



Ozan O. Varol<sup>1</sup>

Tradução: Emanuel de Melo Ferreira<sup>2</sup>

Revisão: Maria Luiza Matos Neves Silveira<sup>3</sup>

### Resumo

O autoritarismo tem passado por uma metamorfose. Historicamente, autoritários abertamente reprimiam oponentes através da violência ou grave ameaça e subvertiam o Estado de Direito para perpetuar seu governo. A repressão a tais práticas abertamente autoritárias pós-Guerra Fria proporcionou incentivos significativos para evitá-las. Ao invés disso, a nova geração de autoritários aprendeu a perpetuar seu poder através dos mesmos mecanismos jurídicos existentes em regimes democráticos. Ao agirem assim, eles ocultaram práticas repressivas sob a máscara do direito, embutindo-as com o véu da legitimidade, tornando as práticas antidemocráticas mais difíceis de serem detectadas e eliminadas.

Este artigo oferece uma abrangente teoria transversal de tal fenômeno, o qual denomino como “autoritarismo furtivo”. A partir da teoria da escolha racional, o texto explica a expansão do autoritarismo furtivo através de diferentes estudos de caso. O artigo preenche um vácuo na literatura, a qual tem deixado sem teorização o aprendizado autoritário ocorrido após a Guerra Fria e a emergente confiança em mecanismos jurídicos, especialmente infraconstitucionais, para perpetuação do poder político. Muito embora práticas autoritárias furtivas sejam mais prevalentes em regimes não democráticos, esta pesquisa ilustra que elas também podem ocorrer em regimes com credenciais democráticas favoráveis, incluindo os Estados Unidos. Sendo assim, o texto busca orientar o debate acadêmico em torno de práticas levadas a cabo pelos regimes, ao invés de analisar tipos de regimes.

Conclui-se discutindo as implicações do autoritarismo furtivo para acadêmicos e políticos. Os mecanismos de promoção da democracia existentes nos Estados Unidos e em outros lugares são pouco úteis na detecção das táticas autoritárias furtivas. Paradoxalmente, estes mecanismos, os quais concentram-se limitadamente na eliminação das deficiências democráticas mais evidentes, têm proporcionado cobertura jurídica e política para práticas autoritárias furtivas e criado as próprias condições para que elas se desenvolvam. Além disso, autoritarismo furtivo pode, em última instância, tornar a governança autoritária mais durável ao esconder as práticas antidemocráticas sob a máscara do direito. Ao mesmo tempo, no entanto, o autoritarismo furtivo é menos insidioso que sua alternativa mais tradicional e repressiva, podendo, em certas circunstâncias, produzir as condições para expansão e amadurecimento da democracia, numa dinâmica do tipo “dois passos para frente e um para trás”.

Palavras-chave: Democracia; autoritarismo furtivo; teoria da escolha racional.

\*Publicado originariamente na Iowa Law Review, Vol. 100, 2015. p. 1673-1742. Tradução autorizada pelo autor.

<sup>1</sup> Associate Professor of Law, Lewis & Clark Law School. Muitos compartilharam seus pensamentos sobre este artigo, de modo que agradeço especialmente aos amigos e colegas Richard Albert, Alexander Blum, Ed Brunet, Joel Colon-Rios, A.E. Dick Howard, David Fontana, Leah Gilbert, Tom Ginsburg, Samuel Issacharoff, Jeremy Kidd, David Landau, David Law, Eugene Mazo, Bertil Emrah Oder, Ana Ibarra Olguin, John Parry, William Partlett, Erin Ryan, Christopher Schmidt, Kim Lane Scheppelle, Juliet Stumpf, Kathy Varol, Yurdanur Varol, Tacettin Varol, Mila Versteeg, Adrien Wing e aos participantes dos grupos de trabalho e conferências levados a cabo na Cornell Law School, no Center for the Constitution at James Madison's Montpelier (Montpelier Roundtable in Comparative Constitutional Law), Lewis & Clark Law School, Koc University Law School em Instambul, Turquia, e na Third Annual Conference of the Younger Comparativists Committee of the American Society of Comparative Law. Pelo marcante auxílio na pesquisa, agradeço ao Eric Brickenstein, Brandon Hawkins, Philip Thoennes e Lynn Williams.

<sup>2</sup> Professor da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN-Mossoró). Doutor em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestre em Ordem Jurídica Constitucional (UFC). Especialista. Editor-chefe da Revista Juridicidade Constitucional e Democracia (UERN). Procurador da República.

<sup>3</sup> Graduanda do curso de Direito da UERN.



#### **Abstract**

Authoritarianism has been undergoing a metamorphosis. Historically, authoritarians openly repressed opponents by violence and harassment and subverted the rule of law to perpetuate their rule. The post-Cold War crackdown on these transparently authoritarian practices provided significant incentives to avoid them. Instead, the new generation of authoritarians learned to perpetuate their power through the same legal mechanisms that exist in democratic regimes. In so doing, they cloak repressive practices under the mask of law, imbue them with the veneer of legitimacy, and render anti-democratic practices much more difficult to detect and eliminate. This Article offers a comprehensive cross-regional account of that phenomenon, which I term “stealth authoritarianism.” Drawing on rational-choice theory, the Article explains the expansion of stealth authoritarianism across different case studies. The Article fills a void in the literature, which has left undertheorized the authoritarian learning that occurred after the Cold War and the emerging reliance on legal, particularly sub-constitutional, mechanisms to perpetuate political power. Although stealth authoritarian practices are more prevalent in nondemocracies, the Article illustrates that they can also surface in regimes with favorable democratic credentials, including the United States. In so doing, the Article aims to orient the scholarly debate towards regime practices, rather than regime types.

The Article concludes by discussing the implications of stealth authoritarianism for scholars and policymakers. The existing democracy-promotion mechanisms in the United States and elsewhere are of limited use in detecting stealth authoritarian tactics. Paradoxically, these mechanisms, which have narrowly focused on eliminating transparent democratic deficiencies, have provided legal and political cover to stealth authoritarian practices and created the very conditions in which these practices thrive. In addition, stealth authoritarianism can ultimately make authoritarian governance more durable by concealing anti-democratic practices under the mask of law. At the same time, however, stealth authoritarianism is less insidious than its traditional, more repressive alternative and can, under some circumstances, produce the conditions by which democracy can expand and mature, in a two-steps-forward-one-step-backward dynamic.

Key-words: Democracy; stealth authoritarianism; rational choice theory.



# AUTORITARISMO FURTIVO

## STEALTH AUTHORITARIANISM\*

### 1. INTRODUÇÃO

“Para os meus amigos, tudo. Para meus inimigos, a lei”.  
Óscar Benavides, ex-Presidente do Peru<sup>4</sup>

O autoritarismo faz pensar em ditadores repressivos como Adolf Hitler, Joseph Stalin e Saddam Hussein. Historicamente, autoritários empregam o massivo aparato de segurança para torturar e assassinar dissidentes, prender jornalistas, fraudar eleições e fechar cortes e legislaturas. Eles desrespeitam leis e constituições e se engajam sistematicamente em diversos esforços extrajurídicos e extraconstitucionais para eliminar controles horizontais e verticais sobre o próprio poder, perpetuando a própria governança.

A guerra fria conduziu-se numa era de expansiva promoção de proteção da democracia, destinada a detectar e eliminar estas práticas evidentemente autoritárias<sup>5</sup>. Os Estados Unidos editaram numerosas leis e regulamentos para promover a democracia e, em 1998, desenvolveu programas de proteção à democracia em mais de 100 países<sup>6</sup>. Organizações não governamentais (ONGs) também se juntaram à proteção democrática, trabalhando diretamente para garantir a implementação de leis, constituições e instituições jurídicas democráticas<sup>7</sup>. Cláusulas democráticas foram estabelecidas em acordos internacionais para sancionar regimes que assumissem o poder através de meios não jurídicos<sup>8</sup>. Tais medidas aumentaram significativamente os custos em manter regimes repressivos de modo transparente e levaram à eliminação de muitos governos autoritários. No final dos anos 80 e início dos anos 90 do século passado, ditaduras colapsaram na Europa pós-comunista, Ásia e América Latina<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> ECONOMIST. **Knock, Knock:** The Government Unleashes the Tax Agency Against It's Opponents. 21 de julho de 2012. Disponível em: <http://www.economist.com/node/21559384>.

<sup>5</sup> GERSHMAN, Carl. **Apresentação ao Instituto Sydney:** Respondendo às novas retaliações contra a democracia. 14 de agosto de 2006. Disponível em: <http://www.ned.org/about/board/meet-our-president/archived-presentations-and-articles/responding-to-the-new-backlash-ag>. Note-se que, desde o fim da Guerra Fria, “tem havido a proliferação de programas de assistência à democracia financiados por governos, órgãos multilaterais tais como as Nações Unidas... instituições financeiras internacionais e fundações independentes.”

<sup>6</sup> CAROTHERS, Thomas. **Aiding Democracy Abroad:** The Learning Curve. 7 (1999).

<sup>7</sup> Para uma lista e discussão das maiores ONG's baseadas nos Estados Unidos voltadas para esforços de proteção da democracia: SILVER, Alexandra. **Soft Power:** Democracy-Promotion and U.S. NGOs, COUNCIL ON FOREIGN REL. (Mar. 17, 2006). Disponível em: <http://www.cfr.org/democratization/soft-power-democracy-promotion-us-ngos/p10164>.

<sup>8</sup> LANDAU, David. Abusive Constitutionalism. 47 U.C. **DAVIS L. REV.** 189, 193 (2013).

<sup>9</sup> LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A. **Competitive Authoritarianism:** Hybrid Regimes After The Cold War 3 (2010).



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

De acordo com a *Freedom House*, o percentual de países apontados como “não livres” caiu de 46% em 1972 para 24% em 2012<sup>10</sup>. Ao mesmo tempo, eleições pluripartidárias – a peça central da democracia – disseminaram-se pelo globo<sup>11</sup>.

A repressão internacional no pós-guerra fria aos regimes abertamente autoritários compreendeu um relevante incentivo para se evitar tais modelos. De modo semelhante a um vírus que sofre mutação para se adaptar aos novos remédios, autoritários ou pretensos autoritários<sup>12</sup> aprenderam a jogar pelas mesmas regras existentes em governos democráticos. Muito embora as leis sempre tenham sido instrumentos valiosos no arsenal do autocrata, autoritários modernos começaram a utilizar, num nível maior do que seus predecessores, as mesmas leis e instituições jurídicas existentes em regimes democráticos para alcançar propósitos não democráticos. Agindo assim, a nova geração de autoritários camufla medidas repressivas sob a máscara do direito, incutindo uma aparência de legitimidade, tornando as práticas autoritárias muito mais difíceis de serem detectadas e eliminadas. Na era moderna, lobos autoritários raramente parecem ser lobos. Eles estão revestidos, pelo menos em parte, em pele de cordeiro.

A compreensão acadêmica sobre o autoritarismo tem falhado em acompanhar a evolução dos regimes autoritários. A crescente literatura sobre autoritarismo tem se concentrado primariamente nos tradicionais e mais aparentes mecanismos de governos autoritários. Esses mecanismos incluem o desafio aberto às leis e constituições;<sup>13</sup> imposição de leis marciais ou de

---

<sup>10</sup> FREEDOM HOUSE. **FREEDOM IN THE WORLD 2013: DEMOCRATIC BREAKTHROUGHS IN THE BALANCE** 24 (n.d.), available at <http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/FIW%202013%20Charts%20and%20Graphs%20for%20Web.pdf>.

<sup>11</sup> GILBERT, Leah; MOHSENI, Payam. **Beyond Authoritarianism: The Conceptualization of Hybrid Regimes**, 46 *STUD. COMP. INT'L DEV.* 270, 271 (2011) (“A terceira onda de democratização e o fim da guerra fria aumentaram dramaticamente o número global de regimes que mantêm eleições pluripartidárias com completa participação adulta”).

<sup>12</sup> Neste artigo, utilizo o termo “pretensos autoritários” para se referir àqueles no poder em regimes democráticos que utilizam práticas autoritárias furtivas a fim de tornar o regime menos democrático.

<sup>13</sup> LANE, Jan-Erik. **Constitutions and Political Theory** 9–10 (1996) (explicando a diferença entre constituição formal e constituição real em constituições de fachada); GONZÁLEZ MARCOS, Miguel. **Comparative Law at the Service of Democracy: A Reading of Arosemena’s Constitutional Studies of the Latin American Governments**, 21 *B.U. INT’L L.J.* 259, 278 (2003) (“Na América Latina, constituições são normalmente ‘folhas de papel’ porque elas não são observadas”); F. MURPHY, Walter. **Constitutions, Constitutionalism, and Democracy, in Constitutionalism and Democracy: Transitions in The Contemporary World** 3, 8 (GREENBERG, Douglas et al. eds., 1993) (discutindo o “espectro de autoridade” no qual as constituições se

emergência; silenciamento de dissidentes através de intimidação e violência;<sup>14</sup> fechamento de jornais e canais de televisão; banimento de publicações;<sup>15</sup> manipulação da apuração eleitoral através de corrupção eleitoral, intimidação e fraude<sup>16</sup>; desrespeito aos limites dos mandatos<sup>17</sup>; capturando cortes e outras instituições com apoiadores leais<sup>18</sup>; estabelecendo controle direto sobre a mídia e sociedade civil;<sup>19</sup> e efetivando emendas ou substituindo constituições para eliminar o controle sobre o próprio poder.<sup>20</sup>

Mesmo sendo uma literatura volumosa, ela sofre com pontos cegos. As pesquisas

---

inserem); C. NOLUTSHUNGU, Samuel. Constitutionalism in Africa: Some Conclusions, in **Constitutionalism and Democracy: Transitions in The Contemporary World**, supra, at 366, 366; SAKWA, Richard. The Struggle for the Constitution in Russia and the Triumph of Ethical Individualism, 48 *STUD. E. EUR. THOUGHT* 115, 118 (1996) (pontuando que o Partido Comunista da União Soviética engajou-se no “falso constitucionalismo” ao ‘colocar-se acima dos limites constitucionais’); ZHANG, Qianfan. A Constitution Without Constitutionalism? The Paths of Constitutional Development in China, 8 *INT’L J. CONST. L.* 950, 952 (2010) (descrevendo a constituição da China como uma “fachada”) See generally S. LAW, David; VERSTEEG, Mila. Sham Constitutions, 101 *CALIF. L. REV.* 863 (2013) (documentando a prevalência e seriedade da “não observância da constituição” pelas últimas três décadas). But see J. BROWN, Nathan. **Constitutions in a Non Constitutional World: Arab Basic Laws and The Prospects For Accountable Government** 91–92 (2002) (destacando que “constituições árabes nunca foram tidas como fachadas ou meras folhas de papéis desconectadas da realidade política”)

<sup>14</sup> LEVITSKY; WAY, nota 6, p. 8–9.

<sup>15</sup> SILVERSTEIN, Gordon. Singapore: The Exception That Proves Rules Matter, in.: **Rule By Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes** 73, 90 (GINSBURG, Tom; MOUSTAFA, Tamir eds., 2008) (“A resposta tradicional à intimidação da cobertura da imprensa estrangeira pelos estados autoritários consiste em prender os ofensores ou, no mínimo, expô-los e banir suas publicações”)

<sup>16</sup> SCHEDLER, Andreas. **The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism** 1 (2013) (destacando que “em regimes eleitorais autoritários, governos ... banem partidos, processam candidatos, agridem jornalistas, intimidam eleitores, forjam resultados eleitorais e assim por diante); CASE, William. Manipulative Skills: How Do Rulers Control the Electoral Arena?, in **Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition** 95, 103–105 (SCHEDLER, Andreas ed., 2006) (oferecendo exemplos de regimes retirando direitos, comprando votos, intimidando e realizando fraudes eleitorais para garantir resultados eleitorais favoráveis)

<sup>17</sup> A. YOUNGERS, Coletta. Wash. Office on Latin AM., **Deconstructing Democracy: Peru Under President Alberto Fujimori** 2–3 (2000) (pontuando que o Presidente peruano Alberto Fujimori desrespeitou o limite de dois mandatos presidenciais previsto na Constituição ao concorrer para um terceiro mandato).

<sup>18</sup> SCHEPPELE, Kim Lane. **Not Your Father 's Authoritarianism: The Creation of the “Frankenstate”**, *Eur. Pol. & Soc’y (Am. Political Sci. Ass’n)*, WINTER 2013, at 5, 7 (analisando como o governo de Viktor Orbán na Hungria indicou pessoas leais para instituições, incluindo “o *ombudsman*, auditor estatal, chefe do Ministério Público, conselho de mídia, comissão eleitoral, conselho monetário, conselho orçamentário e para a administração do Poder Judiciário”).

<sup>19</sup> LEVITSKY; WAY, nota 6, p. 27–28.

<sup>20</sup> LANDAU, nota 5, p. 200–11 (documentando o uso das emendas constitucionais e da substituição da Constituição pelos regimes da Colômbia, Venezuela e Hungria a fim de consolidar o poder e erigir barreiras aos partidos de oposição) SCHEPPELE, nota 15, p. 5 (analisando como emendas constitucionais e a substituição de constituições levaram à criação de um *Frankenstate* na Hungria).



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

existentes têm se preocupado com os transparentes mecanismos de controle do autoritarismo, utilizados de modo relativamente fácil tanto por atores nacionais, quanto internacionais. Comparativamente, no entanto, existem poucas pesquisas acerca dos novos e sutis mecanismos de controle autoritários que se baseiam nas mesmas regras jurídicas que existem em regimes com favoráveis credenciais democráticas.

Este artigo preenche esse vácuo acadêmico ao oferecer uma visão compreensiva e comparativa acerca de tal fenômeno, o qual denomino como “autoritarismo furtivo”. O autoritarismo furtivo serve para proteger e fortalecer o poder quando a repressão direta não é uma opção viável. Práticas furtivas autoritárias usam o direito para entrincheirar o *status quo*, proteger o ocupante do cargo de mudanças democráticas significativas e pavimentar o caminho para a criação de um partido dominante ou partido único<sup>21</sup>.

O artigo discute os mecanismos primários do autoritarismo furtivo e como eles diferem das estratégias tradicionais de controle autoritário. Por exemplo, ao invés de prender jornalistas e fechar redes de mídia, aqueles no poder processam tais agentes por difamação ou calúnia, aumentando o custo em torno de comentários críticos. Ao invés de prender oponentes políticos sem o devido processo, eles os processam em face de violações às leis penais. Eles empregam leis eleitorais aparentemente legítimas e neutras, frequentemente aprovadas com o alegado propósito de eliminar a fraude eleitoral ou promover estabilidade política, criando vantagens sistemáticas para eles mesmos ou aumentando os custos para a oposição derrotá-los. Normalmente com o apoio de organizações internacionais, conferem às leis de vigilância e às instituições poder para alegadamente combater o crime organizado e terrorismo, mas utilizam tais leis para chantagear e desacreditar políticos de oposição. Eles se amparam no controle de constitucionalidade, não como um controle sobre o próprio poder, mas para consolidá-lo. Para moldar percepções e desviar atenção das práticas antidemocráticas, eles frequentemente aprovam reformas democráticas e invocam a retórica do Estado de Direito. Estas práticas permitem ao governante conservar seu poder mesmo diante de mudanças nas preferências políticas do eleitorado. Isso, por sua vez, mina o componente central da democracia:

---

<sup>21</sup> Um sistema de partido único é um regime no qual nenhuma oposição política existe e o estado com partido dominante refere-se ao regime no qual um único partido dominante governa, mas sujeito à oposição política. HADENIUS, Axel; TEORELL, Jan. Pathways from Authoritarianism, **J. DEMOCRACY**, Jan. 2007, at 143, 147.



competitividade e eleições pluripartidárias com a consequente alternância do poder governamental.

O artigo proporciona três contribuições primárias para a pesquisa acadêmica. Primeiramente, o texto amplia a crescente literatura que analisa como os atuais governos autoritários amparam-se nas regras formais de modo mais amplo do que tem sido desenvolvido até aqui<sup>22</sup>. Grande parte da literatura assume que autoritários ou pretensos autoritários primeiramente amparam-se em mecanismos informais de coerção e controle para perpetuar o poder e que regras formais e instituições são pouco úteis para eles<sup>23</sup>. O autoritarismo furtivo, o qual utiliza mecanismos jurídicos formais para fins antidemocráticos, questiona essa sabedoria tradicional<sup>24</sup>.

Ao se concentrar no uso de regras formais como mecanismos para o autoritarismo furtivo, não sugiro que mecanismos informais de controle desempenham um papel insignificante na moderna governança autoritária. Pelo contrário, mecanismos informais ainda são importantes e frequentemente funcionam em combinação com mecanismos formais para se obter monopólio político. O foco central deste trabalho são os mecanismos formais de controle

---

<sup>22</sup> Nesse sentido, conferir: *Constitutions in Authoritarian Regimes* (GINSBURG, Tom; SIMPSON, Alberto eds., 2014) (explorando o papel das constituições em estados autoritários e como constituições funcionam no interior de molduras autoritárias) SILVERSTEIN, nota 12. No mesmo sentido: LANDAU, nota 5, p. 195 (definindo “constitucionalismo abusivo” como o uso de mecanismos de mudança constitucional para tornar o estado significativamente menos democráticos do que anteriormente”; SCHEPPELE, nota 15, p. 1 (cunhando o termo *Frankenstate* para descrever os regimes que perpetuam o autoritarismo através do uso de processos constitucionais).

<sup>23</sup> LEVITSKY; WAY, nota 6, p. 79 (“Em muitos regimes autoritários competitivos, regras formais e agências criadas para limitar governos foram frequentemente contornadas, manipuladas ou desmanteladas...”); YOUNGERS, nota 14, p. 1–2 (notando que, no Peru, “instituições democráticas formais tem sido pelo menos em parte desmanteladas, normalmente através de ‘mecanismos jurídicos’ ou leis aprovadas pelo Congresso”); ELKINS, Zachary et al., *The Content of Authoritarian Constitutions*, in *Constitutions in Authoritarian Regimes*, not 19, p. 141, 161 (“A fonte do poder autoritário é, em muitos casos, informal e extra-constitucional”); E HALE, Henry. *The Informal Politics of Formal Constitutions: Rethinking the Effects of “Presidentialism” and “Parliamentarism” in the Cases of Kyrgyzstan, Moldova, and Ukraine*, in **Constitutions in Authoritarian Regimes**, nota 19, p. 218, 218 (destacando que a visão dominante na literatura acerca dos regimes híbridos sustenta “que aquilo que realmente interessa é considerado como política informal... tratam-se de normas não escritas e não codificadas oficialmente, hábitos e práticas que de fato guiam o comportamento político”); OKOTH-OGENDO, H.W.O. *Constitutions Without Constitutionalism: Reflections on an African Political Paradox*, in **Constitutionalism and Democracy: Transitions in The Contemporary World**, nota 10, p. 65, 66 (“Poucos governos africanos têm valorizado constituições para além da mera retórica” (citações diretas omitidas)

<sup>24</sup> LANDAU, nota 6, p. 212 (“É um engano ignorar a importância das regras constitucionais formais para regimes híbridos”)



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

porque o apego autoritário às regras formais – especialmente regras infraconstitucionais que existem em regimes com credenciais democráticas favoráveis – tem sido pouco teorizado na literatura.

Em segundo lugar, o artigo busca orientar o debate acadêmico rumo às práticas de certo regime, ao invés de uma classificação em torno dos tipos de regime político. A literatura atual concebe os regimes como democráticos, autoritários ou híbridos, como aqueles existentes entre tais polos. Estas classificações, muito embora importantes para a categorização, podem também causar confusão conceitual e obscurecer práticas antidemocráticas que existem naqueles regimes alocados no lado democrático da balança. O autoritarismo furtivo não é um novo tipo de regime. Ao invés disso, o autoritarismo furtivo refere-se às práticas governamentais, analisadas detalhadamente adiante, as quais tornam aquele regime menos democrático do que antes. A tendência em proteger o poder político e aprisionar o mercado político também existe em regimes democráticos<sup>25</sup>, o qual pode se manifestar através do uso do autoritarismo furtivo, muito embora em menor extensão do que em regimes não democráticos. Através do texto, tem-se a atenção às manifestações do autoritarismo furtivo em regimes com credenciais democráticas favoráveis, incluindo os Estados Unidos. Desse modo, o artigo esclarece importantes questões na teoria do direito ao demonstrar os limites do processo democrático e sua respectiva vulnerabilidade ao abuso.

Finalmente, mecanismos de promoção da democracia existentes nos Estados Unidos e em outros lugares apresentam uso limitado na detecção das táticas do autoritarismo furtivo. Paradoxalmente, estes mecanismos, os quais investigam sem muita extensão as óbvias deficiências democráticas através de metodologia que não leva em conta particularidades, acabam proporcionando cobertura jurídica e política para as práticas autoritárias furtivas, criando as próprias condições para elas desenvolverem-se. Muito embora tais metodologias

---

<sup>25</sup> ISSACHAROFF, Samuel; H. PILDES, Richard. Politics as Markets: Partisan Lockups of the Democratic Process, 50 *STAN. L. REV.* 643, 646 (1998) (“Em mercados políticos, entidades não competitivas alteram as regras para proteger os poderes estabelecidos do risco de uma disputa real”) H. PILDES, Richard. The Inherent Authoritarianism in Democratic Regimes, in *Out of and Into Authoritarian Law* 125, 127 (SAJÓ, Andrés ed., 2003) (argumentando que a política deve ser vista “em termos similares aos mercados: as organizações que competem no mercado político – principalmente os partidos políticos – buscarão dominar e eliminar a competição”).





## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

sejam eficientes e funcionem relativamente bem na detecção dos mecanismos de controle autoritário mais tradicionais e aparentes, elas são menos eficientes que o autoritarismo furtivo em detectar as sutis reconfigurações da ordem política. Assim, os mecanismos de promoção da democracia dominantes têm facilitado um certo grau de aprendizado autoritário que tem ensejado a substituição de transparentes mecanismos autoritários para formas mais furtivas de controle.

O desenvolvimento do texto procede em três partes. Na parte II tem-se a elucidação do conceito de autoritarismo furtivo. A parte III examina os mecanismos mais proeminentes de governança autoritária furtiva. Parte IV discute três questões teóricas relacionadas: 1) Quais condições permitem o autoritarismo furtivo? 2) Por que líderes políticos utilizam mecanismos do autoritarismo furtivo, em oposição aos mecanismos mais abertos e tradicionais de controle autoritário? 3) Quais regimes políticos estão mais inclinados a adotar as práticas do autoritarismo furtivo? O artigo conclui discutindo as implicações do autoritarismo furtivo para acadêmicos e políticos.

### II. TEORIZANDO O AUTORITARISMO FURTIVO

O estudo dos regimes políticos é marcado pela “proliferação de termos modificados e definições conflitantes”.<sup>26</sup> Tendo em vista que esta é uma área na qual o uso preciso da terminologia é importante, inicio com preliminares conceituais e teóricas. A parte II.I define autoritarismo e democracia e brevemente sumariza a crescente literatura acerca dos regimes híbridos que descreve os governos a partir de um meio termo entre os extremos. Parte II.II introduz e inicia a elucidar o conceito de autoritarismo furtivo.

#### II.I Autoritarismo, democracia e regimes híbridos

De acordo com Larry Diamond e respectivos co-autores, a fronteira entre regimes democráticos e não democráticos é “obscura e imperfeita”.<sup>27</sup> Para navegar em tal domínio

<sup>26</sup> GILBERT; MOHSENI, nota 8, p. 271.

<sup>27</sup> *Democracy in Developing Countries*: Asia, p. xvii (DIAMOND, Larry et al. eds., 1989).



## AUTORITARISMO FURTIVO

### STEALTH AUTHORITARIANISM\*

obscuro, muitos pesquisadores têm adotado uma abordagem continuada para conceituar regimes não democráticos e democráticos<sup>28</sup>. Se regimes políticos são alocados a partir de concepção unidimensional e contínua, autoritarismo e democracia apareceriam nos polos dessa continuidade.

O autoritarismo tradicionalmente refere-se a uma ordem jurídica na qual há pouco ou nenhum pluralismo político e o partido político no poder age “através de meios jurídicos ou não jurídicos a fim de suprimir a oposição política... o líder ou líderes no poder normalmente não apresentam uma elaborada ideologia capaz de guiá-los, de modo que o poder é exercido a partir de normas vagas”.<sup>29</sup> A corrupção é desenfreada na medida em que recursos públicos são dilapidados. Em regimes autoritários, é consideravelmente difícil vencer quem está no poder através de eleições. Mudanças no regime são possíveis através de uma transição pactuada, revolução, golpe de Estado ou intervenção estrangeira.<sup>30</sup>

No outro polo da relação está a democracia. A democracia em si existe como uma continuidade, com a democracia procedimental e constitucional em polos opostos. Uma democracia procedimental, de acordo com a definição de Samuel Huntington, é um regime no qual líderes políticos são selecionados através de eleições livres e justas.<sup>31</sup> Robert Dahl define democracia procedimental em termos mais exigentes, a partir da apresentação de quatro atributos chave: 1) eleições livres, justas e competitivas; 2) sufrágio universal e adulto; 3) proteção às liberdades civis necessárias para facilitar eleições livres e justas, incluindo a

<sup>28</sup> DIAMOND, Larry. **Developing Democracy**: Toward Consolidation 8–15 (1999); MORJÉ HOWARD, Marc; G. ROESSLER, Philip. Liberalizing Electoral Outcomes in Competitive Authoritarian Regimes, 50 **AM. J. POL. SCI.** 365, 366–67 (2006); L. MUNCK, Gerardo. Drawing Boundaries: How to Craft Intermediate Regime Categories, in **Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition**, nota 13, p. 27; SCHEDLER, Andreas. The Menu of Manipulation, **J. DEMOCRACY**, Apr. 2002, p. 36.

<sup>29</sup> O. VAROL, Ozan. The Democratic Coup d’État. **53 HARV. INT’L L.J.** 292, 300 (2012).

<sup>30</sup> Há outro tipo de regime, denominado totalitarismo, no qual o partido no governo tem o poder consolidado numa extensão maior do que em regimes autoritários. Naquele regime, o partido dominante eliminou praticamente todo o pluralismo político, social e econômico que existia antes do surgimento do regime. O partido oficial do estado tem virtualmente o monopólio sobre o poder que exerce para desenvolver uma unificadora ideologia utópica. Os líderes políticos do partido dominante governam a nação, normalmente de modo carismático, a partir de limites indefinidos na sua autoridade, com grande vulnerabilidade e insegurança tanto para os membros como não membros do partido governante. Este artigo não inclui regimes totalitários no seu estudo tendo em vista que tais regimes, os quais são raros atualmente, não dependem tipicamente de práticas autoritárias furtivas, optando por formas mais flagrantes de controle governamental. Nessa linha: HADENIUS; TEORELL, nota 18, p. 144 (pontuando que “poucos regimes encaixam-se no tipo totalitário”).

<sup>31</sup> P. HUNTINGTON, Samuel. **The Third Wave**: Democratization in The Late Twentieth Century 7 (1991).



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

liberdade de expressão, imprensa e associação; e 4) a ausência de instituições de tutela não eleitas (como as Forças Armadas) as quais limitam a autoridade dos líderes eleitos.<sup>32</sup> Ainda mais exigente é a “democracia constitucional”, a qual é normalmente referida como “democracia liberal”. Uma democracia constitucional contém os componentes procedimentais como substantivos ou materiais. Muito embora as definições variem, uma democracia constitucional ordinariamente refere-se a uma ordem pluralista na qual diversos partidos de oposição competem para ocupar o poder em eleições livres e justas, numa disputa eleitoral razoavelmente nivelada, havendo ainda ampla proteção aos direitos civis numa sociedade civil robusta na qual os agentes públicos respeitam os limites jurídico-constitucionais que os limitam.<sup>33</sup>

Recentemente, tem havido uma crescente literatura a qual examina os regimes que se situam entre os polos da relação democracia-autoritarismo e combinam elementos de ambos. Acadêmicos têm denominado tais regimes como “autoritarismo competitivo”<sup>34</sup>, “autoritarismo eleitoral”<sup>35</sup>, “semi-autoritarismo”<sup>36</sup>, “regime híbridos”<sup>37</sup> ou *Frankenstates*<sup>38</sup>. Muito embora diferenças conceituais existam entre tais denominações,<sup>39</sup> a maioria apresenta a mesma marca: a competição eleitoral pluripartidária<sup>40</sup> é real, mas injusta, tendo em vista que o atual ocupante

<sup>32</sup> W. KROUSE, Richard. **Polyarchy & Participation**: The Changing Democratic Theory of Robert Dahl, 14 *POLITY* 441, 458–62 (1982).

<sup>33</sup> C. MUELLER, Dennis. *Constitutional Democracy* (1996).

<sup>34</sup> LEVITSKY; WAY, nota 6 (discutindo o surgimento de regimes autoritários competitivos após a Guerra Fria).

<sup>35</sup> Case, nota 13 (documentando o uso da manipulação eleitoral para manter o poder político).

<sup>36</sup> OTTAWAY, Marina. **Democracy Challenged**: The Rise of Semi - Authoritarianism (2003) (descrevendo o surgimento de regimes que exibem tanto marcas democráticas, como autoritárias)

<sup>37</sup> O termo “regime híbrido” foi inicialmente introduzido por Terry Lynn Karl, o qual o define como um regime que combina tanto elementos autoritários, como democráticos. LYNN KARL, Terry. *The Hybrid Regimes of Central America*, **J. DEMOCRACY**, July 1995, at 72, 73; see also DIAMOND, Larry. *Thinking About Hybrid Regimes*, **J. DEMOCRACY**, Apr. 2002, p. 21, 24–25 (adotando a definição de Karl de regimes híbridos e se referindo alternativamente ao “autoritarismo eleitoral” ou “pseudo democracias”)

<sup>38</sup> SCHEPPELE, nota 15, p. 5 (utilizando o regime de Viktor Orbán na Hungria para ilustrar o conceito *Frankenstate*).

<sup>39</sup> GILBERT; MOHSENI, nota 8, p. 274 (“Há ainda considerável debate sobre a definição de um regime híbrido e seus limites conceituais com o autoritarismo”).

<sup>40</sup> “Eleições competitivas são aquelas nas quais mais de um centro de poder com diferentes interesses sócio-econômicos podem participar”. Idem. p. 278, e “apresentam um ameaça eleitoral séria para aqueles no poder”) LEVITSKY, Steven; A. WAY, Lucan. *The Rise of Competitive Authoritarianism*, **J. DEMOCRACY**, Apr. 2002, p. 51, 55.



do cargo desfruta de sistemáticas vantagens em face de seus oponentes.<sup>41</sup> Como resultado, aqueles tendem a permanecer no poder indefinidamente, fazendo com que um aspecto central da democracia – eleições competitivas com a consequente alternância do poder governamental – torne-se consideravelmente prejudicado.<sup>42</sup>

#### II.II Autoritarismo furtivo

Descrevo os mecanismos do autoritarismo furtivo na próxima parte, mas o conceito pode ser brevemente articulado neste momento: o autoritarismo furtivo refere-se ao uso dos mecanismos jurídicos existentes em regimes com credenciais democráticas favoráveis, tendo em vista fins não democráticos. Muito embora as diversas finalidades perseguidas por aqueles que estão no poder não sejam sempre claras, fins não democráticos, no sentido aqui utilizado, referem-se à erosão da “alternância partidária”, definida como um ciclo de poder político para além de um único partido.<sup>43</sup> A alternância no controle governamental é um componente central da democracia e evidencia um sistema eleitoral que responde à transformação nas preferências

---

<sup>41</sup> LEVITSKY; WAY, nota 6, P. 3, 5 (definindo autoritarismo competitivo); GILBERT; MOHSENI, supra note 8, at 280 (“Regimes híbridos ocupam o vazio conceitual de regimes competitivos com competição Desigual”); SCHEDLER, Andreas. The Logic of Electoral Authoritarianism, in **Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition**, nota 13, p. 1, 3 (pontuando que, em regimes eleitorais autoritários, muito embora eleições sejam “minimamente competitivas”, elas “estão sujeitas à manipulações estatais muito graves, disseminadas e sistemáticas, fazendo com que não se qualifiquem como democráticas”). Certamente, há distinções conceituais entre tais rótulos que produzem diferenças importantes. Por exemplo, Schedler caracteriza o Egito e Cazaquistão como regimes híbridos, enquanto os mesmos países são descritos como plenamente autoritários por Levitsky e Way. Compare-se Schedler, p. 3, com Levitsky e Way, nota 6, p. 6–7.

<sup>42</sup> LANDAU, nota 5, p. 199.

<sup>43</sup> PRZEWORSKI, Adam. Self-Government in Our Times. **12 ANN. REV. POL. SCI.** 71, 81 (2009); GILBERT; MOHSENI, nota 8, p. 278 (pontuando que “alternância no poder confirma a vitória do antigo líder e a transmissão do poder” a qual “indica um desafio real àquele no poder e... impacta concretamente a distribuição do poder entre a elite política”). GANDHI, Jennifer. Political Institutions Under Dictatorship (2008); HUNTINGTON, nota 28; GEDDES, Barbara. What Do We Know About Democratization After Twenty Years?, **2 ANN. REV. POL. SCI.** 115 (1999). Como Przeworski e seus co-autores observaram, a ausência de alternância no poder é um indicador imperfeito de um regime não democrático. PRZEWORSKI, Adam et al., **Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in The World, 1950–1990**, at 51–54 (2000). É possível que o governo no poder mantenha um longo controle político, não devido às práticas antidemocráticas, mas tendo em vista “uma população altamente satisfeita”. GILBERT; MOHSENI, nota 8, p. 279 n.18. Por outro lado, a alternância de poder não é uma condição suficiente para a democracia. Idem. P. 278. No Irã autoritário, por exemplo, a alternância no poder é frequente, como evidenciado pelas imprevisíveis vitórias de Mohammad Khatami em 1997 e Mahmoud Ahmadinejad em 2005. Idem. P. 292.



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

eleitorais, confirmando que “aquele no poder... pode ser vencido”<sup>44</sup>. A erosão da alternância partidária pode, por sua vez, acarretar a criação de monopólio político.

O autoritarismo furtivo mina a alternância partidária ao aumentar consideravelmente os custos para vencer quem está no poder. Através de práticas adiante descritas, o autoritarismo furtivo erode mecanismos de responsabilização, fragiliza o controle vertical e horizontal do poder, permite a consolidação do poder, exacerbando o problema da representação<sup>45</sup> ao cercear a habilidade pública em monitorar e sancionar as políticas governamentais, pavimentando o caminho para a criação de um partido único, dominante e estatal, onde o campo eleitoral é desigual na medida em que o governante desfruta de vantagens sistemáticas. Estas práticas tornam consideravelmente mais difícil a derrota de tal líder político, minando um componente central da democracia: eleições livres, justas e disputadas com a possível mudança no controle do governo. Em outras palavras, como resultado de práticas furtivas autoritárias, a alternância partidária pode não ocorrer mesmo diante das mudanças políticas do eleitorado.

O autoritarismo furtivo cria uma discordância significativa entre aparência e realidade ao esconder práticas antidemocráticas sob a máscara do direito. Ao agir assim, práticas furtivas autoritárias evitam, em grande medida, os custos associados com as práticas autoritárias mais transparentes, as quais são mais prováveis de atrair a reprovação tanto da comunidade internacional como doméstica. Práticas que aparentam ser claramente repressivas num regime abertamente autoritário apresentam-se como mais ambíguas num regime que aplica as práticas autoritárias furtivas.

Não se está sugerindo que as práticas autoritárias furtivas se apresentam completamente ocultadas. Como discutido na parte III, alguns casos de autoritarismo furtivo não são tão furtivos na medida em que chamam a atenção e opróbrio de relevantes atores domésticos e globais. Os mecanismos do autoritarismo furtivo são, no entanto, relativamente

<sup>44</sup> PRZEWORSKI, nota 40, p. 81.

<sup>45</sup> O problema da representação refere-se ao fracasso do representante em agir no melhor interesse do representado. J. GROSSMAN, Sanford; D. HART, Oliver. An Analysis of the Principal-Agent Problem, **51 ECONOMETRICA** 7, 7 (1983). Nesse contexto, os representantes são os políticos e os representados são aqueles que os elegeram. See J. MILLER, Gary. The Political Evolution of Principal-Agent Models, **8 ANN. REV. POL. SCI.** 203, 207 (2005).



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

mais difíceis de detectar que as estratégias abertamente repressivas dos regimes autoritários. Na medida em que o autoritarismo furtivo fundamenta-se no exercício de mecanismos jurídicos que existem em regimes com credenciais democráticas favoráveis, tem-se uma maior dificuldade em diferenciar o abuso da aplicação legítima.

Muito embora o autoritarismo furtivo utilize mecanismos que existem em regimes com favoráveis credenciais democráticas, estes mecanismos não são sempre réplicas textuais da respectiva contraparte democrática. Em alguns casos, leis relevantes podem estar sujeitas a sutis reconfigurações as quais afastam-se significativamente daquelas leis tipicamente encontradas em democracias. Examinando estas dificuldades abaixo ao discutir os mecanismos do autoritarismo furtivo. Em alguns casos, no entanto, o distanciamento das leis tipicamente democráticas também pode ocorrer em democracias consolidadas, fazendo com que tais desvios não aparentem ser antidemocráticos. Por exemplo, como discutido adiante, a Rússia criminaliza a difamação, a qual representa uma distinção em torno da natureza não penal de tal prática em muitas democracias. Mas as leis tipificando a difamação também existem em alguns regimes com credenciais democráticas favoráveis, como Canadá, Itália e Estados Unidos. A criminalização da difamação por democracias consolidadas permite aos agentes públicos russos responderem qualquer crítica direcionada à lei russa, bastando mencionar que leis semelhantes foram aprovadas por democracias proeminentes.

Muito embora pouco examinadas na literatura, regras formais não são completamente estranhas à governança autoritária. Historicamente, líderes autoritários usam regras formais para constranger corruptos agentes burocráticos que operam o governo.<sup>46</sup> Eles também utilizam o sistema jurídico para manter controle sobre a população.<sup>47</sup> Em outras palavras, leis foram utilizadas não para regular ou limitar o governo, mas para habilitá-lo a constranger outros e garantir a respectiva colaboração com o governo autoritário.<sup>48</sup> Comentaristas têm se referido a isso como a tradição do *rule by law*, em contraste com a tradição do *rule of law* nas democracias

<sup>46</sup> B. MYERSON, Roger. The Autocrat's Credibility Problem and Foundations of the Constitutional State, **102 AM. POL. SCI. REV.** 125, 135–36 (2008).

<sup>47</sup> GINSBURG, Tom. **Constitutionalism: East Asian Antecedents**, **88 CHI.-KENT L. REV.** 11, 18–19 (2012).

<sup>48</sup> Idem. p. 31.



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

modernas<sup>49</sup>. As regras formais naqueles regimes normalmente refletem a respectiva natureza autoritária com uma “brutal candura”.<sup>50</sup> Por exemplo, a Constituição da Arábia Saudita requer que a mídia aplique uma “linguagem civilizada e polida” e adeque as publicações à regulação estatal.<sup>51</sup> De modo semelhante, a primeira constituição da União Soviética comprometeu o Estado com a “retirada dos privilégios individuais ou de certos grupos da sociedade que pudessem ser utilizados por eles em detrimento da Revolução Socialista”.<sup>52</sup> A China pré-moderna e, em menor extensão, a Coreia pré-moderna também compõem bons exemplos de um regime ao estilo *rule by law*.<sup>53</sup>

O foco deste artigo é diferente. Regras formais nos regimes tipo *rule by law* abertamente expressam o respectivo caráter autoritário. Em contraste, os mecanismos descritos neste texto obscurecem práticas antidemocráticas sob a aparência de mecanismos jurídicos que existem em regimes com credenciais democráticas favoráveis. Através desse fenômeno mais complexo e do interesse concernente no autoritarismo furtivo, as práticas autoritárias modernas estão se tornando cada vez mais difíceis de serem detectadas e eliminadas tanto por atores globais como domésticos.

A história completa, no entanto, apresenta mais nuances. Os modernos governos autoritários não abandonaram por completo mecanismos de controle autoritários mais evidentes. Mesmo nos estudos de caso que discuto na próxima seção, mecanismos de autoritarismo furtivo são algumas vezes complementados por estratégias de controle autoritárias mais transparentes. Mais adiante, analisarei, a partir da teoria da escolha racional, porque líderes políticos podem adotar práticas autoritárias furtivas, como eles conseguem agir assim e quais tipos de regime podem mais provavelmente se beneficiar com a adoção de tais práticas. Primeiramente, no entanto, discutirei os mecanismos do autoritarismo furtivo.

<sup>49</sup> SILVERSTEIN, nota 12, p. 74 (“O Estado de Direito pode ser uma pré-condição necessária para a democracia liberal, mas a democracia liberal não é um produto necessário do Estado de Direito”).

<sup>50</sup> S. LAW, David; VERSTEEG, Mila. Constitutional Variation Among Strains of Authoritarianism, in **Constitutions in Authoritarian Regimes**, nota 19, p. 165, 165.

<sup>51</sup> Basic Regulation on Governance [Constitution] Mar. 1, 1992, art. 39 (Arábia Saudita).

<sup>52</sup> Constituição russa, 1918, art. 23.

<sup>53</sup> GINSBURG, nota 44.



## AUTORITARISMO FURTIVO

### STEALTH AUTHORITARIANISM\*

### III. MECANISMOS DO AUTORITARISMO FURTIVO

Nesta seção, analiso os mecanismos primários do autoritarismo furtivo. Não se trata de uma lista exaustiva de tais práticas, ao invés disso, elenco os exemplos mais proeminentes. Na seção III.I, analiso o uso do controle judicial de constitucionalidade para consolidar o poder. Na seção III.II, discuto o uso de processos judiciais contra dissidentes para criar uma cultura de autocensura. A seção III.III estuda a adoção de leis eleitorais, tais como aquelas concernentes à identificação dos eleitores, condições de elegibilidade, financiamento eleitoral utilizadas para enfraquecer a oposição e elevar os custos para se derrotar aqueles no poder. A seção III.IV analisa o uso dos crimes comuns, como aqueles envolvendo sonegação fiscal ou desvio de recursos públicos, para processar dissidentes políticos. Na seção III.V, analisa-se a efetivação de reformas democráticas e o uso da retórica do Estado de Direito para moldar percepções e desviar a atenção das práticas antidemocráticas. Cada subdivisão, inicialmente, explica a teoria aplicável e depois ilustra a teoria com estudos de caso.

#### III.I Controle judicial de constitucionalidade

O controle judicial de constitucionalidade é normalmente definido como um tipo de controle aos Poderes políticos do governo. Nesta subseção, discuto três modos nos quais o controle judicial de constitucionalidade pode funcionar como um instrumento para o autoritarismo furtivo. Especificamente, analiso como tal atuação judicial pode servir como mecanismos para consolidar o poder, reforçando as credenciais democráticas daquele atualmente no poder, permitindo que este evite responsabilização política diante de políticas controversas.

##### III.I.I Consolidando o poder

Tom Ginsburg e Ran Hirschl desenvolveram teorias diversas acerca de como elites políticas podem decidir criar e empoderar cortes independentes. De acordo com o “modelo da segurança” de controle de constitucionalidade desenvolvido pelo Professor Ginsburg, se





## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

políticos desenvolvendo uma nova constituição “preveem que perderão poder após as eleições, eles podem ... fortalecer o controle judicial na Constituição como uma forma de segurança política”.<sup>54</sup> Mesmo se os legisladores constituintes perderem as eleições, outro caminho – o controle judicial de constitucionalidade – permanece disponível para desafiar a legislação aprovada por seus opositores.<sup>55</sup> De modo semelhante, Professor Hirschl argumenta que elites políticas ameaçadas transferem poder das instituições políticas para o judiciário a fim de preservar a hegemonia política e confiar as respectivas preferências políticas a juízes não eleitos que compartilhem da mesma ideologia da elite, blindando aquela elite dos caprichos da política doméstica.<sup>56</sup> Mesmo que as elites políticas percam poder, juízes não eleitos continuam a proteger as preferências políticas da elite através do controle judicial.<sup>57</sup>

Ao contrário das elites nos modelos de Ginsburg e Hirschl, as quais empoderam o judiciário tendo em vista a possível perda de poder, meu foco é nas elites que desejam manter o poder indefinidamente. À primeira vista, a criação de um judiciário independente pode parecer insistente com aquela meta. Afinal, o judiciário empoderado com o controle de constitucionalidade pode derrubar leis antidemocráticas e expandir direitos individuais e liberdades relacionadas ao processo democrático, nivelando, assim, pelo menos em alguma medida, o desequilibrado jogo eleitoral que pode ter sido desenvolvido por aqueles no poder. Esse cenário, no entanto, subestima a extensão na qual instituições judiciais podem ser estruturadas para gerar resultados substantivos favoráveis aos interesses do regime. A estrutura das cortes, o processo de indicação e as regras de acesso ao controle judicial podem ser ajustadas para ampliar os interesses dos atuais ocupantes do governo.

A criação da Corte Constitucional turca é ilustrativa. O Tribunal de 15 membros foi criado no contexto do golpe militar de 1960.<sup>58</sup> Os líderes militares estruturaram o processo de indicação para a Corte, a fim de garantir, na maior medida possível, a indicação de juízes

---

<sup>54</sup> GINSBURG, Tom. **Judicial Review in New Democracies**: Constitutional Courts in Asian Cases 18 (2003).

<sup>55</sup> *Idem*.

<sup>56</sup> HIRSCHL, Ran. **Constitutional Courts vs. Religious Fundamentalism**: Three Middle Eastern Tales, **82 TEX. L. REV.** 1819, 1857 (2004). HIRSCHL, Ran. **Towards Juristocracy**: The Origins and Consequences of The New Constitutionalism (2004).

<sup>57</sup> HIRSCHL, nota 53, p. 1857.

<sup>58</sup> VAROL, note 26, p. 329.



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

favoráveis aos seus interesses.<sup>59</sup> De acordo com a Constituição, a qual foi editada sob a tutela militar:

Oito dos 15 membros permanentes seriam selecionados pelas outras Cortes de Apelação (*Council of State, High Court e Court of Accounts*), três pelo Parlamento, dois pelo Senado e dois pelo Presidente da República. O poder para selecionar a maioria dos membros da Corte Constitucional foi concedido para um judiciário não eleito, cujos membros estariam mais inclinados a se alinhar com as preferências políticas dos militares do que dos atores políticos eleitos.<sup>60</sup>

Certamente, a autonomia judicial pode ser uma faca de dois gumes para o regime no poder. O Poder Judiciário pode desapontar líderes que estabeleceram tal poder ou indicaram os respectivos membros. Instituições judiciais podem direcionar a relativa autonomia a eles proporcionada contra as elites políticas e desafiar as respectivas políticas, lançando luz sobre as práticas autoritárias furtivas. Adicionalmente, qualquer tentativa do regime em penalizar o judiciário diante de decisões não favoráveis poderia resvalar na própria credibilidade do regime. Por exemplo, no Paquistão, o Presidente da Suprema Corte, Muhammad Chaudhry, resistiu publicamente às tentativas do General Musharraf para removê-lo do cargo em 2007, causando danos à credibilidade e legitimidade de Musharraf.<sup>61</sup> De modo semelhante, o *impeachment* de juízes da Corte Constitucional peruana tendo em vista a tentativa de limitar o terceiro mandato do Presidente Fujimori desencadeou grandes protestos e o opróbrio da comunidade internacional.<sup>62</sup>

Muito embora alguma resistência judicial ocasional permaneça como uma possibilidade real, uma jurisprudência consistente para conter a política da elite é improvável.<sup>63</sup> Juízes são atores estratégicos. Eles não operam no vácuo. O judiciário é influenciado pelo ambiente político no qual opera, sendo improvável que juízes se engajem numa espécie de resistência sustentável contra os poderosos no poder. Como Professor Hirschl explica, “quando enfrentam

---

<sup>59</sup> Idem.

<sup>60</sup> Idem.

<sup>61</sup> MOUSTAFA, Tamir; GINSBURG, Tom. Introduction: The Functions of Courts in **Authoritarian Politics, in Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes**, nota 12, p. 1, 14. Musharraf respondeu suspendendo a Constituição do Paquistão. Idem.

<sup>62</sup> YOUNGERS, nota 14, p. 30.

<sup>63</sup> HIRSCHL, nota 53, p. 210.



questões políticas altamente controversas, cortes constitucionais – combinando as preferências ideológicas de seus membros com um astuto comportamento estratégico – tendem a se aproximar das visões de mundo prevalentes, das metanarrativas nacionais e dos interesses das influentes elites políticas quando lidam com as questões da mega política”.<sup>64</sup> O judiciário, cuja estrutura pode ser estabelecida ou moldada por aqueles no poder ou apresentar muitos dos respectivos membros indicados por estes, pode acabar se tornando um parceiro confiável em questões de particular importância na proteção do *status quo* político.<sup>65</sup>

Por exemplo, Vladimir Putin recorreu ao controle judicial de constitucionalidade para consolidar seu poder na Rússia. Alegando que estaria criando um espaço político unificado, ele autorizou que as cortes federais anulassem leis regionais inconsistentes com a constituição federal.<sup>66</sup> A autorização aparenta, pelo menos na superfície, em ser nada mais do que um controle neutro e direto em torno da supremacia normativa vertical, sendo consistente com outros modelos de estados federais, incluindo os Estados Unidos. De acordo com Putin, a nova autoridade judicial federal para superar leis regionais meramente ratificaria “o compromisso da Rússia com a ‘legalidade e o estado’”.<sup>67</sup> As cortes federais russas aplicaram seu novo poder com zelo e derrubaram milhares de leis regionais.<sup>68</sup> A eliminação delas permitiu que Putin centralizasse e consolidasse seu poder ao reduzir controles verticais sobre seu poder pelos governos regionais.<sup>69</sup>

Putin também alcançou apoio da Corte Constitucional russa e seu presidente, Valery Zorkin.<sup>70</sup> Já tendo sido descrito como “uma resposta da Rússia ao Presidente da Suprema Corte Americana John Marshall,”, Zorkin tem se esforçado, sem sucesso, em preservar a juridicidade

---

<sup>64</sup>HIRSCHL, Ran. **Reply, Constitutionalism, Judicial Review, and Progressive Change: A Rejoinder to McClain and Fleming**, 84 *TEX. L. REV.* 471, 481 (2005); HIRSCHL, nota 53, p. 171–72; E. WHITTINGTON, Keith. **Political Foundations of Judicial Supremacy: The Presidency, The Supreme Court, and Constitutional Leadership in U.S. History** 9 (2007) (“O Judiciário pode afirmar sua própria supremacia sobre a interpretação constitucional, mas tal reivindicação em última instância deve ser apoiada por outros atores políticos, tomando decisões políticas independentes sobre como o sistema constitucional deve operar”).

<sup>65</sup> MOUSTAFA; GINSBURG, nota 58, p. 14–21 (analisando como regimes autoritários limitam o ativismo judicial, sem violar a autonomia judicial).

<sup>66</sup> PARTLETT, William. Putin’s Artful Jurisprudence, *NAT’L INT.*, Jan./Feb. 2013, p. 35, 37.

<sup>67</sup> Idem. p. 39.

<sup>68</sup> Idem. p. 37

<sup>69</sup> Idem. p. 39

<sup>70</sup> Idem. p. 40-41.



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

constitucional durante o conflito entre Boris Yeltsin e o Parlamento russo.<sup>71</sup> A Corte de Zorkin declarou a inconstitucionalidade do decreto editado por aquele em 1993, no qual se dissolvia o Parlamento e o próprio Zorkin abertamente criticou Yeltsin pelo seu desapego ao Estado de Direito.<sup>72</sup> Após assumir a presidência, Putin saudou a referida decisão da Corte contra Yeltsin, declarando que a corte tinha lutado legitimamente contra “políticos que apelavam para expedientes políticos ao invés dos padrões jurídicos”.<sup>73</sup> A atual Corte Constitucional russa, presidida por Zorkin, retribuiu o elogio de Putin enfaticamente. Decisões recentes mantiveram legislação favorável ao governo, tais como a lei que concede ao Presidente a autoridade para nomear governadores regionais, argumentando que a Rússia necessita de um executivo forte no contexto da frágil transição democrática.<sup>74</sup>

Para ganhar o apoio deles, os governantes no poder podem recompensar estrategicamente juízes com o aumento de poder, especialmente em áreas com pouca importância para o controle político. Por exemplo, o apoio de Zorkin ao governo de Putin fez com que a Corte retomasse muitas das suas antigas competências.<sup>75</sup> O mesmo poder executivo errante contra o qual Zorkin controverteu nos anos 90 tornou-se mais palatável uma vez que o mesmo poder foi utilizado para reforçar os poderes de Zorkin e da Corte.<sup>76</sup>

O controle judicial de constitucionalidade pode também ser empregado para manter o controle sobre a grave hierarquia administrativa e mitigar os problemas entre representante e representado que podem surgir quando os agentes do baixo escalão administrativo falham em agir no melhor interesse do mandante, no caso, dos atuais ocupantes do poder.<sup>77</sup> Possibilidades em torno da confiança judicial podem permitir desafiar as ações dos agentes públicos subordinados,<sup>78</sup> servindo a dois propósitos. Primeiramente, o controle judicial das ações administrativas proporciona uma função de legitimação, especialmente em estados nos quais a corrupção ou abuso dos recursos públicos podem ser um lugar comum. O controle judicial

---

<sup>71</sup> Idem. p. 40.

<sup>72</sup> Idem. p. 41-41.

<sup>73</sup> Idem. p. 41. (citações diretas omitidas)

<sup>74</sup> Idem.

<sup>75</sup> Idem. p. 43.

<sup>76</sup> Idem.

<sup>77</sup> MOUSTAFA; GINSBURG, nota 58, p. 7-8.

<sup>78</sup> Idem. p. 7.



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

provê a aparência, ou mesmo o controle efetivo, em torno de algum nível de fiscalização nas práticas administrativas errantes. Em segundo lugar, ele também permite que as elites políticas monitorem as ações dos subordinados administrativos e os disciplinem quando necessário,<sup>79</sup> mitigando o problema da relação entre representante e representado.

Um judiciário relativamente autônomo pode ser útil na consolidação da autoridade e contenção do poder político. Um judiciário assim empoderado pode salvaguardar os interesses das elites autoritárias, mesmo quando elas forem depostas. Por exemplo, os indicados de Mubarak para as cortes do Egito têm tomado uma série de decisões após ele deixar o poder, – como aquela que banuiu a Irmandade Muçulmana – aparentando promover configurações políticas que existiam durante a autocracia de Mubarak.<sup>80</sup>

### III.I.II Reforçando as credenciais democráticas

Além de recrutar as cortes para consolidar o controle, o controle judicial de constitucionalidade pode ser também usado para reforçar as credenciais democráticas interna e externamente. O controle judicial retrata o sistema constitucional para o mundo como aquele que garante os freios e contrapesos contra um governo arbitrário,<sup>81</sup> especialmente onde o judiciário desfruta de uma melhor reputação que os poderes políticos como um órgão relativamente neutro e imparcial. Isso, por sua vez, serve para promover a imagem do regime ante as audiências domésticas e internacionais, permitindo que o governo mencione a independência judicial para responder quaisquer críticas em torno de práticas antidemocráticas.<sup>82</sup>

Para o judiciário desempenhar essa função legitimadora, ele deve desfrutar de relativa autonomia dos poderes políticos e, pelo menos ocasionalmente, agir contra os desejos daqueles

<sup>79</sup> Idem. REMY NASH, Jonathan; I. PARDO, Rafael no **Essay, Dirty Silver Platters: The Enduring Challenge of Intergovernmental Investigative Illegality**, 99 **IOWA L. REV.** 331 (discutindo o problema da representação em recursos em torno de decisões de falência e não encontrando nenhum dado empírico em torno de tal questão)

<sup>80</sup> NASRALLA, Shadia. Egyptian Court Bans Muslim Brotherhood, **REUTERS** (Sept. 23, 2013, 6:40 PM). Disponível em: <http://www.reuters.com/article/2013/09/23/us-egypt-brotherhood-idUSBRE98M0QR2 0130923>.

<sup>81</sup> MOUSTAFA; GINSBURG, nota 58, p 5–6.

<sup>82</sup> Idem. p. 6.



## AUTORITARISMO FURTIVO

### STEALTH AUTHORITARIANISM\*

no poder.<sup>83</sup> As atuais lideranças políticas podem tolerar, ou até mesmo saudar, decisões adversas do judiciário para manter a aparência de freios e contrapesos, na medida em que o judiciário não represente uma ameaça real às áreas centrais do controle político. Por exemplo, sob Mubarak, o judiciário egípcio desfrutou de uma ampla independência judicial até o início dos anos 2000.<sup>84</sup> A corte desfrutou de autonomia estrutural dos poderes políticos e também utilizou seletivamente o poder do controle de constitucionalidade para expandir e proteger as liberdades individuais.<sup>85</sup> A corte também descobriu fraude eleitoral em centenas de eleições e requereu supervisão judicial nas eleições de 2000.<sup>86</sup> Notavelmente, o governo Mubarak cumpriu tais decisões.<sup>87</sup> Ao mesmo tempo, no entanto, ele absteve-se fortemente em aceitar qualquer disputa em torno das leis de emergência ou do julgamento de civis por tribunais militares, os quais compunham os instrumentos principais do controle autoritário no Egito.<sup>88</sup> De modo semelhante, a mesma Corte de Zorkin que manteve a agenda reformista de Putin, como discutido anteriormente, também aceitou várias disputas constitucionais em torno de leis penais e de vigilância que miraram membros da oposição.<sup>89</sup>

A legitimidade proporcionada por cortes autônomas pode também ser útil para atrair investimento estrangeiro e comércio.<sup>90</sup> O controle judicial de constitucionalidade pode garantir segurança jurídica aos investidores estrangeiros ao proteger os direitos de propriedade e assegurar estabilidade econômica, especialmente em regimes com algum nível de corrupção

---

<sup>83</sup> Idem.

<sup>84</sup> OTTAWAY, nota 33, p. 45.

<sup>85</sup> J. BROWN, Nathan. Carnegie Endowment For Int'n Peace, Egypt's Judges in a Revolutionary Age 3 (2012), disponível em [http://carnegieendowment.org/files/egypt\\_judiciary.pdf](http://carnegieendowment.org/files/egypt_judiciary.pdf) (pontuando que na administração dos presidentes Anwar Sadat e Hosni Mubarak, "a Suprema Corte do Egito evoluiu para um modelo mais independente, o qual de fato proferiu uma série de decisões politicamente inconvenientes para o regime entre 1980 e início dos anos 2000, sendo que, em alguns anos, decidiu pela inconstitucionalidade em maior número de vezes do que pela constitucionalidade de leis) No início dos anos 2000, após o falecimento do Presidente da Suprema Corte, Mubarak capturou a Corte com apoiadores. B. LOMBARDI, Clark. Egypt's Supreme Constitutional Court: Managing Constitutional Conflict in an Authoritarian, Aspirationally 'Islamic' State, 3 **J. COMP. L.** 234, 250–51 (2008).

<sup>86</sup> OTTAWAY, nota 33, p. 45.

<sup>87</sup> Idem.

<sup>88</sup> Idem. p. 44-45. (descrevendo o uso do estado de emergência para manter o controle e transferir casos sensíveis para os tribunais militares)

<sup>89</sup> PARTLETT, nota 63, p. 43.

<sup>90</sup> MOUSTAFA; GINSBURG, nota 58, p. 8–9 (descrevendo, de um modo geral, os benefícios econômicos internacionais que um judiciário autônomo pode gerar).



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

governamental.<sup>91</sup> Diante de tal razão, a Organização Mundial do Comércio (OMC) requer supervisão judicial em áreas ligadas ao comércio, fazendo com que uma comunidade internacional cética possa investir em determinado estado, a despeito de práticas antidemocráticas.<sup>92</sup> Por exemplo, à Corte Constitucional egípcia foi garantido poder para interpretar a constituição, em parte para atrair investimentos estrangeiros e garantir aos investidores internacionais que a corte iria dissuadir quaisquer mudanças na economia de mercado.<sup>93</sup>

### III.I.III Evitando responsabilização política

O controle judicial de constitucionalidade também pode ser estabelecido para evitar a responsabilização ao delegar questões controversas ao judiciário.<sup>94</sup> Ao entrincheirar as preferências políticas num judiciário relativamente autônomo, o regime permite ao judiciário que proteja seus interesses, autorizando juízes a proferir decisões controversas que as elites políticas aprovam, mas não podem publicamente encampar, fazendo com que eles se protejam de qualquer responsabilização política no processo.<sup>95</sup> Por exemplo, numa série de decisões controversas, a Corte Constitucional egípcia superou políticas socialistas, para o entusiasmo da elite governante, a qual evitou o *backlash* político que teria ocorrido caso as reformas polêmicas tivessem ocorrido através do processo político.<sup>96</sup>

<sup>91</sup> Idem. p. 8.

<sup>92</sup> ARIEL AARONSON, Susan; RODWAN ABOUHARD, M. **Unexpected Bedfellows: The GATT, the WTO and Some Democratic Rights**, 55 *INT'L STUD. Q.* 379, 382 (2011) (descrevendo a OMC e seus componentes regulatórios no interior do Estado de Direito).

<sup>93</sup> MOUSTAFA, Tamir. **The Struggle For Constitutional Power: Law, Politics, and Economic Development in Egypt 76–79** (2007). Certamente, as garantias proporcionadas aos investidores estrangeiros podem ser limitadas na medida em que líderes autoritários afastem-se de seus compromissos iniciais e se tornem interessados em promover desapropriação, fazendo com que nem a constituição ou o controle judicial sejam suficientes para restringir o regime. TUSHNET, Mark. **Authoritarian Constitutionalism**, 100. *CORNELL L. REV.* 391, 426 (2015).

<sup>94</sup> MOUSTAFA; GINSBURG, nota 58, p. 9–10.

<sup>95</sup> HIRSCHL, nota 53, p. 39 (“Se a delegação de poderes pode aumentar o crédito e/ou reduzir a culpa atribuída aos políticos como o resultado da política levada a cabo pelo órgão delegado, tal delegação pode ser benéfica para o político”). A. GRABER, Mark. **The Nonmajoritarian Difficulty: Legislative Deference to the Judiciary**, 7 *STUD. AM. POL. DEV.* 35, 43 (1993) (pontuando que o Partido dominante “roga que o eleitorado culpe o judiciário pelas escolhas políticas controversas”).

<sup>96</sup> MOUSTAFA, nota 90, p. 6–9.



## AUTORITARISMO FURTIVO

### STEALTH AUTHORITARIANISM\*

#### III.II Ações judiciais por ofensas à honra

No início de 1765, John Adams escreveu que “liberdade não pode ser preservada sem um conhecimento geral entre as pessoas que ostentam tal direito... e uma disposição para conhecer... as características e condutas dos seus governantes”.<sup>97</sup> A mídia, organizações sem fins lucrativos, *think tanks* e outros grupos independentes desempenham um papel crucial como fiscais em promover um governo transparente, ao prover informação e comentários críticos acerca dos representantes do povo e respectivas políticas.<sup>98</sup>

Leis regendo crimes contra a honra, as quais existem em variadas formas em todos os países democráticos, têm se tornado um poderoso instrumento para minar a habilidade do público em monitorar seus líderes políticos. Muito embora as definições variem, um ataque à honra geralmente refere-se a uma declaração escrita que difama alguém ao atingir sua reputação.<sup>99</sup> Lançados contra dissidentes, processos por crimes contra a honra podem aumentar os custos da crítica ao expor o declarante a um custoso processo judicial cível ou penal, criando um “efeito silenciador” no discurso, levando a uma autocensura em torno de comentários críticos.<sup>100</sup> Uma cultura de autocensura pode minar a habilidade pública em observar o comportamento daqueles no poder, a obtenção de informações críticas acerca das ações e omissões deles e a mitigação da assimetria informacional entre o regime e os cidadãos.<sup>101</sup> Isso, por sua vez, cerceia a habilidade pública em efetivamente recompensar ou punir o

<sup>97</sup> ADAMS, John. A Dissertation on The Canon and Feudal Law (1765), reimpresso em: 3 The Works of John Adams 447, 456 (C. LITTLE, Charles; BROWN, James eds., 1851).

<sup>98</sup> BESLEY, Timothy. **Principled Agents?:** The Political Economy of Good Government 37 (2006).

<sup>99</sup> Cummins x Suntrust Capital Mkts., Inc., 649 F. Supp. 2d 224, 238 (S.D.N.Y. 2009).

<sup>100</sup> Dyuldin x Russia, App. No. 25968/02 ¶ 43 (Eur. Ct. H.R. July 31, 2007). Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-82038>. Como a Corte Europeia de Direitos Humanos explicou: “Se a todos os agentes estatais for permitido processar por difamação em casos de quaisquer declarações críticas à Administração Pública... jornalistas iriam ser inundados por ações judiciais. Isso não resultaria unicamente num fardo excessivo e desproporcional sendo alocado na mídia, drenando seus recursos e envolvendo-a em litigância interminável, mas também, inevitavelmente, acarretaria um efeito silenciador na imprensa no desempenho de sua tarefa de fornecer a informação e atuar como fiscal público”. Idem.

<sup>101</sup> BESLEY, nota 95, p. 37, 99; FERREJOHN, John. Incumbent Performance and Electoral Control, 50 **PUB. CHOICE** 5, 10 (1986) (“Com informações perfeitas, o eleitor é capaz de extrair o maior benefício na transação... intuitivamente, quanto mais vantagem informacional os agentes públicos disponham, maior será a habilidade deles em obter ativos daquele no poder”); M. MOE, Terry. The New Economics of Organization, 28 **AM. J. POL. SCI.** 739, 767 (1984) (destacando que a assimetria informacional desiguala a habilidade dos grupos menos informados em efetivamente fiscalizar e controlar o comportamento do grupo mais informado).





comportamento das lideranças políticas, fazendo com que o campo eleitoral incline-se a favor destes,<sup>102</sup> exacerbando o problema da representação política, a qual refere-se ao fracasso dos representantes (políticos) em agir no melhor interesse dos representados (cidadãos). O debate político está no centro de uma sociedade democrática,<sup>103</sup> e o uso excessivo de processos por crimes contra a honra contra dissidentes políticos pode sufocar o discurso político necessário para o funcionamento saudável do mercado democrático. Mesmo quando o processo judicial não tem sucesso, os custos de um litígio prolongado podem intimidar até mesmo os oponentes mais prósperos, detendo os comentários críticos.

Durante o movimento dos direitos civis nos Estados Unidos, por exemplo, diversos agentes públicos sulistas utilizaram processos judiciais para silenciar críticos e frear a cobertura da mídia sobre a luta por tais direitos.<sup>104</sup> A ausência de um escrutínio na mídia nacional teria permitido aos segregacionistas derrubar o ativismo em torno dos direitos civis impunemente.<sup>105</sup> Por exemplo, em 1964, agentes públicos sulistas ajuizaram numerosas ações buscando indenização contra empresas de mídia e líderes dos direitos civis, as quais totalizaram 388 milhões de dólares em danos.<sup>106</sup> A famosa decisão da Suprema Corte acerca da interpretação da primeira emenda no caso *New York Times Co. x Sullivan*, em si, já correspondeu a um processo por crime contra a honra ajuizado pelo comissário de polícia Lester Sullivan em Montgomery, Alabama, contra o *New York Times*, o qual publicara uma propaganda com acusações acerca da brutalidade policial contra ativistas dos direitos civis.<sup>107</sup> *Sullivan* e outros casos semelhantes pleiteavam um total de 5.6 milhões de dólares em danos, os quais “ameaçavam a saúde financeira do *Times*”.<sup>108</sup> Processos desse tipo também intimidam outras

---

<sup>102</sup> GILBERT; MOHSENI, nota 8, p. 285 (“Tais regimes que ... limitam os caminhos possíveis para participação dos cidadãos na vida econômica, social e política... ostentam competição injusta”).

<sup>103</sup> Roth x United States. 354 U.S. 476, 484 (1957) (destacando que o discurso político está no centro da Primeira Emenda); Lingens x Áustria, 103 Eur. Ct. H.R. (ser. A) 11, 26 (1986) (elencando que “Liberdade de expressão ... constitui o fundamento essencial de uma sociedade democrática e uma das condições básicas para seu progresso e desenvolvimento de cada indivíduo”).

<sup>104</sup> EDMONDSON, Aimee. In *Sullivan’s Shadow: The Use and Abuse of Libel Law Arising from the Civil Rights Movement, 1960–89*, 37 *JOURNALISM HIST.* 27 (2011).

<sup>105</sup> Idem. p. 28.

<sup>106</sup> Idem.

<sup>107</sup> N.Y. Times Co. x Sullivan. 376 U.S. 254, 256 (1964).

<sup>108</sup> EDMONDSON, nota 101, p. 28.



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

publicações, as quais poderiam enviar um repórter para cobrir manifestações em torno dos direitos civis no Sul sob o risco iminente de enfrentar um processo custoso.<sup>109</sup> A decisão da Suprema Corte nos Estados Unidos em Sullivan criou um elevado limite para processos por crimes contra a honra ajuizados por pessoas públicas e requereu a demonstração do dolo (o conhecimento da falsidade ou um desrespeito irresponsável pela verdade),<sup>110</sup> freando o que poderia ter sido um massacre com o ajuizamento de ações semelhantes contra a cobertura da imprensa em torno dos movimentos dos direitos civis.<sup>111</sup>

Em muitos casos, o uso de tais processos judiciais para silenciar dissidentes é menos custoso do que a repressão aberta. Intimidação aos dissidentes através de grave ameaça ou violência é mesmo mais eficiente que prolongados processos judiciais, os quais podem produzir resultados incertos. Mas a repressão aberta aos dissidentes através de meios não jurídicos também pode causar danos à credibilidade e à legitimidade do governo, tanto interna como externamente. A resposta do governo à liberdade de expressão a partir de repressão direta pode servir para unir ativistas contra o governo, fortalecendo a posição deles e permitindo que consigam nivelar a repressão para obter algum apoio, interna ou externamente, ao movimento.<sup>112</sup> Em Singapura, por exemplo, banir uma publicação, normalmente, aumenta a visibilidade dela e proporciona os meios para atacar aqueles no poder em face da restrição à liberdade de expressão.<sup>113</sup> De modo semelhante, na Turquia, a apreensão feita pelo governo de um livro ainda não publicado e intitulado “O exército do *Imã*” – o qual descrevia a infiltração de membros de um movimento islâmico na polícia turca – teve o efeito oposto ao esperado na medida em que atraiu mais atenção para a obra.<sup>114</sup> O texto do livro foi publicado *on-line* e foi

<sup>109</sup> Idem.

<sup>110</sup> SULLIVAN. 376 U.S. p. 279–80.

<sup>111</sup> EDMONDSON, nota 101, p. 27–28; LEWIS, Anthony. **Make no Law: The Sullivan Case and The First Amendment** 153–63 (1991) (analisando os impactos da decisão em Sullivan no direito constitucional).

<sup>112</sup> J. CHUA, Lynette. **Pragmatic Resistance, Law, and Social Movements in Authoritarian States: The Case of Gay Collective Action in Singapore**, 46 **LAW & SOC’Y REV.** 713, 719 (2012); cf. CHENOWETH, Erica; J. STEPHAN, Maria. **Why Civil Resistance Works: The Strategic Logic of Nonviolent Conflict** 50 (2011) (“Retaliação cria uma situação na qual a resistência iguala os erros de cálculos do regime em sua própria vantagem, na medida em que atores domésticos e internacionais que apoiam o regime mudam seu apoio para a oposição tendo em vista as ações específicas tomadas pelo regime”)

<sup>113</sup> SILVERSTEIN, nota 12, p. 88.

<sup>114</sup> GOTTSCHLICH, Jürgen. ‘**The Imam’s Army**’: Arrested Journalist’s Book Claims Turkish Police Infiltrated by Islamic Movement, **SPIEGEL ONLINE INT’L** (Apr. 6, 2011, 7:03 PM).



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

baixado por mais de 100.000 leitores em um único dia, sendo que muitos deles talvez não tivessem lido o livro, não fosse a publicidade gerada pela referida apreensão.<sup>115</sup>

Em contraste, o uso de processos em face de crimes contra a honra provavelmente não imporá ao regime os mesmos custos envolvidos caso a repressão aberta fosse utilizada. Certamente, o uso seletivo dos processos na direção de dissidentes, especialmente jornalistas proeminentes, pode também chamar atenção das audiências interna e externa. Mesmo assim, caso tais processos se fundamentem em leis em vigor – como normalmente ocorre – tal uso pode esconder a intimidação aos dissidentes como uma normal aplicação do Estado de Direito. Isso, por sua vez, torna mais difícil diferenciar o uso legítimo do abuso. Além disso, qualquer crítica direcionada ao regime pode também ser mitigada tendo em vista que os processos tramitam em um judiciário relativamente autônomo, com a possibilidade de revisão dos julgamentos por cortes supranacionais, como a Corte Europeia de Direitos Humanos, analisando-se a conformidade com normas internacionais.

O uso de processos civis contra críticos do governo em tais casos tem sido popular na Rússia atual. Muito embora não haja dados conclusivos acerca do número de ações por difamação ajuizadas a cada ano, alguns relatórios indicam algo entre 5.000 e 10.000 casos de difamação ajuizados anualmente.<sup>116</sup> O Centro de Defesa da Mídia de Massa estima que, aproximadamente, 60% de todos os casos de difamação são ajuizados contra jornalistas.<sup>117</sup>

Além dos processos civis, acusações criminais também são normalmente levadas a cabo contra jornalistas russos e companhias de mídia. Após o retorno de Vladimir Putin à presidência em maio de 2012, ele “reintroduziu a responsabilização penal por crimes contra a honra”, a qual havia sido despenalizada pelo Presidente Dmitry Medvedev em novembro de 2011.<sup>118</sup> Notavelmente, o projeto de lei foi apoiado pelo Sindicato dos Jornalistas da Rússia sediado em Moscou.<sup>119</sup> O Presidente do Sindicato explicou que ele é “categoricamente contra artigos

---

<http://www.spiegel.de/international/world/the-imam-s-army-arrested-journalist-s-book-claims-turkish-police-infiltrated-by-islamic-movement-a-755508.html>.

<sup>115</sup> Idem.

<sup>116</sup> Artigo 19. **The Cost of Reputation: Defamation Law and Practice in Russia** 27–28 (2007). Disponível em: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/russia-defamation-rpt.pdf>.

<sup>117</sup> Idem. p. 28.

<sup>118</sup> PARTLETT, nota 63, p. 43.

<sup>119</sup> MILASHINA, Elena. Criminalization of Speech a Serious Setback for Russia, Committee to Protect Journalists



difamatórios ou encomendados” e aqueles que os escrevem e publicam “devem ser responsabilizados”.<sup>120</sup> A lei também permite a reabertura de processos por crimes contra a honra que “foram suspensos ou rejeitados” durante o mandato de Medvedev.<sup>121</sup> Desde 2004, jornalistas russos condenados por difamação ajuizaram 36 pedidos na Corte Europeia de Direitos Humanos alegando violação ao artigo 10 (liberdade de expressão) da Convenção Europeia de Direitos Humanos.<sup>122</sup> Autoridades russas aceitaram a jurisdição da Corte, muito embora relutantemente, e podem pagar alguma compensação que seja devida aos autores dos pleitos.<sup>123</sup> Mesmo assim, a Corte não tem conseguido prevenir o massacre em torno dos processos por difamação, os quais continuam prevalecendo.<sup>124</sup>

De modo semelhante, a Turquia tem recentemente experimentado um aumento dos processos por crimes contra a honra contra críticos do governo. Durante seu mandato como Primeiro-Ministro, Recep Tayyip Erdogan:

Processou possivelmente centenas de indivíduos por insultá-lo... incluindo um estudante de teatro que faz encenações vestindo longas asas negras ao estilo *hippie*; irmãos desempregados que postaram uma música sobre o Sr. Erdogan na internet; e um professor contrário à guerra no Iraque, ativista e cartomante britânico que fez uma montagem retratando a cabeça do Sr. Erdogan num cachorro.<sup>125</sup>

Em julho de 2013, o famoso jornalista Ahmet Altan foi multado em 2.800 euros por insultar Erdogan num artigo.<sup>126</sup> Em outro caso, Erdogan processou o colunista Mahir Zeynalov pelas suas postagens no *twitter* sobre investigações de corrupção que miravam muitos agentes públicos do alto escalão do governo turco em dezembro de 2013.<sup>127</sup> Em maio de 2014, outro

---

(Aug. 23, 2012, 5:04 PM). <http://cpj.org/blog/2012/08/criminalization-of-defamation-a-serious-setback-fo.php>.

<sup>120</sup> Idem.

<sup>121</sup> Idem.

<sup>122</sup> Idem.

<sup>123</sup> JEFFRIES, Ian. Political Developments in Contemporary Russia 557 (2011) (“Consideramos algumas decisões da Corte europeia como políticas... mas a despeito do fato de que não concordamos com certas decisões em princípio, nós a cumpriremos”. (citando Sergei Lavrov, Ministro das Relações Exteriores russo).

<sup>124</sup> SAVIC, Iva. The Russians and the Courts, **N.Y. TIMES** (Aug. 10, 2007). <http://www.nytimes.com/2007/08/10/opinion/10iht-edsavic.1.7073484.html?> (pontuando que “A Rússia faz pouco esforço aparente em prevenir novas violações” da Convenção Europeia de Direitos Humanos).

<sup>125</sup> CHAMPION, Marc. Call the Prime Minister a Turkey, Get Sued, **WALL ST. J.** (June 7, 2011). <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304563104576357411896226774>.

<sup>126</sup> KARACA, Ekin. Journalist Ahmet Altan Receives 11 Months of Prison, **BIANET** (July 18, 2013, 5:49 PM). <http://bianet.org/english/freedom-of-expression/148576-journalist-ahmet-altan-receives-11-months-of-prison>.

<sup>127</sup> ARANGO, Tim. In Scandal, Turkey’s Leaders May Be Losing Their Tight Grip on News Media, **N.Y. TIMES**



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

proeminente jornalista foi processado por promover uma “campanha psicológica” para difamar Erdogan no *twitter*.<sup>128</sup>

A Turquia também empregou outras leis contra jornalistas, incluindo aquelas proibindo “quebra da confidencialidade de uma investigação” e “influência no julgamento justo” através da cobertura da imprensa.<sup>129</sup> Muitas dessas leis foram cuidadosamente construídas para se compatibilizar com a provisão em torno da liberdade de expressão prevista no artigo 10 da Convenção Europeia de Direitos Humanos, a qual permite limitações em tal direito fundamental “para a proteção da reputação ou direitos das pessoas, a prevenção de divulgação de informação sigilosa recebida numa relação de confiança ou para manter a autoridade e imparcialidade do judiciário”.<sup>130</sup> Em julho de 2012, em resposta à pressão europeia, o governo turco efetivou amplas mudanças aparentes em tais leis, mantendo, no entanto, o extenso arsenal de leis em torno de crimes contra a honra para usar como tacões contra críticos e dissidentes.<sup>131</sup> Tal arsenal, e seus efeitos na cobertura da mídia, foram amplamente demonstrados durante os protestos disseminados contra o governo no verão de 2013. Em 7 de junho de 2013, no ápice dos protestos, seis populares e tradicionais jornais publicaram manchetes idênticas, todos alardeando o comprometimento de Erdogan com a democracia.<sup>132</sup>

Em Singapura, o governo também tentou responder aos comentários críticos “instantaneamente e com enorme esforço litigante”.<sup>133</sup> Estes processos têm sido bem-sucedidos em fazer com que muitas publicações proeminentes revejam sua postura.<sup>134</sup> Por exemplo, para prevenir um ataque de processos por crimes contra a honra, *Dow Jones & Company* desculpam-se por diversos artigos publicados no *Asian Wall Street Journal* em 1985, 1986 e

---

(Jan. 11, 2014), <http://www.nytimes.com/2014/01/12/world/europe/in-scandal-turkeys-leaders-may-be-losing-their-tight-grip-on-news-media.html>.

<sup>128</sup> Erdoğan Sues Journalist for Retweeting Critical Posts, **TODAY'S ZAMAN** (May 13, 2014, 10:29 PM), <http://www.todayszaman.com/news-347728-erdogan-sues-journalist-for-retweeting-critical-posts.html>.

<sup>129</sup> Coom. To Protect Journalists, Turkey's Press Freedom Crisis 27 (2012). Disponível em: <http://cpj.org/reports/Turkey2012.English.pdf>.

<sup>130</sup> Convenção para Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais. Art. 10.2. Nov. 4, 1950, 213 U.N.T.S. 221.

<sup>131</sup> Coom. to Protect Journalists, nota 126.

<sup>132</sup> UTKU BILA, Sibel. Young Turks Use 'Disproportionate Wit' to Shake Up Erdogan, **AL-MONITOR**. (June 9, 2013), <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/06/turkey-protests-humor-resistance.html>.

<sup>133</sup> SILVERSTEIN, nota 12, p. 90.

<sup>134</sup> Idem. p. 90-91.



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

1989, retirando artigos na *Far Eastern Economic Review*, outra publicação da propriedade da *Dow Jones*.<sup>135</sup> De modo semelhante, o *International Herald Tribune*, propriedade do *New York Times* e do *Washington Post*, fez pedido de desculpas pela publicação de artigos e processos contra o *The Economist*, e também produziram a retirada de textos, pedidos de desculpas e significativos julgamentos em 1993, 2004 e 2005.<sup>136</sup> Processos por crimes contra a honra em Singapura são instrumentos particularmente efetivos do autoritarismo furtivo, desde que as regras eleitorais em tal País proibiram as pessoas condenadas por falência, que ainda estejam pagando suas dívidas, de assumir um cargo público.<sup>137</sup> Por exemplo, entre 1971 e 1993, 11 líderes de oposição declararam falência após serem processados, tornando-se inelegíveis para cargos públicos.<sup>138</sup>

Exemplos de outras nações são abundantes. Na Malásia, o Primeiro-Ministro Mahathir Mohamad ajuizou de modo desenfreado diversas ações para silenciar dissidentes.<sup>139</sup> De modo semelhante, o governo de Camarões processou 50 jornalistas por crimes contra a honra no final dos anos 90 e multou diversos jornais, levando-os a encerrar as atividades.<sup>140</sup> Na Croácia, o governo ajuizou 230 ações em 1997 contra jornais independentes.<sup>141</sup> Em algumas nações, como Bielorrússia, Cambodja e Rússia – o uso reiterado de processos desse tipo levaram ao fechamento de muitas empresas de mídia.<sup>142</sup> Em outros casos – como na Malásia, Ucrânia e Turquia – a ameaça de processos causou autocensura generalizada,<sup>143</sup> a qual em si fragilizou a habilidade pública em monitorar e sancionar seus respectivos líderes.

Certamente, as leis protegendo a honra existentes em tais regimes não são réplicas precisas daquelas existentes em regimes democráticos. A Suprema Corte dos Estados Unidos, por exemplo, impõe elevados padrões de prova em processos de difamação que atingem figuras

---

<sup>135</sup> Idem. p. 91.

<sup>136</sup> Idem.

<sup>137</sup> TUSHNET, nota 90, p. 401–02.

<sup>138</sup> THIO, Li-ann. *Lex Rex or Rex Lex? Competing Conceptions of the Rule of Law in Singapore*, 20 **UCLA PAC. BASIN L.J.** 1, 19–20 (2002).

<sup>139</sup> Felker, Greg. *Malaysia in 1999: Mahathir's Pyrrhic Deliverance*, 40 **ASIAN SURV.** 49, 51 (2000).

<sup>140</sup> LEVITSKY; WAY, nota 6, p. 9.

<sup>141</sup> Idem.

<sup>142</sup> Idem.

<sup>143</sup> Idem.



públicas, tais como proeminentes políticos, os quais devem demonstrar que a declaração difamatória foi publicada com dolo.<sup>144</sup> Em contraste, em Singapura, tanto figuras públicas como privadas estão sujeitas aos mesmos padrões probatórios.<sup>145</sup> A abordagem de Singapura, no entanto, não representa um ponto fora da curva extremo, pois diversos regimes jurídicos com credenciais democráticas favoráveis também rejeitam aquele elevado padrão probatório para figuras públicas em casos de difamação.<sup>146</sup> Por exemplo, a Alta Corte da Austrália distribui o ônus da prova, não para o agente público, mas para o emissor da mensagem, o qual deve provar que a informação publicada é verdadeira, não foi publicada de modo imprudente e a decisão para publicar foi justificável.<sup>147</sup> O modelo australiano tem sido influente em diversas outras jurisdições, incluindo a África do Sul.<sup>148</sup> As regras eleitorais de Singapura, as quais banem indivíduos falidos da disputa eleitoral, também não são incomuns.<sup>149</sup> Como observa Mark Tushnet, com a possível exceção em torno da regra que impõe altas indenizações por ofensas à honra que o alvo é um agente público, as regulações que Singapura impõem na liberdade de expressão apresentam homólogos em nações normalmente consideradas como constitucionais.<sup>150</sup>

Outra variação nas leis regulando as ofensas à honra diz respeito à natureza criminal. A Rússia, por exemplo, apresenta tanto leis penais como civis contra difamação. A difamação não é criminalizada em muitos regimes democráticos, e várias organizações internacionais têm apelado para a abolição de tal seara penal.<sup>151</sup> Há, no entanto, democracias estabelecidas com leis penais tipificando a difamação. Em 2005, 17 estados e dois territórios dos Estados Unidos

<sup>144</sup> N.Y. Times Co. v. Sullivan, 376 U.S. 254, 279–80 (1964) (sustentando que agentes públicos devem provar que a declaração difamatória “foi feita com dolo – ou seja, com conhecimento de que era falsa ou com atitude imprudente acerca da falsidade ou não”) A Corte Europeia de Direitos Humanos adotou abordagem similar. See Lingens v. Áustria, 103 Eur. Ct. H.R. (ser. A) 11, 26 (1986) (“Os limites da crítica aceitável são... mais amplas no que tange aos políticos do que em relação aos indivíduos privados.”)

<sup>145</sup> SILVERSTEIN, nota 12, p. 89–90.

<sup>146</sup> TUSHNET, nota 90, p. 458 (destacando que muito embora as leis iliberais de Singapura sejam “velhas”, elas parecem estar “nos limites do constitucionalismo liberal”).

<sup>147</sup> DOCHERTY, Bonnie. **Defamation Law: Positive Jurisprudence**, 13 **HARV. HUM. RTS. J.** 263, 276–77 (2000).

<sup>148</sup> Idem. p. 278. (citando *Nat'l Media Ltd. & Others v. Bogoshi* 1998 (4) SA 1196 (CC) at 1210 (S. Afr.).

<sup>149</sup> TUSHNET, nota 90, p. 402 n. 45.

<sup>150</sup> Idem. p. 409.

<sup>151</sup> DOCHERTY, nota 144, p. 272.



apresentavam tipos penais criminalizando delitos contra a honra.<sup>152</sup> De modo semelhante, Itália e Canadá criminalizam a difamação<sup>153</sup> e o Reino Unido assim o fazia até 2009.<sup>154</sup> A Corte Europeia de Direitos Humanos também tem permitido aos estados membros adotar leis penais contra difamação.<sup>155</sup> Muito embora o processo penal carregue um grande estigma social, bem como a possibilidade de imposição de prisão, condenações penais normalmente demandam um elevado padrão probatório e jurados podem fixar, como efetivamente tem ocorrido, indenizações em processos civis que excedem significativamente o máximo das multas penais por difamação.<sup>156</sup>

### III.III Leis eleitorais

Um terreno particularmente fértil para o autoritarismo furtivo é a estruturação das leis eleitorais. Como Richard Pildes explica, “o processo democrático deve se estruturar através do direito, mas aqueles que controlam a formatação de tais leis são em si atores políticos interessados”.<sup>157</sup> Como tais leis proporcionam as regras básicas para o jogo democrático, elas

<sup>152</sup> **Org. For Sec. & Co-Operation in Europe, Libel and Insult Laws: A Matrix on Where We Stand and What We Would Like to Achieve** 171 (2005). Disponível em: <http://www.osce.org/fom/41958?download=true>. Tais Estados e territórios incluem Colorado (COLO. REV. STAT. § 18-13-105 (repealed 2012)), Flórida (FLA. STAT. §§ 836.01–11 (2012)), Idaho (IDAHO CODE ANN. §§ 18-4801 to -4809 (2014)), Kansas (KAN. STAT. ANN. § 21-4004 (repealed 2011)), Louisiana (LA. REV. STAT. ANN. § 14:47 (2014)), Michigan (MICH. COMP. LAWS § 750.370 (2014)), Minnesota (MINN. STAT. § 609.765 (2014)), Montana (MONT. CODE ANN. § 45-8-212 (2014)), New Hampshire (N.H. REV. STAT. ANN. § 644:11 (2014)), Novo México (N.M. STAT. ANN. § 30-11-1 (2014)), Carolina do Norte (N.C. GEN. STAT. § 14-47 (2014)), Dakota do Norte (N.D. CENT. CODE § 12.1-15-01 (2013)), Oklahoma (OKLA. STAT. tit. 21, §§ 771–781 (2014)), Utah (UTAH CODE ANN. § 76-9-404 (2014)), Virginia (VA. CODE ANN. § 18.2-417 (2014)), Washington (WASH. REV. CODE § 9.58.010 (repealed 2009)), Wisconsin (WIS. STAT. § 942.01 (2014)), Puerto Rico (P.R. LAWS ANN., tit. 33, §§ 4101–4104 (repealed 2005)), and the Virgin Islands (V.I. CODE ANN. tit. 14, § 1172 (2014)).

<sup>153</sup> **Org. For Sec. & Co-Operation in Europe**, nota 149, p. 78 (Italy); *Idem.* p. 39 (Canada).

<sup>154</sup> Notícia. **Article 19, United Kingdom: Defamation Decriminalised** (Nov. 13, 2009). Disponível em: [www.article19.org/data/files/pdfs/press/united-kingdom-defamation-decriminalised.pdf](http://www.article19.org/data/files/pdfs/press/united-kingdom-defamation-decriminalised.pdf).

<sup>155</sup> *Castells v. Spain*, 14 Eur. Ct. H.R. (ser. A) 445, 477 (1992) (Frowein & Basil, dissenting) (“Permanece aberta às autoridades do Estado competente a possibilidade de adotar leis, de acordo com a capacidade em garantir a ordem pública... *mesmo apresentando natureza penal*, com intuito de reagir apropriadamente e sem excesso às acusações difamatórias” (destaque adicionado)).

<sup>156</sup> *DOCHERTY*, nota 144, p. 272; *City of Chicago v. Tribune Co.*, 139 N.E. 86, 90 (1923) (“Um governo despótico ou corrupto pode mais facilmente extirpar a oposição a partir de uma série de ações civis do que recorrendo ao processo penal”).

<sup>157</sup> *PILDES*, nota 22, p. 126.





## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

estão prontas para manipulação por líderes políticos auto-interessados com o propósito de isolá-los de qualquer disputa democrática significativa. As leis eleitorais regulam as condições sob as quais uma eleição vai ocorrer, as condições de elegibilidade para obter a representação política, o método para agregar os votos individuais e uma série de outras decisões com consequências significativas.<sup>158</sup> Tais leis podem ser reconfiguradas com um propósito aparentemente legítimo e neutro em torno da eliminação da fraude eleitoral ou promoção da estabilidade política para aumentar os custos de retirar os atuais líderes do poder.<sup>159</sup>

Certamente, a prevenção à fraude e a proteção da estabilidade política são interesses estatais importantes. A fraude eleitoral em si pode levar ao fortalecimento do poder extrajurídico e a instabilidade política pode criar vácuos no poder, conduzindo a mudanças não jurídicas na autoridade governamental, como se tem como um golpe militar. Algum nível de regulação é então necessário para o sistema eleitoral funcionar com integridade. Mas grandiosos interesses, como a equidade e a estabilidade, também podem mascarar propósitos mais insidiosos e não democráticos. Muito embora muitas regulações eleitorais – incluindo os conhecidos métodos como *gerrymandering*<sup>160</sup> nos distritos eleitorais – proporcionam terreno fértil para o autoritarismo furtivo,<sup>161</sup> esta subseção discute três tipos não tão evidentes de leis eleitorais que estão especialmente sujeitas a abuso: a) leis regulando o alistamento eleitoral; b) restrições aos direitos políticos passivos<sup>162</sup>; c) leis de financiamento de campanha.

### III.III.I Leis regulando o alistamento eleitoral

As leis que regulam o alistamento eleitoral, as quais existem em praticamente todas as nações democráticas para garantir a igualdade eleitoral, oferecem a oportunidade para

---

<sup>158</sup> Idem.

<sup>159</sup> OTTAWAY, nota 33, p. 141.

<sup>160</sup> Nota do tradutor: na nota 179, o autor esclarece que consiste tal prática.

<sup>161</sup> PILDES, nota 22, p. 126 (destacando que no sul dos Estados Unidos, por mais de um século: “controle autoritário da política foi alcançado através de técnicas como o *gerrymandering* dos distritos eleitorais”).

<sup>162</sup> Nota do tradutor: no original, o autor utilizou a expressão *electoral barriers to entry*. Como a subseção abordará práticas como a existência de elevadas cláusulas de barreira, compondo um obstáculo desproporcional, de acordo com os casos estudados, para o mais amplo exercício possível dos direitos políticos passivos, optou-se pela tradução da expressão como “restrições aos direitos políticos passivos”.



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

marginalizar parte da população.<sup>163</sup> Por exemplo, uma lei eleitoral adotada no Zimbabwe pelo Presidente Robert Mugabe determinou que os eleitores domiciliados na zona urbana, muitos dos quais opunham-se fortemente ao governo daquele, apresentassem a “prova do domicílio... para o alistamento nas eleições presidenciais de 2002”.<sup>164</sup> Tal lei teve o efeito de marginalizar milhares de pessoas que viviam com amigos ou família ou não pagavam contas de água ou de energia – uma maneira comum de provar o domicílio – pois não tinham acesso à eletricidade ou à água encanada.<sup>165</sup>

O processo de alistamento eleitoral pode também criar obstáculos proibitivos ao voto daqueles em áreas rurais localizadas longe dos lugares oficiais para efetivação do registro.<sup>166</sup> Em alguns regimes, eleitores vivendo na zona rural, muitas vezes compondo áreas negligenciadas pelo governo, podem ser mais descontentes com aqueles no poder.<sup>167</sup> Tal insatisfação os tornam o alvo preferido para marginalização através de rigoroso processo de alistamento, o qual pode requerer que os eleitores rurais façam múltiplas viagens aos distantes centros de alistamento, efetivem o registro para, só assim, votarem.<sup>168</sup>

As leis de alistamento eleitoral também podem ser empregadas para desencorajar ou promover a participação eleitoral daqueles que saíram de seu país de origem.<sup>169</sup> Senegal, por exemplo, estabelece cabines de votação em grandes cidades americanas e francesas para permitir a participação daqueles em diáspora, já que estes identificam-se com os atuais ocupantes do poder naquele Estado.<sup>170</sup> Por outro lado, o Presidente Hugo Chávez impediu o exercício dos direitos políticos ativos dos venezuelanos dissidentes que residiam em Miami e dificilmente o apoiariam.<sup>171</sup> De modo semelhante, refugiados, os quais, normalmente, estão insatisfeitos com o atual governo, podem também ser excluídos da eleição sob a alegação

---

<sup>163</sup> OTTAWAY, nota 33, p. 141.

<sup>164</sup> Idem.

<sup>165</sup> Idem.

<sup>166</sup> Idem.

<sup>167</sup> Idem.

<sup>168</sup> Idem.

<sup>169</sup> Idem.

<sup>170</sup> Idem. p. 142.

<sup>171</sup> Idem.



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

pretensamente neutra de que residem fora do seu país de origem.<sup>172</sup>

Leis regulando a identificação dos eleitores, as quais preveem que os eleitores provem a identificação para combater a fraude eleitoral, também são propensas ao abuso.<sup>173</sup> Tais leis existem em nações democráticas, tais como Estados Unidos, Alemanha e Canadá, e são normalmente adotadas com o propósito de prevenir fraude eleitoral. Mas elas também podem ser utilizadas para excluir eleitores de oposição da participação eleitoral.<sup>174</sup> Em muitas nações africanas, por exemplo, tais leis têm sido usadas para marginalizar minorias étnicas, cuja identificação formal é normalmente negada, ou que são excluídas como cidadãos de outras nações.<sup>175</sup> A adoção de leis regulando a identificação dos eleitores nos Estados Unidos também apresenta preocupação sobre tais discriminações. Democratas criticam tais leis argumentando que elas marginalizam os pobres, os quais estariam mais inclinados a apoiar o Partido Democrata.<sup>176</sup> Republicanos, por sua vez, sustentam que tais leis são necessárias para evitar fraude eleitoral.<sup>177</sup>

### III.III.II Restrições aos direitos políticos passivos

As restrições aos direitos políticos passivos compõem uma série de obstáculos, atingindo a habilidade de indivíduos e partidos políticos em competir nas eleições e obter representação legislativa. Tais limites são normalmente criados para prevenir confusão eleitoral e proteger a estabilidade política. Ainda assim, elas podem excluir partidos políticos e candidatos novos e emergentes, protegendo aqueles atualmente no poder e fortalecendo o *status quo* político.

Limites eleitorais, como a cláusula de barreira, compõem um bom exemplo de tal prática. Ela se refere ao percentual de votos que um partido político deve obter nas eleições

---

<sup>172</sup> Idem.

<sup>173</sup> Idem. p. 141.

<sup>174</sup> Idem.

<sup>175</sup> Idem.

<sup>176</sup> L. HANSEN, Richard. The Untimely Death of Bush v. Gore, 60 *STAN. L. REV.* 1, 19–20 (2007).

<sup>177</sup> Idem. p. 19.

nacionais para alcançar representação parlamentar.<sup>178</sup> Cláusulas de barreira existem em muitas nações democráticas que adotam o sistema proporcional de representação, incluindo Áustria (4%), República Tcheca (5%), Alemanha (5%) e Grécia (3%).<sup>179</sup> Elas são normalmente criadas para promover a estabilidade num mercado político fragmentado.<sup>180</sup> Muita competição política e diversos partidos políticos pequenos podem levar à formação de coalizões frágeis e instáveis, fomentando o impasse legislativo e instabilidade política.<sup>181</sup>

Muito embora estes sejam propósitos importantes, elevadas cláusulas de barreira podem também paralisar a competição política e inclinar de modo não razoável o campo político no sentido de favorecer àqueles atualmente no poder.<sup>182</sup> Elevadas cláusulas de barreira enviesam a representação parlamentar, porque as cadeiras garantidas aos partidos que alcançam o limite tendem a ser significativamente desproporcionais ao número de votos que eles recebem. Cláusulas eleitorais também podem estabelecer elevadas restrições aos novos e emergentes partidos políticos. Tais partidos devem levantar fundos, organizarem-se, expandirem-se e obter

---

<sup>178</sup> ALKIN, Sinan. **Note, Under Representative Democracy: Why Turkey Should Abandon Europe 's Highest Electoral Threshold**, 10 **WASH. U. GLOBAL STUD. L. REV.** 347, 351–52 (2011) (descrevendo a cláusula de barreira de 10% da Turquia).

<sup>179</sup> ÁLVAREZ-RIVERA, Manuel. **Parliamentary Elections in the Czech Republic—Elections to the Chamber of Deputies**, Election Resources on The Internet (última atualização em 25 de maio de 2014), <http://www.electionresources.org/cz/>; European Election Database: Austria, NORWEGIAN SOC. SCI. DATA SERVICES [http://www.nsd.uib.no/european\\_election\\_database/country/austria/parliamentary\\_elections.html](http://www.nsd.uib.no/european_election_database/country/austria/parliamentary_elections.html) (última revisão em 23 de março de 2015); European Election Database: Germany, NORWEGIAN SOC. SCI. DATA SERVICES, [http://www.nsd.uib.no/european\\_election\\_database/country/germany/european\\_parliament\\_elections.html](http://www.nsd.uib.no/european_election_database/country/germany/european_parliament_elections.html) (último acesso em 23 de março de 2015); *European Election Database: Greece*, NORWEGIAN SOC. SCI. DATA SERVICES, [http://www.nsd.uib.no/european\\_election\\_database/country/greece/european\\_parliament\\_elections.html](http://www.nsd.uib.no/european_election_database/country/greece/european_parliament_elections.html) (último acesso em 23 de março de 2015).

<sup>180</sup> NORRIS, Pippa. **Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems**, 18 **INT'L POL. SCI. REV.** 297, 303 (1997) (pontuando que a representação proporcional nas eleições parlamentares correlaciona-se com a diversidade de pequenos partidos políticos)

<sup>181</sup> GURSEL, Seyfettin. **Electoral Threshold Becomes a Critical Issue**, **TODAY'S ZAMAN** (July 29, 2013), [http://www.todayzaman.com/columnists/%20seyfettin-gursel\\_322219-electoral-threshold-becomes-a-critical-issue.html](http://www.todayzaman.com/columnists/%20seyfettin-gursel_322219-electoral-threshold-becomes-a-critical-issue.html) (“Nossa opinião sobre a cláusula de barreira é esta: nos sistemas onde não há limites eleitorais, não se encontra confiança e estabilidade. Na última década, obtivemos estabilidade e confiança no nosso país, as quais foram possíveis graças à estruturação do governo sem coalizões. Não podemos ignorar isso... não queremos arruinar a performance do nosso país. (citando Recep Tayyip Erdogan, Primeiro Ministro turco)); **Less Is More: Russia Reduces Electoral Threshold**, RT (Oct. 21, 2011, 8:13 PM), <http://rt.com/news/prime-time/russia-reduces-electoral-threshold-325/> (pontuando que a cláusula de barreira de 7% na Rússia foi adotada “para estimular o processo de ampliação e estruturação dos partidos políticos”).

<sup>182</sup> *Gerrymandering*, o qual refere-se à manipulação dos limites eleitorais, pode desempenhar papel similar em proteger aqueles que estão no poder da competição eleitoral. Tushnet, note 90, p. 458–59.



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

visibilidade nacional para se tornarem uma alternativa viável ao atual governo. Normalmente, este é um processo gradual. Um partido político emergente pode ser incapaz de alcançar uma cláusula de barreira elevada nas primeiras eleições que participa. Isso, por sua vez, retira do partido a visibilidade nacional que a representação parlamentar oferece e aloca impedimentos significativos para alcançar o reconhecimento nacional. A ausência de visibilidade nacional aumenta os custos para o partido político angariar financiamento político suficiente para organizar e estruturar uma campanha política capaz de elevar o partido para além da cláusula de barreira. Além disso, em nações com elevadas cláusulas de barreira, eleitores podem ser dissuadidos a votar em partidos novos ou menores sob o argumento de que “os votos não vão adiantar”.<sup>183</sup> Tais elevadas restrições podem oferecer vantagens sistemáticas aos atuais governantes e criar um círculo vicioso capaz de excluir pelo menos alguns partidos de oposição do mercado político.

Por exemplo, fixada em 10%, a cláusula de barreira turca é a mais elevada no mundo.<sup>184</sup> Para obter a representação no Parlamento, um partido político deve obter pelo menos 10% dos votos populares na eleição parlamentar geral.<sup>185</sup> Tal limite foi criado no início dos anos 80 com o propósito de reforçar a estabilidade política após duas décadas de frágeis coalizões governamentais.<sup>186</sup> Mas o limite também teve o efeito de enviesar significativamente a representação política na Turquia.

As eleições parlamentares de novembro de 2002 são ilustrativas. De um total de aproximadamente 32 milhões de votos, o Partido Justiça e Desenvolvimento (*Adalet ve Kalkınma Partisi*) obteve aproximadamente 11 milhões de votos e o Partido Republicano Popular (*Cumhuriyet Halk Partisi*) recebeu aproximadamente seis milhões de votos.<sup>187</sup> Os 15 milhões de votos restantes foram destinados a partidos que não alcançaram o limite.<sup>188</sup> Estes votos foram realocados entre os partidos que alcançaram a cláusula de barreira, fazendo com que o Partido Justiça e Desenvolvimento alcançasse 64% das cadeiras legislativas com somente

---

<sup>183</sup> TOKER, Cem. Why Is Turkey Bogged Down?, 7 *TURK. POL'Y Q.* 25, 28 (2008).

<sup>184</sup> *Idem.* p. 27.

<sup>185</sup> *Idem.*

<sup>186</sup> *Yumak x Turkey*, 2008 Eur. Ct. H.R. (GC) 425, 466.

<sup>187</sup> TOKER, nota 178, p. 27.

<sup>188</sup> *Idem.*



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

34% do voto popular.<sup>189</sup>

Muito embora a cláusula de barreira na Turquia tenha se tornado alvo de crítica doméstica, ela foi sacramentada pela Corte Europeia de Direitos Humanos. Em 2008, a Corte decidiu que o limite de 10% não violava a Convenção Europeia de Direitos Humanos.<sup>190</sup> A Corte argumentou que, enquanto as eleições forem livres, levadas a cabo com a garantia do sigilo do voto e “garantidas pela liberdade de expressão e opinião das pessoas”, estados membros são livres para desenvolver as eleições como bem entenderem.<sup>191</sup> Aplicando tal princípio, a Corte decidiu que o limite de 10% estava inserido na margem de apreciação garantida à Turquia, a qual, na compreensão da Corte, havia implementado o limite tendo em vista legítimas finalidades em prol da diminuição da fragmentação legislativa e da preservação do estado unitário.<sup>192</sup>

Durante seu segundo mandato como Presidente russo, Vladimir Putin também elevou a cláusula de barreira de 5% para 7%.<sup>193</sup> Vários comentaristas argumentaram que o limite fora criado para solidificar a dominação da União Russa contra os políticos russos.<sup>194</sup> Com a União Russa no comando, Putin poderia obedecer o limite de dois mandatos presidenciais e se retirar do cargo em 2008 sem arriscar seus planos de reeleição em 2012 após passar 4 anos como Primeiro-Ministro.<sup>195</sup>

Egito proporciona outro exemplo. Sob pressão dos Estados Unidos para liberalizar o sistema político egípcio, Hosni Mubarak modificou o processo eleitoral para presidente em

---

<sup>189</sup> Idem. p. 28. Para superar a elevada cláusula de barreira, pequenos partidos políticos turcos – mais notavelmente, o Partido Paz e Democracia (*Baris ve Demokrasi Partisi*), o qual representa a população curda historicamente excluída na Turquia – normalmente indicam candidatos como independentes. Estes, no entanto, não recebem qualquer financiamento público no Tesouro, o qual é destinado somente aos partidos políticos que recebam mais de 7% do voto popular. Idem.

<sup>190</sup> Yumak, 2008. Corte Europeia de Direitos Humanos. p. 466.

<sup>191</sup> Idem. p. 456 (citações diretas omitidas).

<sup>192</sup> Idem. p. 464, 466.

<sup>193</sup> *Less Is More: Russia Reduces Electoral Threshold*, nota 176. Em 2011, a Rússia adotou uma nova lei, para vigorar em 2016, a qual diminuiu tal limite eleitoral para 5%. Idem.

<sup>194</sup> DEBARDELEBEN, Joan. Russia's Duma Elections and the Practice of Russian Democracy, 63 *INT'L J.* 275, 281 (2008); F. REMINGTON, Thomas. Presidential Support in the Russian State Duma, 31 *LEGIS. STUD. Q.* 5, 25 (2006).

<sup>195</sup> MORASKI, Bryon. *Electoral System Reform in Democracy's Grey Zone: Lessons from Putin's Russia*, 42 *GOV'T & OPPOSITION* 536, 549 (2007).



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

2005.<sup>196</sup> O novo sistema previu que candidatos poderiam ser indicados somente por partidos políticos criados há cinco anos e que tivessem recebido pelo menos 5% das cadeiras em cada câmara do legislativo.<sup>197</sup> O único partido político que alcançou tais limites foi o partido de Mubarak (Partido Nacional Democrático), mas, de acordo com um procedimento de transição aplicado unicamente para as primeiras eleições levadas a cabo sob o novo sistema, outros partidos políticos puderam indicar candidatos.<sup>198</sup> A adoção desses novos procedimentos eleitorais permitiu a Mubarak preservar sua dominação política, enquanto alegou para a comunidade internacional que ele estava liberalizando o sistema político do Egito.<sup>199</sup> A Secretária de Estado norte-americana, Condoleezza Rice, declarou que “o novo sistema eleitoral seria ‘mais um passo em prol da completa democracia que o povo egípcio deseja e merece’”.<sup>200</sup>

### III.III.III Leis regulando o financiamento de campanha

Leis regulando o financiamento de campanhas buscando impedir a influência estrangeira no processo político doméstico são comuns em muitas nações. Nos Estados Unidos, por exemplo, estrangeiros foram proibidos de fazer contribuições políticas desde 1966 com as emendas à Lei de Alistamento de Agentes Estrangeiros (*Foreign Agents Registration Act – FARA*). O propósito das emendas era “minimizar a intervenção estrangeira nas eleições norte-americanas ao estabelecer uma série de restrições aos estrangeiros”.<sup>201</sup> Em 1974, a proibição foi incorporada na Lei de Campanha Eleitoral Federal, com novas vedações aos estrangeiros<sup>202</sup>

<sup>196</sup> STILT, Kristen. *Constitutions in Authoritarian Regimes: The Egyptian Constitution of 1971*, in **Constitutions in Authoritarian Regimes**, nota 19, p. 111, 123–24.

<sup>197</sup> Idem. p. 124. Sob um procedimento de indicação alternativo, candidatos independentes ou candidatos para os quais os partidos não tenham o número necessário de cadeiras no parlamento, podem ser elegíveis se eles tiverem “o apoio de no mínimo 250 membros da Assembleia Popular, Assembleia Consultiva e parlamentos regionais combinados”, e “o apoio de no mínimo dez membros de no mínimo quatorze dos vinte e seis parlamentos regionais”. Idem.

<sup>198</sup> Idem.

<sup>199</sup> Idem. p. 125-126.

<sup>200</sup> Idem. p. 126.

<sup>201</sup> **Foreign Nationals**. Fed. Election Commission (July 2003). <http://www.fec.gov/pages/brochures/foreign.shtml>.

<sup>202</sup> A expressão “estrangeiro” também inclui “representante estrangeiro”, tais como governos, partidos políticos e empresas. 22 U.S.C. § 611(b) (2012).



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

em temas como contribuição, doação ou gastos em qualquer eleição federal, estadual ou local, direta ou indiretamente.<sup>203</sup> Estrangeiros também estão proibidos de participar direta ou indiretamente no processo decisório envolvendo qualquer pessoa, corporação, organização laboral ou organização política no que concerne às respectivas atividades de campanha, incluindo decisões relacionadas a financiamento e gastos.<sup>204</sup> Além disso, cidadãos americanos são proibidos de solicitar fundos de campanha de estrangeiros e de prover “assistência relevante” para que estes gastem dinheiro nas eleições domésticas.<sup>205</sup>

Muito embora existam em países com credenciais democráticas favoráveis, tais como os Estados Unidos, leis regulando o financiamento eleitoral que buscam frear a influência estrangeira no processo político doméstico também têm sido utilizadas como instrumento do autoritarismo furtivo. Estas leis têm sido frequentemente usadas para sancionar ONGs estrangeiras que apoiam a sociedade civil ou grupos de oposição. Por exemplo, em 2012, a Rússia editou uma lei dos “agentes estrangeiros”, a qual previu que organizações não governamentais que recebessem financiamento estrangeiro e iniciassem atuação política deveriam se registrar como “agentes estrangeiros”.<sup>206</sup> Fundamentando-se em tal lei, autoridades russas efetivaram auditorias em ONG’s proeminentes, tais como *Memorial*, Anistia Internacional, *Human Rights Watch* e Transparência Internacional, entre outras.<sup>207</sup> Ao tolerar as auditorias, o Presidente Putin foi cuidadoso ao não repreender o ativismo da sociedade civil.<sup>208</sup> Ao invés disso, declarou que as auditorias foram motivadas por preocupações com o

<sup>203</sup> 2 U.S.C. § 441e (2012). Este texto normativo tem sido interpretado de modo amplo. Por exemplo, de acordo com ele, a Comissão Eleitoral Federal “proibiu que artistas estrangeiros doassem” serviços voluntários para criar um trabalho original de arte “em conexão com a obtenção de financiamento para campanhas ao Senado”. **Foreign Nationals**, nota 186.

<sup>204</sup> 11 C.F.R. § 110.20(h)(2)(i) (2014).

<sup>205</sup> Idem. § 110.20 (h).

<sup>206</sup> Human Rights Watch, *Laws of Attrition: Crackdown on Russia’s Civil Society After Putin’s Return to The Presidency* 12 (2013), Disponível em: [http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/russia0413\\_ForUpload.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/russia0413_ForUpload.pdf); MILASHINA, Elena. *Russia Steps Up Crackdown on Rights Groups, Internet, Committee to Protect Journalists* (Mar. 26, 2013, 3:40 PM), <http://cpj.org/blog/2013/03/russia-steps-up-crackdown-on-rights-groups-interne.php>; Editorial, *Russia Again Tries to Intimidate Civil Society Groups*, **WASH. POST** (Mar. 27, 2013), [http://articles.washingtonpost.com/2013-03-27/opinions/38067397\\_1\\_civil-society-human-rights-watch-north-caucasus](http://articles.washingtonpost.com/2013-03-27/opinions/38067397_1_civil-society-human-rights-watch-north-caucasus).

<sup>207</sup> Editorial, nota 201; MILASHINA, nota 201; SEDDON, Max. **Putin: Raids on NGOs Are to Check Foreign Funding**, **ASSOCIATED PRESS** (Mar. 28, 2013, 3:38 PM), <http://bigstory.ap.org/article/russia-searches-check-illegal-ngo-activity>.

<sup>208</sup> GILBERT, Leah; MOHSENI, Payam. *The Backlash Against Democracy Promotion in Hybrid Regimes*. 1





## AUTORITARISMO FURTIVO

### STEALTH AUTHORITARIANISM\*

Estado de Direito – para “perquirir se as atividades dos grupos estão de acordo com os objetivos declarados e se estão respeitando a lei russa que proíbe o financiamento estrangeiro de atividades políticas”.<sup>209</sup> De acordo com tal lei, o governo russo expulsou a Agência dos Estados Unidos para Desenvolvimento Internacional, a qual financia a sociedade civil, argumentando que a Agência estava utilizando indevidamente recursos para influenciar nas eleições russas.<sup>210</sup> O governo egípcio, de modo semelhante, apresentou diversas acusações contra dissidentes em face de aceitação indevida de recursos estrangeiros<sup>211</sup> e efetivou o fechamento indiscriminado de ONGs alegando que era necessário prevenir o uso de recursos estrangeiros para influenciar o processo político local.<sup>212</sup>

Mesmo onde o financiamento estrangeiro das organizações da sociedade civil é permitido, o governo pode impor tributação excessiva nos subsídios estrangeiros, como na Bielorrússia.<sup>213</sup> As regulações pertinentes também podem requerer que o financiamento estrangeiro seja tramitado através de bancos designados, os quais podem se recusar a liberá-lo para as ONGs, como ocorreu no Uzbequistão.<sup>214</sup> Tais ações aumentam significativamente os custos da oposição política ao desmobilizar a sociedade civil e retirar dela o financiamento necessário para efetivar seus propósitos.

#### III.IV Crimes comuns

Outra estratégia comum do autoritarismo furtivo refere-se à utilização dos crimes comuns para processar dissidentes políticos. Tal processamento normalmente envolve a aplicação seletiva, muito embora juridicamente precisa, das leis penais vigentes as quais não atingem diretamente a oposição política, tais como evasão fiscal, sonegação e lavagem de

---

(Aug. 29, 2914) (manuscrito não publicado ainda).

<sup>209</sup> SEDDON, nota 202 (citações diretas omitidas).

<sup>210</sup> MILASHINA, nota 201.

<sup>211</sup> OTTAWAY, nota 33, p. 45.

<sup>212</sup> HENDAWI, Hamza. Egypt NGO Crackdown Threatens Relations with Washington, *World Post* (Apr. 8, 2012, 5:12 AM), [http://www.huffingtonpost.com/2012/02/07/egypt-ngo-crack-down\\_n\\_1260780.html](http://www.huffingtonpost.com/2012/02/07/egypt-ngo-crack-down_n_1260780.html).

<sup>213</sup> GERSHMAN, nota 2.

<sup>214</sup> Idem. GERSHMAN, Carl; ALLEN, Michael. The Assault on Democracy Assistance, *J. DEMOCRACY*, Apr. 2006, p. 36, 41–42.



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

dinheiro. Os processos são normalmente lastreados com provas suficientes da conduta, fazendo com que seja mais difícil detectar se o motivo do respectivo processo penal foi mesmo político. Um processo penal envolvendo crimes comuns contra dissidentes reduz os custos associados à repressão aberta, a qual pode trazer o opróbrio da comunidade doméstica e internacional. Ele também permite ao regime retratar tal processo para as audiências internas e externas como uma aplicação do Estado de Direito. A legitimidade proporcionada por processos penais envolvendo crimes comuns aumenta onde a condenação é sacramentada por um árbitro internacional, como a Corte Europeia de Direitos Humanos.

Esta estratégia não é nova. Iniciando no final de 1950, os segregacionistas no sul dos Estados Unidos iniciaram o uso de leis relacionadas à raça para processar ativistas de direitos humanos, incluindo conduta desordeira, transgressão, distúrbio da paz, difamação e ofensas às leis tributárias.<sup>215</sup> Por exemplo, o Alabama processou Martin Luther King Jr. por “evasão fiscal e falsidade ideológica relacionadas ao preenchimento da respectiva declaração tributária”.<sup>216</sup> De modo semelhante, Virgínia perseguiu a *National Association for the Advancement of Colored People* (NAACP) sob a falsa alegação em torno da necessidade de fortalecer padrões éticos de conduta.<sup>217</sup>

Um exemplo moderno refere-se à condenação do ex-executivo do petróleo russo Mikhail Khodorkovsky por evasão e sonegação fiscal. Khodorkovsky atraiu a ira do governo Putin ao financiar partidos de oposição e mídia críticos ao Kremlin.<sup>218</sup> Em Abril de 2003, Khodorkovsky confirmou que deixaria o mundo dos negócios e entraria na política, apoiando a oposição.<sup>219</sup> Poucos meses depois, em junho de 2003, Khodorkovsky foi acusado e, posteriormente, condenado<sup>220</sup> a oito anos de prisão<sup>221</sup> por evasão e sonegação fiscal. Em dezembro de 2010, Khodorkovsky e o ex-sócio Platon Lebedev foram ainda condenados por

<sup>215</sup> W. SCHMIDT, Christopher. *New York Times v. Sullivan and the Legal Attack on the Civil Rights Movement*, 66 *ALA. L. REV.* 293, 295 (2014).

<sup>216</sup> Idem. p. 302. Um júri absolveu King de todas as acusações. BRANCH, Taylor. **Parting The Waters: America in The King Years. 1954–63**, p. 289 (1988).

<sup>217</sup> *Naacp x Button*, 371 U.S. 415, 423–26 (1963); SCHMIDT, nota 210, p. 300.

<sup>218</sup> PARTLETT, nota 63, p. 38.

<sup>219</sup> *Khodorkovsky x Russia*, App. Nos. 11082/06, 13772/05, 2013. Corte Europeia de Direitos Humanos. 1, 8.

<sup>220</sup> Idem. p. 8; 48–49.

<sup>221</sup> Idem. p. 57.



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

peculato tendo em vista a alegada apropriação de 218 milhões de toneladas de petróleo e lavagem de dinheiro de 27 bilhões de dólares em atos levados a cabo entre 1998 e 2003, tendo sido condenado a mais seis anos de prisão.<sup>222</sup> A defesa de Khodorkovsky argumentou que tais processos penais eram politicamente motivados e o julgamento resultante era maculado por más-condutas judiciais.<sup>223</sup> Mesmo assim, o governo russo venceu largamente na Corte Europeia de Direitos Humanos. Muito embora a Corte decidiu que as condições do processo e detenção de Khodorkovsky violavam a Convenção Europeia de Direitos Humanos, sustentou que havia evidências insuficientes para afirmar que o processo penal era politicamente motivado.<sup>224</sup>

O processo penal contra Khodorkovsky é um exemplo de autoritarismo furtivo que recebeu visibilidade global. A condenação dele gerou diversas críticas internacionais, incluindo do Departamento de Estado dos Estados Unidos.<sup>225</sup> Em dezembro de 2013, o Presidente Putin concedeu anistia a Khodorkovsky após sete anos da sua prisão, numa frágil tentativa de diminuir algumas das críticas no contexto dos Jogos de Inverno.<sup>226</sup> Tal anistia, no entanto, dificilmente resolve o problema mais geral do autoritarismo furtivo na Rússia, o qual apresenta muitos outros casos menos visíveis.

Na Turquia, a fiscalização tributária e multas têm se tornado um instrumento popular para punir dissidentes políticos. A maioria das companhias de mídia na Turquia são subsidiárias de corporações maiores, fazendo com que o governo presenteie estas com a celebração de contratos administrativos, caso apresentem subsidiárias leais, punindo, por outro lado, corporações cujas subsidiárias mostrem-se dissidentes, com a imposição de multas tributárias.<sup>227</sup> Por exemplo, uma multa tributária de 2.5 milhões de dólares foi imposta em 2009

<sup>222</sup> COSGROVE, Maureen. Russia Court Finds Khodorkovsky Guilty of Embezzlement, *JURIST* (Dec. 27, 2010, 10:21 AM), <http://jurist.org/paperchase/2010/12/russia-court-finds-khodorkovsky-guilty-of-embezzlement.php>.

<sup>223</sup> Idem.

<sup>224</sup> Khodorkovsky X Russia, App. No. 5829/04, 2011. Corte Europeia de Direitos Humanos. 1, 65; Khodorkovsky, 2013. Corte Europeia de Direitos Humanos. p. 194–95.

<sup>225</sup> Declaração à imprensa. Hillary Rodham Clinton, Secretária de Estado dos Estados Unidos. Decisão no caso Khodorkovsky-Lebedev (Dec. 27, 2010). Disponível em: <http://www.state.gov/secretary/2009/2013clinton/rm/2010/12/153716.htm>.

<sup>226</sup> GORST, Isabel; LALLY, Kathy. Putin Says He Will Pardon Yukos Oil Tycoon Mikhail Khodorkovsky. *WASH. POST* (Dec. 19, 2013), [http://www.washingtonpost.com/world/putin-says-he-will-pardon-yukos-oil-tycoon-mikhail-khodorkovsky/2013/12/19/e48aca1c-68b6-11e3-8b5b-a77187b716a3\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/putin-says-he-will-pardon-yukos-oil-tycoon-mikhail-khodorkovsky/2013/12/19/e48aca1c-68b6-11e3-8b5b-a77187b716a3_story.html).

<sup>227</sup> SRIVASTAVA, Mehul. et al. *Erdogan's Media Grab Stymies Expansion by Murdoch*. Time Warner, *BLOOMBERG* (Mar. 3, 2014, 5:00 PM), <http://www.bloomberg.com/news/2014-03-03/erdogan-thwarts->



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

contra a maior companhia de mídia, o Grupo Dogan Mídia, poucos meses depois do Primeiro Ministro Erdogan pedir ao público turco um boicote aos jornais do grupo, tendo em vista a publicação de comentários críticos.<sup>228</sup> Muito embora a multa tenha sido reduzida a aproximadamente 600 mil dólares, o grupo foi forçado a reduzir suas operações ao vender dois dos maiores jornais do país e seu principal canal de televisão.<sup>229</sup>

A maior empresa da Turquia, o Grupo Koc, também se tornou alvo de fiscalização tributária após um hotel pertencente a tal grupo ter oferecido refúgio aos manifestantes que escapavam de gás lacrimogêneo e de pimenta durante protestos no verão de 2013.<sup>230</sup> Em resposta, o Primeiro-Ministro Erdogan acusou o Grupo de auxiliar e cooperar com atividades ilícitas.<sup>231</sup> Poucas semanas depois, o Ministro das Finanças determinou que as três maiores empresas do setor energético pertencentes ao grupo passassem por fiscalização tributária.<sup>232</sup> Muito embora o Ministro das Finanças tenha bradado que a fiscalização era uma mera “rotina”, investidores foram mais céticos.<sup>233</sup> No dia seguinte ao anúncio da fiscalização, todas as três empresas registraram perdas na bolsa de valores de Istambul e estima-se que o grupo tenha perdido, aproximadamente, 930 milhões de dólares em um dia.<sup>234</sup> A fiscalização poderia resultar em pesadas multas e na perda das licenças para exploração da atividade energética.<sup>235</sup>

Outros exemplos são expressivos. No Malauí, o Presidente Bingu wa Mutharika prendeu seu oponente, ex-Presidente Bakili Muluzi, com base em acusações de corrupção.<sup>236</sup> De modo semelhante, na Ucrânia, o Presidente Leonid Kuchma fez acusações de corrupção contra o Primeiro-Ministro Pavlo Lazarenko para dificultar a campanha presidencial de Lazarenko.<sup>237</sup> Finalmente, nos Estados Unidos, alegações de perseguição política também têm sido levantadas

---

murdoch-as-graft-probe-reveals-turkey-media-grab.html.

<sup>228</sup> GURSEL, Kadri. Is Audit of Koc Companies Erdogan’s Revenge for Gezi Park?, **AL-MONITOR** (July 29, 2013), <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/07/koc-audit-raid-turkey-interest-rate-lobby-gezi.html>.

<sup>229</sup> FILKINS, Dexter. The Deep State, **NEW YORKER** (Mar. 12, 2012). [www.newyorker.com/magazine/2012/03/12/the-deep-state](http://www.newyorker.com/magazine/2012/03/12/the-deep-state).

<sup>230</sup> GURSEL, nota 223.

<sup>231</sup> Idem.

<sup>232</sup> Idem.

<sup>233</sup> Idem.

<sup>234</sup> Idem.

<sup>235</sup> Idem.

<sup>236</sup> LEVITSKY; WAY, nota 6, p. 9.

<sup>237</sup> Idem.



contra a Receita, a qual tem sido acusada de mirar seletivamente opositores políticos ao aumentar o escrutínio em relação a eles sob o disfarce de estar fortalecendo as leis tributárias.<sup>238</sup>

#### III.V Leis e instituições de vigilância

Os ataques de 11 de setembro de 2001 inauguraram uma nova era de vigilância para combater o crime organizado e terrorismo.<sup>239</sup> Nos Estados Unidos, por exemplo, a edição do *Patriot Act* proporcionou mais poder de vigilância às agências governamentais federais.<sup>240</sup> Muitos outros países guiaram-se pela Resolução 1373 do Conselho de Segurança, a qual previu que estados deveriam mudar suas leis domésticas para criminalizar o terrorismo e adotar certas medidas de vigilância.<sup>241</sup> Tendo em vista que as leis de vigilância são normalmente editadas com a aprovação das organizações internacionais, elas também desfrutam de um certo grau de legitimidade tanto domesticamente, como internacionalmente.

A despeito das proteções que elas oferecem, leis e instituições de vigilância podem também ser utilizadas para dois propósitos antidemocráticos. Primeiramente, a vigilância pode atingir o exercício das liberdades individuais. Como Lilian Mitrou sustenta, “sob vigilância invasiva, indivíduos são inclinados a fazer escolhas que adequem às expectativas dominantes”.<sup>242</sup> A inclinação para apoiar o *status quo* pode impedir a diversidade intelectual e política<sup>243</sup>, auxiliando na proteção daquele que está no poder. Além disso, o temor de ser

<sup>238</sup> John A. Andrew III, *Power to Destroy: The Political Uses of The IRS From Kennedy to Nixon* (2002); KAHNG, Lily. *The IRS Tea Party Controversy and Administrative Discretion*, 99 **CORNELL L. REV. ONLINE** 41 (2013).

<sup>239</sup> M. RICHARDS, Neil. *The Dangers of Surveillance*, 126 **HARV. L. REV.** 1934, 1936–37 (2013); LANE SCHEPPELE, Kim. *The Empire of Security and the Security of Empire*, 27 **TEMP. INT’L & COMP. L.J.** 241, 247 (2013); G. GADDY, Clifford; PARTLETT, William. *Russia’s Financial Police State*, **NAT’L INT.** (July 19, 2013), <http://nationalinterest.org/commentary/russias-financial-police-state-8746>.

<sup>240</sup> SCHEPPELE, nota 234, p. 258–59.

<sup>241</sup> S.C. Res. 1373, p. 1–2, U.N. Doc. S/RES/1373 (Sept. 28, 2001); SCHEPPELE, nota 234, p. 253–54.

<sup>242</sup> MITROU, Lilian. *The Impact of Communications Data Retention on Fundamental Rights and Democracy—The Case of the EU Data Retention Directive*, in *Surveillance and Democracy* 127, 138 (D. HAGGERTY, Kevin; SAMATAS, Minas. eds., 2010).

<sup>243</sup> *Whitney x California*, 274 U.S. 357, 375 (1927) (Brandeis, J., em voto concorrente) (“Aqueles que conquistaram nossa independência acreditavam que o objetivo final do estado era tornar os homens livres para desenvolver suas faculdades... eles acreditavam que liberdade de pensamento e a liberdade para expressar tais pensamentos eram meios indispensáveis para a descoberta e disseminação da verdade política...”) RICHARDS, anota 234, p. 1948.



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

monitorado pelo governo pode fazer com que as pessoas pensem e falem de modo diferente, fomentando a autocensura.<sup>244</sup>

Em segundo lugar, governos podem utilizar os mecanismos de vigilância para fazer chantagem. A vigilância pode permitir àqueles no poder que reúnam informações sobre dissidentes e os chantageiem, em prol de ostracismo ou descrédito, ao revelar sensíveis e talvez embaraçosos segredos públicos.<sup>245</sup> Em muitos países pós-comunistas da Europa Oriental, por exemplo, “arquivos secretos de vigilância são frequentemente convertidos como uma arma em lutas políticas, atingindo seriamente o processo de liberdade democráticas”.<sup>246</sup> A informação reunida através da vigilância pode também servir como evidência para processar oponentes políticos por crimes comuns.

Leis de vigilância financeira têm sido um instrumento particularmente conveniente do autoritarismo furtivo. Tais leis são normalmente editadas com o apoio da Força Tarefa da Ação Financeira (“FTAF”), um órgão intergovernamental criado para “combater a lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo e outras ameaças relacionadas à integridade do sistema financeiro internacional”.<sup>247</sup> A FTAF atua como um órgão de políticas públicas que funciona para gerar reformas na regulação e legislação doméstica em torno da vigilância financeira.<sup>248</sup> Para alcançar tal fim, a FTAF desenvolveu uma série de recomendações que buscam ter “aplicação universal” no combate aos crimes financeiros.<sup>249</sup> Além de instituir recomendações, a FTAF também “monitora o progresso dos seus membros”,<sup>250</sup> os quais incluem 34 países e duas organizações regionais.<sup>251</sup> A missão da FTAF expandiu-se consideravelmente com o passar do tempo, e mais notavelmente a partir dos ataques de 11 de setembro de 2001.<sup>252</sup> Após

<sup>244</sup> RICHARDS, note 234, p. 1948–49.

<sup>245</sup> Idem. p. 1953. A vigilância do FBI em torno do Dr. Martin Luther King Jr., por exemplo, revelou “evidências de sua infidelidade conjugal”. Idem. p. 1948-1954.

<sup>246</sup> LOS, Maria. *A Trans-Systemic Surveillance: The Legacy of Communist Surveillance in the Digital Age*, in *Surveillance and Democracy*, nota 237, p. 173, 180.

<sup>247</sup> Who We Are, FIN. ACTION TASK FORCE, <http://www.fatf-gafi.org/pages/aboutus/> (último acesso em Mar. 24, 2015).

<sup>248</sup> Idem.

<sup>249</sup> Idem.

<sup>250</sup> Idem.

<sup>251</sup> FATF Members and Observers. FIN. ACTION TASK FORCE. <http://www.fatf-gafi.org/pages/aboutus/membersandobservers/> (ultimo acesso em Mar. 24, 2015).

<sup>252</sup> GADDY; PARTLETT, nota 234.



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

tal evento, a FTAF, especificamente, “instou seus estados membros a fortalecer a vigilância financeira doméstica” ao estabelecer “unidades centralizadas de inteligência financeira”.<sup>253</sup> Tais unidades, de acordo com a FTAF, deveriam ser “operacionalmente independentes e autônomas” e deveriam “ter acesso ao mais amplo aspecto das informações financeiras, administrativas e jurídicas”.<sup>254</sup>

A Rússia foi um dos países que saudaram vivamente as recomendações da FTAF após o 11 de setembro. A Rússia tem estado na lista negra da FTAF após ser considerada um refúgio para lavagem de dinheiro e crimes financeiros.<sup>255</sup> Para eliminar tal defeito, a FTAF sugeriu que a Rússia cooperasse com diversas demandas, incluindo a criação de uma unidade de inteligência financeira.<sup>256</sup> Sob a liderança de Putin, a Rússia então aprovou uma legislação que buscava combater a lavagem de dinheiro e satisfazer as recomendações da FTAF.<sup>257</sup> Além disso, a Rússia criou uma unidade de inteligência financeira – o Serviço de Monitoramento Financeiro Russo – composto por veteranos da KGB, sujeitos ao controle formal de Putin.<sup>258</sup> Tal Serviço foi aceito pelo Grupo Egmont, um grupo “guarda-chuva” que congrega unidades de inteligência financeira.<sup>259</sup> Seguindo a adoção de tais reformas, a Rússia tornou-se um membro da FTAF de pleno direito.<sup>260</sup> O Serviço de Monitoramento Financeiro Russo foi elogiado pela FTAF como “exemplar” e listado em 2011 entre as melhores unidades de inteligência financeira do mundo.<sup>261</sup> Com o apoio da FTAF e do Grupo Egmont, o Serviço de Monitoramento Financeiro Russo alcançou legitimidade doméstica e externa, e sua consolidação passou a imagem de uma valorosa Rússia moderna, tomando uma posição contra sua histórica luta em face dos crimes financeiros. Em 1º de julho de 2013, a presidência da FTAF passou para a Rússia.<sup>262</sup>

Sob a fachada de legitimidade proporcionada pela FTAF, no entanto, tem-se uma

---

<sup>253</sup> Idem.

<sup>254</sup> Idem. (citações diretas omitidas)

<sup>255</sup> Idem.

<sup>256</sup> Idem.

<sup>257</sup> Idem.

<sup>258</sup> Idem.

<sup>259</sup> Idem. **EDMONT GROUP FIN. INTELLIGENCE UNITS.** <http://www.egmontgroup.org/about> (último acesso Mar. 24, 2015).

<sup>260</sup> GADDY; PARTLETT, nota 234.

<sup>261</sup> Idem.

<sup>262</sup> Idem.



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

instituição que reforça a dominação de Putin sobre a política russa.<sup>263</sup> Desde sua criação, o Serviço de Monitoramento Financeiro Russo serviu como uma “unidade pessoal de vigilância de Putin”, buscando reunir informações financeiras sensíveis dos oponentes de Putin para chantageá-los ou desacreditá-los diante do público ou processá-los por crimes comuns, tais como evasão fiscal ou lavagem de dinheiro.<sup>264</sup> Comparada com a repressão direta de oponentes, a reunião de informação financeira através da utilização de uma unidade de inteligência apoiada pela FTAF mostra-se um método mais legítimo e crível de sufocar a oposição.<sup>265</sup>

### III.VI Reforçando a legitimidade doméstica e global

Esta subseção discute dois mecanismos que os líderes políticos no poder utilizam para reforçar a legitimidade doméstica e internacional deles: (1) a provisão de um espaço para aqueles descontentes com o governo e (2) a implementação de reformas democráticas, reunidas com o uso frequente de retórica envolvendo o Estado de Direito, democracia e constitucionalismo. Tais técnicas, como detalhadas adiante, logo vêm à tona em regimes híbridos, nos quais as credenciais democráticas daqueles no poder são questionadas. Certamente, tais estratégias podem também ser tentativas genuínas de reformas democráticas. Meu argumento aqui é limitado: quando utilizadas, as estratégias adiante descritas permitem àqueles no poder responder às críticas em torno de comportamento antidemocrático, não importando se tais estratégias compõem tentativas de reformas democráticas genuínas ou um mero instrumento para esconder as práticas antidemocráticas.

#### III.VI.I Espaço para os descontentes

Diferentemente dos seus predecessores históricos, autoritários ou pretensos autoritários

---

<sup>263</sup> Idem.

<sup>264</sup> Idem. Um veterano da KGB no comando do Serviço descreveu desse modo seu trabalho: “Nosso trabalho não é intervir. É saber de tudo sobre todos. Todos sabem o que fazemos, eles sabem o que podemos fazer se vermos alguém indo longe demais. E é por isso que eles não vão longe demais.” Idem. (citações diretas omitidas)

<sup>265</sup> Idem.





## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

cada vez mais concedem algum espaço para a expressão de descontentamento contra eles através de partidos de oposição, organizações da sociedade civil e imprensa independente.<sup>266</sup> Enquanto tal espaço para descontentamento seja relativamente limitado e os grupos da sociedade civil permaneçam frágeis, quaisquer custos impostos ao governo diante da existência daqueles são facilmente superados pelos benefícios. A manifestação pública de desgosto pode criar uma aparência em torno de sociedade plural onde o governo no poder aceita, senão saúda abertamente, a crítica às respectivas políticas. Isso, por sua vez, pode criar uma ilusão de significativa escolha eleitoral entre atores políticos em competição. Um espaço para descontentamento também proporciona aos grupos de oposição domésticos “um caminho para desabafar”.<sup>267</sup> A indisponibilidade de um espaço, muito embora limitado, para a expressão de descontentamento pode servir para galvanizar a oposição política e tornar os desacordos políticos em confrontações violentas. Se a expressão de descontentamento excede os limites aceitáveis, o regime no poder pode controlá-lo através dos mecanismos do autoritarismo furtivo já discutidos. Os líderes políticos no poder, por exemplo, podem processar os dissidentes políticos por violação às leis que rechaçam ofensas à honra ou acusá-los de cometimento de crimes comuns.

Azerbaijão sob o governo de Heydar Aliyev foi um bom exemplo de regime híbrido com importante espaço para a expressão de descontentamento. Apesar da natureza semi-autoritária do governo, os partidos de oposição política continuaram operando, uma imprensa relativamente independente continuou a publicar e organizações da sociedade civil continuaram a proliferar e aceitar financiamento estrangeiro.<sup>268</sup> Azerbaijão ainda desenvolveu uma ampla variedade de organizações da sociedade civil, satisfazendo instituições internacionais que encaram a existência de tais organizações como indicador de uma robusta democracia.<sup>269</sup>

Muito embora organizações da sociedade civil possam proporcionar algum espaço para expressão de descontentamento contra os governantes, o funcionamento delas pode ser limitado

<sup>266</sup> OTTAWAY, nota 33, p. 185.

<sup>267</sup> BRUMBERG, Daniel. *Liberalization Versus Democracy: Understanding Arab Political Reform 6* (Carnegie Endowment for Int'l Peace, Working Paper No. 37, 2003). Disponível em: <http://carnegieendowment.org/files/wp37.pdf>.

<sup>268</sup> OTTAWAY, nota 33, p. 58-59.

<sup>269</sup> Idem.

através das regulações em torno da criação e funcionamento delas.<sup>270</sup> Por exemplo, vários governos têm implementado caros e demorados requisitos para registro das sociedades civis, os quais são frequentemente acompanhados de atrasos excessivos, e embaraçosos requisitos para grupos da sociedade civil internacional, prevendo ainda a necessidade de novo registro com o passar de poucos anos.<sup>271</sup> Tais mecanismos, muito embora aparentemente neutros na superfície, podem significativamente aumentar os custos em torno de novos registros.<sup>272</sup> De modo semelhante, relatórios extensos a cargo das organizações já registradas, procedimentos onerosos necessários para os pedidos de financiamento estrangeiro e requisitos permitindo a fiscalização discricionária de tais organizações podem também aumentar os custos da operação e impedir que elas alcancem seus objetivos.<sup>273</sup> Exemplos de tais barreiras para criação e funcionamento podem ser encontrados no Egito<sup>274</sup>, Turquia<sup>275</sup>, Rússia<sup>276</sup>, Venezuela<sup>277</sup>, Argélia, Azerbaijão e Etiópia<sup>278</sup>, entre outros países.

Finalmente, políticos no poder em muitos países têm criado ONGs organizadas pelo governo.<sup>279</sup> Ao criar tais organizações amigáveis ao governo, aqueles no poder projetam a ilusão de uma sociedade civil em funcionamento, utilizando recursos para apoiar as causas preferidas e afastando o financiamento das ONGs independentes.<sup>280</sup> Aquelas organizações tendem a se concentrar em áreas não políticas, tais como educação, esporte, treinamento e desenvolvimento da juventude.<sup>281</sup> Organizações desse tipo têm sido criadas na Tunísia, Egito,

<sup>270</sup> GILBERT; MOHSENI, nota 203, p. 11.

<sup>271</sup> GERSHMAN, nota 2.

<sup>272</sup> GILBERT; MOHSENI, nota 203, p. 11. Um líder de uma ONG na Rússia lamentou o “insano nível de detalhes” requeridos de acordo com a lei russa de registro das ONG 's. Gershman, nota 2 (citações diretas omitidas).

<sup>273</sup> GILBERT; MOHSENI, nota 203, p. 11.

<sup>274</sup> HEYDEMANN, Steven. Brookings Inst., Upgrading Authoritarianism in The Arab World. 7 (2007).

<sup>275</sup> GILBERT; MOHSENI, nota 203, p. 17-18.

<sup>276</sup> NGO Law Monitor: Russia, INT'L CENTER FOR NOT-FOR-PROFIT L., <http://www.icnl.org/research/monitor/russia.html> (última atualização em Nov. 24, 2014) (“A lei russa para as organizações não comerciais de 2006 introduziu limites e relatórios prevendo requisitos de difícil implementação, acompanhados de graves penalidades em caso de não observância dos requisitos; novos limites semelhantes foram também criados para o registro de ONG's russas e estrangeiras; e novos poderes amplos para os órgãos que fiscalizam tais entidades também foram criados”)

<sup>277</sup> GILBERT; MOHSENI, nota 203, p. 26, no. 47.

<sup>278</sup> GERSHMAN; ALLEN, nota 209, p. 41

<sup>279</sup> Idem. p. 44.

<sup>280</sup> Idem.

<sup>281</sup> HEYDEMANN, note 269, p. 8.



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

Jordânia, Síria e Rússia, entre outros países, para tais propósitos.<sup>282</sup>

### III.VI.II Reformas democráticas e retórica democrática

Para impregnar o regime com o véu da legitimidade e legalidade, autoritários e pretensos autoritários frequentemente implementam reformas democráticas e desenvolvem retórica a qual invoca o Estado de Direito, democracia e constitucionalismo. Esta prestidigitação pode distrair audiências domésticas e internacionais, as quais normalmente falham em detectar medidas não democráticas através da névoa da retórica e reformas democráticas.

Por exemplo, o governo do Primeiro-Ministro Erdogan na Turquia criou um vasto conjunto de reformas democráticas após assumir o poder em 2002. Durante o mandato de Erdogan, minorias étnicas e religiosas na Turquia obtiveram um incremento na proteção infraconstitucional e constitucional.<sup>283</sup> Igualmente, através de uma série de medidas infraconstitucionais e constitucionais, o governo de Erdogan estabeleceu controle civil sobre o então intocável poder militar que desenvolveu quatro golpes de Estado desde 1960.<sup>284</sup> As Cortes Especiais de Segurança, as quais são notórias em proferir rápidas e brutais punições, também foram abolidas no mandato de Erdogan.<sup>285</sup> Muitas dessas medidas, no entanto, permaneceram amplamente cosméticas. Por exemplo, outras cortes acabaram ostentando o mesmo poder anteriormente levado a cabo pelas Cortes Especiais de Segurança. Apesar do incremento das proteções jurídicas no papel, minorias étnicas e religiosas continuam experimentando tratamento discriminatório pelo governo.<sup>286</sup>

A Rússia também passou por uma revisão democrática de seu sistema jurídico sob o governo de Putin. No primeiro mandato como Presidente, Putin introduziu dez novos códigos

<sup>282</sup> Idem. GERSHMAN; ALLEN, nota 209, p. 44–45.

<sup>283</sup> POPE, Hugh. **Erdoğan's Decade: Has the Justice and Development Party Changed Turkish Politics Forever?**, **CAIRO REV.**, Apr. 2012, p. 43, 44. Disponível em: [http://www.aucegypt.edu/GAPP/Cairo Review/Lists/Articles/Attachments/149/CR4-Pope.pdf](http://www.aucegypt.edu/GAPP/Cairo%20Review/Lists/Articles/Attachments/149/CR4-Pope.pdf).

<sup>284</sup> Idem. p. 46.

<sup>285</sup> Special Security Courts Abolished. **MINISTRY EUR. UNION AFF.** (June 30, 2004), <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=33328&l=1>.

<sup>286</sup> World Report 2013: **Turkey, HUM. RTS. WATCH**, <http://www.hrw.org/world-report/2013/country-chapters/turkey> (último acesso em Mar. 24, 2015).



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

jurídicos que criaram a base da economia de livre mercado.<sup>287</sup> Putin também eliminou uma série de leis penais da era Soviética, incluindo leis que permitiam detenções antes do julgamento, praticamente ilimitadas, e buscas sem mandado judicial.<sup>288</sup> Tais leis foram substituídas por um novo código penal que expandiu a competência do tribunal do júri, limitou os poderes de investigação e reduziu o tempo permitido para prisões antes do julgamento.<sup>289</sup> Putin também aumentou consideravelmente o financiamento das instituições jurídicas, aumentou o salário dos juízes e determinou a necessidade da participação de advogados em julgamentos criminais.<sup>290</sup> Na esfera internacional, a Rússia de Putin ratificou a Convenção das Nações Unidas Contra Corrupção, uniu-se à Força Tarefa da Ação Financeira e implementou, de boa-fé, decisões adversas tomadas pela Corte Europeia de Direitos Humanos.<sup>291</sup>

Muitas nações pelo mundo Árabe modificaram as leis eleitorais para diminuir restrições nos partidos de oposição.<sup>292</sup> Em muitas instâncias, as modificações produziram reformas reais. Por exemplo, durante o governo de Hosni Mubarak, 88 membros da Irmandade Muçulmana saíram vitoriosos nas eleições parlamentares de 2005.<sup>293</sup> De modo semelhante, no Marrocos, as eleições de setembro de 2007 conferiram ao Partido Justiça Islâmica e Desenvolvimento 47 cadeiras no Parlamento.<sup>294</sup> Muito embora tais reformas tenham agradado os agentes estrangeiros, Steve Heydemann sustenta que: “as reformas... têm menos a ver com democratização do que em fazer com que as eleições estejam a salvo do autoritarismo”.<sup>295</sup>

Outro campo popular para reformas estratégicas é a economia. A adoção de políticas tributárias, fiscais e comerciais mais liberais permitem aos agentes do regime buscar acordos em prol de investimentos e renda.<sup>296</sup> As regulações mais importantes, normalmente, garantem aos agentes públicos discricionariedade para criar exceções aos tributos ou ao direito aduaneiro,

---

<sup>287</sup> PARTLETT, nota 63, p. 36.

<sup>288</sup> Idem.

<sup>289</sup> Idem.

<sup>290</sup> Idem.

<sup>291</sup> Idem.

<sup>292</sup> HEYDEMANN, nota 269, p. 10.

<sup>293</sup> Idem.

<sup>294</sup> Idem.

<sup>295</sup> Idem. p. 11.

<sup>296</sup> Idem. p. 15.



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

entre outros tipos de tratamento diferenciados, os quais permitem aos governantes formar e firmar alianças com elites econômicas, fortalecendo a manutenção do poder político.<sup>297</sup> Além de recompensar a lealdade, os líderes políticos podem penalizar dissidentes ao negar acesso às oportunidades econômicas, aumentando significativamente os custos da oposição política.<sup>298</sup> Ao invés de criar abertura política, o liberalismo econômico pode gerar benefícios políticos e financeiros para os que estão no poder.<sup>299</sup>

Além das reformas democráticas, a retórica em torno do Estado de Direito, democracia e constitucionalismo é frequentemente utilizada para distrair audiências das práticas não democráticas. Erdogan, atual Presidente turco, por exemplo, frequentemente reiterou seu grande plano em criar uma “democracia avançada” na Turquia.<sup>300</sup> Ele também responde às críticas lançadas contra medidas governamentais controversas citando um fundamento legal ou constitucional, ou invocando o direito comparado em relação a algum país democrático (normalmente no ocidente) o qual tenha adotado a mesma medida. Por exemplo, um conjunto de emendas constitucionais que capturaram a Corte Constitucional turca em setembro de 2010 foi adotado como parte do pacote de “democratização” que buscava incrementar o envolvimento do campo político nas indicações judiciais, aproximando-se do processo de indicação existente nas democracias liberais, como a Alemanha.<sup>301</sup>

Retórica similar também é efetivada a partir de relevantes declarações do governo Putin na Rússia. No seu “Manifesto Millennium” pré-eleitoral, Putin proclamou seu desejo em criar um poderoso estado russo com uma ênfase no direito e naquilo que denominou “segurança constitucional”.<sup>302</sup> Logo no primeiro mês no cargo, Putin proferiu quatro importantes discursos acerca da importância do direito para a filosofia de seu governo.<sup>303</sup> Para apoiar sua agenda de

---

<sup>297</sup> Idem.

<sup>298</sup> Idem.

<sup>299</sup> Idem. p. 18.

<sup>300</sup> ALBAYRAK, Ayla. Half of Turks Say Erdogan Is Becoming Authoritarian, **WALL ST. J.** (June 17, 2013, 6:17 PM), <http://blogs.wsj.com/emerging europe/2013/06/17/half-of-turks-say-erdogan-is-becoming-authoritarian/>.

<sup>301</sup> **BBC NEWS.** Turkey Backs Constitutional Changes. (Sept. 12, 2010), <http://www.bbc.com/news/world-europe-11278602>.

<sup>302</sup> PARTLETT, nota 63, p. 39.

<sup>303</sup> Por exemplo, num discurso para sua *alma mater* na faculdade de direito, Putin declarou: “Para as pessoas como eu que agora estão engajadas na construção do novo estado russo, sabemos que tal projeto deve ser fundado nos



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

reforma jurídica em prol do implemento do poder central, Putin frequentemente traçava um improvável paralelo histórico com a experiência dos Estados Unidos durante a grande depressão.<sup>304</sup> De acordo com Putin, a experiência americana demonstra que o governo central desempenha um papel imperativo na negociação de uma crise nacional e que, ele somente renunciaria aos poderes do governo central quando “fossem criadas as condições e mecanismos jurídicos necessários, quando todas as partes da economia de mercado funcionassem amplamente”.<sup>305</sup>

O Presidente Viktor Orbán na Hungria também responde habitualmente às críticas contra dispositivos constitucionais e legais adotados por seu governo citando práticas semelhantes em estados democráticos. Por exemplo, Orbán defendeu uma controversa lei de mídia sob o fundamento de que a lei simplesmente reproduzia aquelas existentes em outras democracias. A lei autorizava à recém criada Autoridade de Mídia e Comunicação Nacional a imposição de multas diante de coberturas ofensivas e desiguais.<sup>306</sup> Para os críticos que sugeriam a possibilidade de a lei ser mal utilizada para limitar a independência da mídia, Orbán respondia que: “não há uma única passagem na lei que não corresponda à lei de mídia dos países da União Europeia”.<sup>307</sup> Orbán defendeu de modo similar a decisão de reestruturar o Poder Judiciário, impondo dificultosos requisitos para indicações e mandatos mais longos para instituições capturadas por seus apoiadores fiéis,<sup>308</sup> adotando ainda restrições na propaganda política.<sup>309</sup>

Esta seção analisou alguns dos mecanismos mais importantes do autoritarismo furtivo. A próxima seção retoma a teoria para discutir três questões relacionadas. Tendo em vista que as respostas para todas elas se fundamentam nas teorias da escolha racional e da escolha

---

princípios que têm sido desenvolvidos por décadas no interior dos muros da Faculdade de Direito da Universidade de São Petersburgo”. Idem.

<sup>304</sup> Idem. p. 42.

<sup>305</sup> Idem. p. 42-43.

<sup>306</sup> DEMPSEY, Judy. Hungary Waves Off Criticism over Media Law, **N.Y. TIMES** (Dec. 25, 2010), <http://www.nytimes.com/2010/12/26/world/europe/26hungary.html>.

<sup>307</sup> Idem. (citações diretas omitidas)

<sup>308</sup> SCHEPPELE, nota 15, p. 8.

<sup>309</sup> HAKIM, Danny. How Did Hungary 's Election Become a Circus?, **N.Y. TIMES** (Mar. 1, 2014), <http://www.nytimes.com/2014/03/02/sunday-review/how-did-hungarys-election-become-a-circus.html>. (“Numa declaração, a administração do Sr. Orban pontuou que muitos outros membros da União Europeia também criaram restrições à propaganda política, incluindo banimento ou rígidos limites nos anúncios de televisão em países como Espanha e França”).



## AUTORITARISMO FURTIVO

### STEALTH AUTHORITARIANISM\*

estratégica, início com uma breve exposição delas.

#### IV. ESCOLHA RACIONAL E AUTORITARISMO FURTIVO

A teoria da escolha estratégica insere-se numa ampla rubrica em torno da teoria da escolha racional, a qual sustenta que os atores racionais fazem escolhas baseadas na análise dos custos e benefícios nos potenciais cursos de ação.<sup>310</sup> Na teoria da escolha estratégica, a qual é similar à teoria dos jogos,<sup>311</sup> a importante avaliação do custo-benefício inclui uma análise de outros relevantes atores cujo comportamento futuro pode alterar tal avaliação.<sup>312</sup> Em outras palavras, de acordo com modelos da escolha estratégica, a habilidade de um ator em alcançar seus objetivos depende de como os outros atores comportam-se.<sup>313</sup> Na medida em que atores, normalmente, não conhecem com certeza como outros atores relevantes irão se comportar, eles frequentemente fazem inferências sobre o comportamento futuro baseados na informação disponível sobre o comportamento passado.<sup>314</sup>

Aplicando a teoria da escolha estratégica, esta seção considera três questões teóricas relacionadas entre si. A subseção IV.I discute as condições que permitem o autoritarismo furtivo. A subseção IV.II analisa por que governos escolhem aplicar os mecanismos do autoritarismo furtivo, em oposição aos mais tradicionais e transparentes mecanismos de controle autoritário. A subseção IV.III estuda quais tipos de regime são mais prováveis em adotar as práticas do autoritarismo furtivo. Após analisar tais questões, a subseção IV.IV conclui discutindo as implicações do autoritarismo furtivo.

<sup>310</sup> COLLIER, David; L. NORDEN, Deborah. Strategic Choice Models of Political Change in Latin America, 24 *COMP. POL.* 229, 229–30 (1992).

<sup>311</sup> A teoria dos jogos “usa a matemática aplicada para tentar explicar as escolhas estratégicas que atores realizam num ambiente no qual os resultados dependem da escolha feita por outros”. STRAUSS, Andrew. **Cutting the Gordian Knot**: How and Why the United Nations Should Vest the International Court of Justice with Referral Jurisdiction, 44 *CORNELL INT’L L.J.* 603, 646 n.221 (2011).

<sup>312</sup> COLLIER; NORDEN, nota 305, p. 230.

<sup>313</sup> A. WHYTOCK, Christopher. The Evolving Forum Shopping System, 96 *CORNELL L. REV.* 481, 488 n.33 (2011); A. LAKE, David; POWELL, Robert. International Relations: A Strategic-Choice Approach, in **Strategic Choice and International Relations** 3, 4–6 (A. Lake, David; POELL, Robert. eds., 1999).

<sup>314</sup> WHYTOCK, nota 308, p. 489.

#### IV.IV Implantando o autoritarismo furtivo

Um componente essencial dos modelos de escolha estratégica é a discricionariedade.<sup>315</sup> H.L.A Hart, num recém publicado ensaio, define a discricionariedade como uma “escolha a ser feita...a qual não é determinada por princípios que podem ser formulados previamente”.<sup>316</sup> A discricionariedade está presente em muitas leis, mesmo em regimes democráticos.<sup>317</sup> Juízes dos Estados Unidos, por exemplo, apresentam discricionariedade ao sentenciar réus<sup>318</sup> em certos aspectos da sua própria jurisdição.<sup>319</sup> Policiais, igualmente, exercem ampla avaliação na aplicação das leis penais<sup>320</sup> e membros do Ministério Público desfrutam de “extraordinária, quase incontrolável, discricionariedade” em torno da decisão de acusar e efetivar acordos de não persecução penal ou similares.<sup>321</sup> Agências administrativas também ostentam significativa discricionariedade.<sup>322</sup> A discricionariedade, de acordo com tais atores institucionais, pode ser limitada através de vários mecanismos formais e informais. Quanto menos controle formal e informal na discricionariedade, mais espaço haverá para a aplicação seletiva das leis. Aplicação seletiva refere-se “à seleção das partes contra quem o direito é garantido e à seleção dos momentos nos quais o direito será garantido”.<sup>323</sup>

A possibilidade de aplicação seletiva, por sua vez, abastece o autoritarismo furtivo. Como Kenneth Davis explica no seu livro seminal, *Justiça Discricionária: uma investigação preliminar*, “onde o direito termina, a discricionariedade inicia, e o exercício da

<sup>315</sup> COLLIER; NORDEN, nota 305, p. 4–5, 21, 23.

<sup>316</sup> HART, H.L.A. Discretion, 127 **HARV. L. REV.** 652, 661 (2013); CULP DAVIS, Kenneth. **Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry** 4 (1969) (“Uma autoridade pública tem discricionariedade sempre que os limites efetivos sobre seu poder deixam-no livre para fazer uma escolha entre diversos cursos de ação ou inação”).

<sup>317</sup> DAVIS, nota 311, p. 17 (“Cada Sistema governamental e jurídico na história mundial apresenta tanto regras como discricionariedade”).

<sup>318</sup> *Mistretta x United States*, 488 U.S. 361, 390 (1989).

<sup>319</sup> L. SHAPIRO, David. Jurisdiction and Discretion, 60 **N.Y.U. L. REV.** 543 (1985) (explicando como os princípios em torno da discricionariedade judicial estão presentes no conceito de jurisdição).

<sup>320</sup> H. KADISH, Sanford. Legal Norm and Discretion in the Police and Sentencing Processes, 75 **HARV. L. REV.** 904, 908 (1962).

<sup>321</sup> J. DAVIS, Angela. **Prosecution and Race: The Power and Privilege of Discretion.** 67 **FORDHAM L. REV.** 13, 20–21 (1998).

<sup>322</sup> NOU, Jennifer. Agency Self-Insulation Under Presidential Review, 126 **HARV. L. REV.** 1755 (2013).

<sup>323</sup> DAVIS, nota 311, p. 163.





## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

discricionariedade pode ser tanto benéfica como tirânica, justa ou injusta, razoável ou arbitrária”.<sup>324</sup> Como discutido adiante, algumas práticas do autoritarismo furtivo restam no uso seletivo das leis, tais como leis punindo ofensas à honra ou leis penais. Em casos penais, membros do Ministério Público normalmente ostentam discricionariedade para denunciar os investigados, sendo que tal discricionariedade permite a aplicação seletiva. Por exemplo, numa sociedade na qual a evasão fiscal é recorrente, membros do Ministério Público podem seletivamente aplicar os tipos penais tributários contra dissidentes políticos, enquanto permitem que outras violações resem impunes. De modo semelhante, em processos envolvendo ofensas à honra, agentes governamentais têm discricionariedade na escolha das publicações e dos jornais que serão alvo de litigância.

Agentes públicos subordinados à burocracia da Administração Pública, normalmente, exercem a discricionariedade no uso dos mecanismos do autoritarismo furtivo. Por exemplo, é frequente encontrar um policial decidindo se vai ou não fazer uma prisão ou um membro do Ministério Público analisando se vai ou não denunciar alguém. Para o autoritarismo furtivo funcionar efetivamente, o regime deve possuir mecanismos suficientes para controlar o comportamento desses agentes públicos de baixo escalão, minando o problema da representação, o qual pode surgir quando agentes públicos falham em agir no melhor interesse do representado, ou seja, dos líderes do regime. Em outras palavras, o sistema deve estar preparado para garantir que importantes mecanismos jurídicos sejam aplicados unicamente contra os dissidentes políticos. Com instrumentos suficientes para punir ou premiar os agentes públicos – tais como demissão, redesignação ou promoção – o regime pode garantir que os agentes exercem a discricionariedade em conformidade com os interesses do representado. O Controle judicial de constitucionalidade, como discutido anteriormente, também pode proporcionar àqueles no poder a oportunidade de monitorar e sancionar o comportamento dos agentes burocráticos.<sup>325</sup>

Nas democracias, a discricionariedade dos atores relevantes tende a ser mais rigidamente controlada do que em regimes não democráticos. Nos Estados Unidos, por

---

<sup>324</sup> Idem. p. 3.

<sup>325</sup> Como elencado na seção III.I.



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

exemplo, os requisitos da sentença restringem a discricionariedade dos juízes, políticas penais limitam a discricionariedade dos policiais e dos membros do Ministério Público e leis restringem a discricionariedade das agências. Além desses mecanismos formais, mecanismos informais podem impor limites. Reiteradas tomadas de decisões discricionárias podem se acumular num conjunto de normas ou de precedentes informais, os quais auxiliam a informar ou mesmo limitar a discricionariedade.<sup>326</sup> Cálculos relacionados ao interesse próprio, tais como o desejo em manter o emprego ou o cargo de policial, podem constranger o exercício da discricionariedade. Por exemplo, um membro do Ministério Público ou policial que aplica seletivamente a lei penal pode ser demitido. Outros controles no exercício da discricionariedade nas democracias incluem o controle judicial de constitucionalidade do processo de tomada da decisão discricionária a partir de um árbitro neutro ou a atuação de líderes políticos de partidos de oposição com interesse em denunciar o uso arbitrário ou parcial da discricionariedade por aqueles que estão no poder.<sup>327</sup> O abuso da discricionariedade por agentes públicos com poder decisório é mais facilmente detectada e sancionada nas democracias com uma imprensa independente e sociedade civil ativa, com maiores controles sobre a discricionariedade.

Em regimes não democráticos, há menores restrições formais e informais na discricionariedade. Isso, por sua vez, permite mais amplitude no uso seletivo das leis, o que explica, em parte, porque as estratégias do autoritarismo furtivo são mais prevalentes em regimes híbridos ou completamente autoritários. Em regimes não democráticos, tendo em vista as restrições à oposição política e fiscais públicos como a mídia, a assimetria informacional entre o público e aqueles no poder tende a ser maior.<sup>328</sup> Isso, por sua vez, torna a detecção e sanção da aplicação seletiva mais difícil.

O processo de decisão discricionário em regimes não democráticos é ainda amplificado pelo uso da vagueza em leis relevantes, servindo como uma base para as práticas autoritárias furtivas. As leis vagas são aquelas “que têm aplicação indefinida aos casos particulares”, as

---

<sup>326</sup> LACEY, Nicola. **Essay, The Path Not Taken**: H. L. A. Hart's Harvard Essay on Discretion, 127 **HARV. L. REV.** 636, 644 (2013).

<sup>327</sup> DAVIS, nota 311, p. 142.

<sup>328</sup> MOE, nota 98, p. 767. (pontuando que a assimetria informacional desigual a habilidade do grupo menos informado em efetivamente supervisionar e controlar o comportamento do grupo mais informado).



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

quais podem criar indeterminação nas obrigações e direitos.<sup>329</sup> A vagueza, por sua vez, abastece a discricionariedade e o autoritarismo furtivo. Por exemplo, a legislação regulando organizações da sociedade civil na Rússia tem sido criticada como “impossivelmente vagas”.<sup>330</sup> Objeções similares têm sido lançadas contra leis na Turquia<sup>331</sup>, Hungria<sup>332</sup>, Argélia, Azerbaijão e Etiópia<sup>333</sup>, tendo sido usadas como mecanismos do autoritarismo furtivo. Tais leis funcionam como a espada de Dâmocles, deixando atores relevantes incertos e ansiosos sobre a juridicidade de seus atos e os expondo às ameaças de medidas punitivas, caso eles ultrapassem limites insuficientemente definidos.<sup>334</sup>

Mesmo em democracias, no entanto, algum grau de vagueza é inevitável na criação de leis de aplicação mais ampla.<sup>335</sup> Ao redigir leis, legisladores não podem prever todas as circunstâncias que podem surgir quando da aplicação ou resolver todos os problemas em torno da vagueza ou ambiguidade, que podem permitir uma tomada de decisão discricionária.<sup>336</sup> Além disso, leis que evitam todo tipo de discricionariedade também previnem a justiça individualizada, que talha os resultados de acordo com as circunstâncias únicas de cada caso.<sup>337</sup>

A prevalência da discricionariedade entre diferentes regimes jurídicos torna seu abuso mais difícil de detectar. Por exemplo, onde há evidências suficientes para apoiar uma condenação criminal de um dissidente por crime comum, é mais difícil determinar se o motivo do processo penal é político, diante da ausência de evidências diretas. Em outras palavras, o motivo para condenação aparenta ser mais ambíguo do que um caso envolvendo a repressão

<sup>329</sup> SOLUM, Lawrence. **Legal Theory Lexicon: Vagueness and Ambiguity**, **LEGAL THEORY BLOG** (Feb. 9, 2014), <http://lsolum.typepad.com/legaltheory/2014/02/legal-theory-lexicon-vagueness-and-ambiguity.html>.

<sup>330</sup> SEDDON, nota 202; **HUMAN RIGHTS WATCH**, nota 201, p. 23.

<sup>331</sup> POSNER, Sarah. **UN Rights Committee Criticizes Turkish Counterterrorism Laws**, **JURIST** (Nov. 2, 2012, 8:22 AM), <http://jurist.org/paperchase/2012/11/un-rights-committee-criticizes-turkish-counterterrorism-laws.php>.

<sup>332</sup> BÁNKUTI, Miklós. et al., **Disabling the Constitution**, **J. DEMOCRACY**, July 2012, p. 138, 140–41; Memorandum to the European Union on Media Freedom in Hungary, **HUM. RTS. WATCH** (Feb. 16, 2012), <http://www.hrw.org/news/2012/02/16/memorandum-european-union-media-freedom-hungary>.

<sup>333</sup> GERSHMAN; ALLEN, nota 209, p. 41.

<sup>334</sup> HEYDEMANN, nota 269, p. 8.

<sup>335</sup> DAVIS, nota 311, p. 18. (“Não encontramos ainda um caminho para eliminar a discricionariedade em relação às prisões, processos, julgamento, concessão de liberdade condicional e perdão sem destruir uma valores cruciais que desejamos preservar.”)

<sup>336</sup> Idem. p. 16.

<sup>337</sup> Idem. p. 15-17.



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

aberta a um oponente político aprisionado sem o devido processo. Pode ser possível fazer a acusação em torno de um processo penal seletivo se há uma forte tendência na aplicação da lei penal somente contra dissidentes políticos, mas evidências acerca de tal tendência são normalmente difíceis de desenvolver. Mesmo nos Estados Unidos, onde alegações constitucionais baseadas em processos seletivos permanecem teoricamente disponíveis, é extraordinariamente difícil para um réu vencer com base em tal argumentação.<sup>338</sup>

### IV.II Escolhendo o autoritarismo furtivo

Tendo descrito o que torna o autoritarismo furtivo possível, o artigo retorna à questão teórica relacionada: por que adotar mecanismos do autoritarismo furtivo ao invés das outras alternativas disponíveis de controle autoritário? Um governante pode alcançar seu desejo em manter o poder político através de diversas estratégias, as quais apresentam diferentes custos e benefícios.<sup>339</sup> A preocupação central aqui é a escolha que os políticos no poder enfrentam entre aquilo que denomino como estratégias do “autoritarismo transparente” e do “autoritarismo furtivo”. Estas são evidentes categorias simplificadas, sendo que a linha de separação entre o transparente e o furtivo não é sempre clara, mas elas proporcionam molduras úteis para analisar o relevante cálculo de custo-benefício.

Mecanismos autoritários transparentes representam as estratégias tradicionais do autoritarismo e têm sido bem exploradas na literatura. Tais mecanismos incluem o desafio direto e aberto ou desrespeito às leis e constituições; decretação de leis de emergência ou leis marciais; silenciamento de dissidentes através de grave ameaça ou violência; fechamento de jornais e canais de televisão; banimento de publicações; manipulação do voto através da corrupção eleitoral, intimidação e fraude eleitoral; desrespeito ao limite constitucional dos mandatos; captura das Cortes e outras instituições estatais com agentes leais; estabelecendo controle direto sobre a mídia e sociedade civil; emendando ou substituindo constituições para

---

<sup>338</sup> L. MILLER, Marc; F. WRIGHT, Ronald. **Criminal Procedures: Prosecution and Adjudication**. 209 (4th ed. 2011).

<sup>339</sup> A estratégia, um componente essencial para a teoria da escolha estratégica, refere-se “ao cálculo acerca do comportamento adotado para aumentar a possibilidade de sucesso” em torno de um objetivo. COLLIER; NORDEN, nota 305, p. 4–6.



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

eliminar os mecanismos de freios e contrapesos.<sup>340</sup> Denomino tais estratégias como autoritarismo transparente porque tais mecanismos são evidentemente contrários às normas democráticas modernas.

O segundo conjunto de estratégias do regime denominadas autoritarismo furtivo representam mecanismos mais sutis de controle autoritário. Como analisado anteriormente, eles envolvem o uso de mecanismos jurídicos, especialmente infraconstitucionais, que existem em regimes com credenciais democráticas favoráveis. Eles podem ter sido adotados com o apoio expresso de atores globais e normalmente envolvem aplicações juridicamente precisas das leis existentes. Tendo em vista que tais mecanismos existem em regimes com aquelas credenciais, o uso é imbuído de uma certa legitimidade, tornando mais difícil diferenciar o abuso da legítima aplicação.

A escolha entre estes dois conjuntos de práticas – autoritarismo transparente e furtivo – não é feita no vácuo. É influenciada pelo comportamento de outros atores, domésticos e internacionais, e pela luta social, política e econômica que a interação entre tais atores produz.<sup>341</sup> No âmbito internacional, os atores relevantes incluem estados estrangeiros, organizações supranacionais (por exemplo, Nações Unidas, União Europeia, etc) e organizações estrangeiras não governamentais. Internamente, os atores relevantes compreendem, dentre outros, atores políticos, sociedade civil, cidadãos e forças armadas.<sup>342</sup>

Nas próximas três subseções, o artigo explora o comportamento relevante de três conjuntos de atores: internacionais, domésticos e os atuais governantes no poder. As primeiras duas subseções apresentam uma base histórica em torno das respostas internacionais e domésticas para a epidemia autoritária. Tal base é necessária para, em seguida, descrever como o comportamento relevante de atores domésticos e internacionais tem alterado o cálculo em torno do custo-benefício levado a cabo por aqueles no poder, resultando uma metamorfose nas práticas autoritárias.

<sup>340</sup> Veja-se notas 10-17 e texto respectivo.

<sup>341</sup> HIRSCHL, nota 53, p. 164–65.

<sup>342</sup> PRZEWORSKI. Some Problems in the Study of the Transition to Democracy, in **Transitions From Authoritarian Rule: Prospects For Democracy** 47, 53 (O'DONNELL, Guillermo. et al. eds., 1986).

#### IV.II.I Estados Unidos e outros atores internacionais

Ser um autoritário hoje em dia não é uma tarefa fácil. Na era pós-Guerra Fria, há custos significativos associados com a manutenção de um regime abertamente autoritário. A repressão internacional às flagrantes práticas autoritárias após a Guerra Fria levou a uma acentuada queda nos regimes que abertamente abraçam a autocracia. No final dos anos 80 e início dos anos 90 do século passado, ditaduras colapsaram pela Europa pós-comunista, Ásia e América Latina.<sup>343</sup> De acordo com a *Freedom House*, a porcentagem de países marcados como “não livres” caiu de 46% em 1972 para 24% em 2012.<sup>344</sup> Regimes autoritários que não se adequem ao critério democrático podem ser expulsos de organizações internacionais e enfrentar significativas sanções econômicas e militares.<sup>345</sup> Estados abertamente autoritários podem também perder legitimidade doméstica e global, consistindo numa forma de custo reputacional.<sup>346</sup>

Esta subseção pesquisa os programas de promoção da democracia levados a cabo nos Estados Unidos e internacionalmente. Tais programas têm adotado checklists unidimensionais que miram práticas autoritárias transparentes.<sup>347</sup> Muito embora tais mecanismos sejam

<sup>343</sup> LEVITSKY; WAY, nota 6, p. 3.

<sup>344</sup> FREEDOM HOUSE, nota 7, p. 24.

<sup>345</sup> **U.N. Human Rights Council**, Rep. of the Int’l Comm’n of Inquiry on Libya, 19th Sess., Feb. 27–Mar. 23, 2012, U.N. Doc. A/HRC/19/68 (Mar. 8, 2012), Disponível em <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A.HRC.19.68.pdf> (documentando a atividade antidemocrática do regime de Gaddafi e a resposta militar internacional); Human Rights First, Syria Sanctions Fact Sheet (2012), disponível em: [http://www.humanrightsfirst.org/wp-content/uploads/pdf/Syria\\_Sanctions\\_Fact\\_Sheet.pdf](http://www.humanrightsfirst.org/wp-content/uploads/pdf/Syria_Sanctions_Fact_Sheet.pdf) (discutindo sanções impostas ao regime autoritário sírio tendo em vista o engajamento em comportamentos antidemocráticos e agressivos); YOUNGERS, nota 14, p. 1 (pontuando que “uma condenação internacional geral de práticas antidemocráticas no Peru” a’pos o golpe presidencial de 1992 levado a cabo por Alberto Fujimori); LAW; VERSTEEG, nota 47, p. 165 (“Países que abertamente desafiam os valores da ‘sociedade mundial’... atraem o ostracismo da comunidade internacional”); M. SEEKINS, Donald. **Burma and U.S. Sanctions: Punishing an Authoritarian Regime**, 45 *ASIAN SURV.* 437, 440 (2005) (destacando que os Estados Unidos impuseram sanções econômicas ao governo não democrático da Birmânia em parte para expressar a desaprovação daquele “comportamento questionável”).

<sup>346</sup> HENKIN, Louis. **How Nations Behave: Law and Foreign Policy** 58–60 (2 ed. 1979) (incluindo consequências em termos de reputação entre os fatores levados em conta na decisão de um país em se adequar ao direito internacional); T. GUZMAN, Andrew. A Compliance-Based Theory of International Law, 90 *CALIF. L. REV.* 1823, 1845–46 (2002) (descrevendo como o dano à reputação é uma forma de sanção); O. KEOHANE, Robert. **International Relations and International Law: Two Optics**, 38 *HARV. INT’L L.J.* 487, 496–99 (1997) (explicando e criticando a teoria de que os atores estatais tomam decisões na arena internacional em parte sem qualquer preocupação acerca da reputação estatal).

<sup>347</sup> STEWART, Susan. Democracy Promotion Before and After the ‘Colour Revolutions’, 16 *DEMOCRATIZATION* 645, 648 (2009) (destacando que a abordagem do tipo *one-size-fits-all* está “presente



## AUTORITARISMO FURTIVO

### STEALTH AUTHORITARIANISM\*

eficientes e funcionem relativamente bem na detecção do autoritarismo tradicional, eles são menos efetivos na detecção do sutil autoritarismo furtivo. Isso, por sua vez, proporciona significativo incentivo para evitar a aparência escancarada do autoritarismo através da adoção daquelas sutilezas furtivas. As principais abordagens para promoção da democracia nos Estados Unidos e em outros lugares tem desse modo facilitado um certo nível de aprendizado autoritário e criado as próprias condições nas quais práticas autoritárias furtivas podem se desenvolver.<sup>348</sup> Além disso, o rótulo de “democracia” é normalmente concedido para o estado que satisfaça o critério de promoção da democracia aplicável, podendo obscurecer as práticas autoritárias furtivas e proporcionar-lhes cobertura política e jurídica.

#### IV.III.I Os Estados Unidos

Os Estados Unidos têm sido a vanguarda da promoção global da democracia. Programas de promoção da democracia desempenham um papel central na política externa americana, com algumas notáveis interrupções, desde pelo menos a I Guerra Mundial.<sup>349</sup> A Guerra Fria estimulou um elevado interesse na promoção da democracia nos Estados Unidos. Em 1976, o Congresso estabeleceu a Comissão sobre Segurança e Cooperação na Europa (mais conhecida como a “Comissão Helsinki”) para diminuir a repressão governamental e promover democratização em áreas controladas pela União Soviética.<sup>350</sup> A agora renomeada Organização para Segurança e Cooperação na Europa (“OSCE”) apoia o desenvolvimento democrático em 56 estados-membros, os quais incluem nações do Cáucaso e Ásia Central.<sup>351</sup>

---

tanto na América como na Europa no contexto da promoção da democracia”).

<sup>348</sup> HEYDEMANN, supra nota 269, p. 31. (argumentando que regimes autoritários no mundo Árabe “têm enganado o sistema” e “explorado as estratégias de promoção da democracia favorecidas há muito tempo pelos Estados Unidos para seus próprios fins autoritários”).

<sup>349</sup> B. EPSTEIN, Susan et al., Cong. Research Serv., RL34296, **Democracy Promotion: Cornerstone of U.S. Foreign Policy?** 1 (2007). De acordo com o Presidente Woodrow Wilson, o propósito da Guerra era “tornar o mundo a salvo para a democracia.” WILSON, Woodrow. **WHITE HOUSE**, <https://www.whitehouse.gov/about/presidents/woodrowwilson> (último acesso em Mar. 24, 2015). Os Estados Unidos apoiaram alguns governos autoritários durante a Guerra Fria “como um bastião contra... o comunismo.” EPSTEIN et al., nota acima, p. 28. Na história mais recente, governos autoritários no Oriente Médio também receberam apoio dos Estados Unidos.

<sup>350</sup> 22 U.S.C. §§ 3001–3009 (2012); EPSTEIN et al., nota 344, p. 28.

<sup>351</sup> EPSTEIN et al., nota 344, p. 28.



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

O apoio continuou depois da queda da União Soviética, através de programas de assistência à democracia nas nascentes repúblicas pós-soviéticas na Europa oriental e central.<sup>352</sup> O congresso criou diversas leis, incluindo o Auxílio para a Democracia na Europa Oriental (“ADEO”), editada em 1989 para apoiar a democratização na Hungria e Polônia<sup>353</sup> e *Freedom Support Act* de 1991 para promover “liberdade e abrir mercados” nas ex-Repúblicas soviéticas como Armênia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Cazaquistão, Quirguistão, Moldávia, Rússia, Tajiquistão, Turcomenistão, Ucrânia e Uzbequistão.<sup>354</sup> A década de 90 do século passado também marcou a emergência do Consenso de Washington, o qual representou a crença que a democracia, mercados livres e o Estado de Direito no mundo desenvolver-se-iam em união.<sup>355</sup> Em 1998, tais esforços culminaram com a criação de programas de promoção da democracia em mais de 100 países.<sup>356</sup>

A promoção da democracia também se tornou o foco da política nacional de segurança. Cada estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos desde 1990 enfatizou que democracias são os parceiros mais efetivos para encaminhar questões de segurança transnacional, tais como terrorismo, proliferação nuclear, mudança climática e doenças.<sup>357</sup> Acordos em matéria de defesa com nações como Japão, Espanha, Grécia e Turquia estabeleceram princípios democráticos como fundamentos das avenças.<sup>358</sup>

Atualmente, os Estados Unidos continuam a operar um maquinário complexo e multifacetado de promoção da democracia. Ele contribui para os esforços multilaterais para promover a democracia, incluindo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o Fundo das Nações Unidas para a Democracia, a Comunidade de Democracias, o *Freedom*

---

<sup>352</sup> Idem. p. 29.

<sup>353</sup> Support for East European Democracy (SEED) Act de 1989. Pub. L. No. 101-179, 103. Stat. 1298 (codificado como emenda em diversas seções da 22 U.S.C.).

<sup>354</sup> FREEDOM Support Act. Pub. L. No. 102-511, 106 Stat. 3320 (codificado como emenda em diversas seções da 22 U.S.C.).

<sup>355</sup> WILLIAMSON, John. **What Washington Means by Policy Reform, in Latin American Adjustment: How Much Has Happened?** 7 (Williamson, John ed., 1990).

<sup>356</sup> CAROTHERS, nota 3, p. 7.

<sup>357</sup> EPSTEIN et al., nota 344, p. 7 (pontuando que a promoção da democracia desempenha um papel central na Guerra ao Terror); White House, National Security Strategy (May 2010), disponível em: [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf).

<sup>358</sup> EPSTEIN et al nota 344, p. 30 no. 82.





## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

*House*, Banco Mundial e Organização dos Estados Americanos. (OEA).<sup>359</sup> O Departamento de Estado financia sua própria iniciativa, intitulada “Governando com Justiça e Democracia”, provendo fundos para duas ONG’s cuja missão é promover a democracia: A Fundo Nacional para a Democracia e a Fundação Ásia.<sup>360</sup> O Congresso também continua a desempenhar um papel relevante na promoção da democracia.<sup>361</sup>

Muitos desses programas operam com base no *checklist* que procura pelas óbvias deficiências na ordem política. Por exemplo, ser elegível para obter auxílio estrangeiro sobre a *Millennium Challenge Corporation*, a qual é uma agência norte-americana de auxílio estrangeiro, um estado estrangeiro deve “demonstrar comprometimento com uma governança democrática e justa, investimentos no seu próprio povo e liberdade econômica de acordo com a métrica de diferentes indicadores políticos”,<sup>362</sup> incluindo “estado de direito”, “direitos políticos” e “liberdade civis”.<sup>363</sup> Países que tenham cumprido os critérios para assistência financeira a despeito das questionáveis credenciais democráticas incluem Burquina Fasso, Honduras, Namíbia, Jordânia e Uganda.<sup>364</sup>

É também ilustrativo do programa de promoção da democracia o critério utilizado para alocar assistência estrangeira em estados independentes da antiga União Soviética. Ao conceder auxílio financeiro, o Presidente deve “levar em conta”, dentre outros fatores, a extensão na qual o país candidato está “fazendo relevante progresso em prol da democracia, sendo comprometido com uma efetiva implementação de um sistema democrático baseado nos princípios do Estado de Direito, liberdades individuais e governo representativo determinado por eleições livres e justas”.<sup>365</sup> Tais critérios erroneamente combinam os requisitos do Estado de Direito com aqueles da democracia liberal.<sup>366</sup> Aqueles são condições necessárias, mas não suficientes, para

<sup>359</sup> Idem. p. 22.

<sup>360</sup> Idem. p. 18-19.

<sup>361</sup> Idem. p. 22-23.

<sup>362</sup> Selection Criteria. MILLENIUM CHALLENGE CORP., <http://www.mcc.gov/pages/selection> (último acesso em Mar. 24, 2015).

<sup>363</sup> Selection Indicators. MILLENIUM CHALLENGE CORP., <http://www.mcc.gov/pages/selection/indicators> (último acesso em Fev. 28, 2015).

<sup>364</sup> Countries & Country Tools, MILLENIUM CHALLENGE CORP., <http://www.mcc.gov/pages/countries> (último acesso em Mar. 24, 2015).

<sup>365</sup> 22 U.S.C. § 2295a (2012).

<sup>366</sup> SILVERSTEIN, note 12, p. 74.



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

esta, fazendo com que a adoção de regras formais não necessariamente leve ao estabelecimento de uma democracia,<sup>367</sup> como evidenciam os mecanismos do autoritarismo furtivo.

### IV.II.I.II Outros atores internacionais

A abordagem de outros atores internacionais para promoção da democracia está de acordo com o papel dos Estados Unidos. Historicamente, a forma de governo de um estado era encarada como uma questão de governança interna e além da supervisão do direito internacional.<sup>368</sup> Mais recentemente, no entanto, tem havido um elevado interesse na promoção da democracia no âmbito internacional.<sup>369</sup> Nos anos 90 do século passado, o comprometimento com a democracia tornou-se um critério expresso para a admissão na OTAN e Polônia, Hungria, República Tcheca e Eslovênia foram admitidos como membros na medida em que estabeleceram regimes democráticos.<sup>370</sup> A Carta das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos também se referem aos princípios democráticos.<sup>371</sup> A Cúpula Mundial das Nações Unidas de 2005 também declarou que a democracia é um “valor universal”.<sup>372</sup>

Além disso, tratados e acordos internacionais têm cada vez mais incluindo as denominadas “cláusulas democráticas”<sup>373</sup> nas respectivas disposições. Por exemplo, a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, as Convenções da OEA e da União Africana incluem cláusulas democráticas que determinam aos estados o preenchimento do critério democrático para se tornarem estados partes ou obterem benefícios comerciais.<sup>374</sup> As cláusulas também permitem a imposição de sanções, tais como suspensão da filiação aos estados que se

---

<sup>367</sup> Idem.

<sup>368</sup> LANDAU, nota 5, p. 247.

<sup>369</sup> Idem.

<sup>370</sup> EPSTEIN et al., nota 344, p. 29–30.

<sup>371</sup> Idem. p. 30 no. 82.

<sup>372</sup> Democracy and the United Nations, UNITED NATIONS, [http://www.un.org/en/global/issues/democracy/democracy\\_and\\_un.shtml](http://www.un.org/en/global/issues/democracy/democracy_and_un.shtml) (último acesso em Mar. 24, 2015).

<sup>373</sup> EPSTEIN et al., nota 344, p. 29.

<sup>374</sup> LANDAU, nota 5, p. 249.



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

submetam a “interrupções inconstitucionais” na ordem democrática.<sup>375</sup> Tais cláusulas são efetivas em detectar flagrantes disfunções na ordem política e constitucional, mas apresentam pouca ou nenhuma utilidade em detectar ou eliminar reconfigurações mais sutis.<sup>376</sup>

O critério democrático estabelecido pela Comunidade de Democracia também é ilustrativo. A Comunidade “é uma coalizão intergovernamental e global de Estados buscando um objetivo comum: apoiar governos democráticos e fortalecer as normas e instituições democráticas pelo mundo”.<sup>377</sup> Cerca de 100 Países que alcançaram padrões democráticos participam de reuniões a cada dois anos para discutir questões de interesse comum. A filiação na Comunidade é baseada na adoção das seguintes normas: 1) “eleições, livres, justas e periódicas”; 2) “Estado de Direito”; 3) “obrigação de o governo eleito proteger e defender a constituição, abstendo-se de ações inconstitucionais e afastando-se do poder quando o respectivo mandato encerrar-se”; 4) “separação de poderes”; 5) “igualdade diante da lei”; 6) uma lista de direitos individuais a serem protegidos, incluindo liberdade de expressão e reunião, liberdade de imprensa, proteção contra punições e detenções desumanas e cruéis, direito a um julgamento justo e direito à não discriminação.<sup>378</sup> A Comunidade inclui nações como Azerbaijão, Hungria, Rússia, Turquia, Venezuela e Yemen,<sup>379</sup> as quais preencheram tais critérios democráticos ao editar as necessárias reformas legais e constitucionais, mas tais credenciais democráticas estão sujeitas a sérias impugnações.<sup>380</sup>

Instituições financeiras internacionais também têm adotado critérios democráticos para mirar óbvios defeitos democráticos. Em 1989, seguindo um estudo de três anos dos problemas econômicos africanos, o Banco Mundial concluiu que o aprimoramento das condições políticas

<sup>375</sup> Idem. p. 248.

<sup>376</sup> Idem.

<sup>377</sup> Who We Are. **COMMUNITY DEMOCRACIES**, <http://www.community-democracies.org/The-Community-of-Democracies/Our-Community> (último acesso em 24, 2015).

<sup>378</sup> EPSTEIN et al., nota 344, p. 26–27.

<sup>379</sup> The World Factbook, Appendix B: International Organizations and Groups, Community of Democracies (CD), CENT. INTELLIGENCE AGENCY, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/appendix/appendix-b.html> (último acesso em Mar. 24, 2015).

<sup>380</sup> **FREEDOM HOUSE**. Freedom in The World 2014 (2014). Disponível em: <https://freedomhouse.org/sites/default/files/FIW2014%20Booklet.pdf> (inspecionando a relativa “Liberdade” em todos os países em 2013).

no continente era essencial para reverter o declínio econômico da África.<sup>381</sup> A conclusão alterou o foco para “o estado de direito como um componente essencial para boa governança”.<sup>382</sup> No final da década de 90 do século passado, aproximadamente 78% dos requisitos impostos pelas instituições financeiras internacionais em acordos de crédito miravam reformas jurídicas e a promoção do “estado de direito”.<sup>383</sup> Muito embora tais medidas fossem efetivas para detectar regimes flagrantemente contrários a tal princípio, elas são marcadamente menos efetivas para identificar as práticas autoritárias furtivas, as quais utilizam mecanismos jurídicos formais para perpetuar o poder e projetar a ilusão de uma sociedade governada pelo direito.

Crítérios similares prevalecem também na pesquisa acadêmica. Por exemplo, no amplamente utilizado banco de dados *Polity*, a existência de eleições livres e justas é um critério primário para determinar se um país é democrático.<sup>384</sup> Diversos países com persistentes práticas autoritárias furtivas tem uma nota relativamente alta em tal banco de dados, sendo que a pontuação varia entre -10 e +10. Por exemplo, de acordo com tal banco de dados, Hungria é um modelo de democracia constitucional com uma nota 10, enquanto Turquia desfruta de uma avaliação igualmente elevada, com a nota 9, sendo que a pontuação máxima é 10.<sup>385</sup>

Práticas autoritárias furtivas desenvolvem-se mesmo sob o vigilante olhar da União Europeia, a qual tem restado impotente para frear a criação de um autoritarismo competitivo na Hungria sob o Fidesz liderado por Viktor Orbán. Como Kim Lane Scheppele tem demonstrado através de uma série de artigos, o governo do Fidesz desencadeou um “golpe constitucional” ao utilizar os mecanismos de emendas constitucionais e mudanças da própria Constituição para,

<sup>381</sup> KLUG, Heinz. **Constituting Democracy: Law, Globalism and South Africa’s Political Reconstruction** 65–66 (2000).

<sup>382</sup> Idem. p. 66.

<sup>383</sup> Idem.

<sup>384</sup> G. MARSHALL, Monty et al Polity IV Project, Political Regime Characteristics and Transitions, 1800–2013: Dataset Users’ Manual 15 (2014). Disponível em: <http://www.systemicpeace.org/inscr/p4manualv2013.pdf> (definindo uma democracia madura como “aquela na qual a) participação política não é limitada, sendo aberta e amplamente competitiva; b) o recrutamento para o executivo é através de processo eletivo; c) limites na chefia do executivo são substanciais”). GUZMAN, Andrew; A. SIMMONS, Beth. To Settle or Empanel? An Empirical Analysis of Litigation and Settlement at the World Trade Organization, 31 J. LEGAL STUD. S205, S220 (2002) (“A medida da democracia proporcionada pelo banco de dados *Polity III* é uma tentativa de capturar a extensão na qual a política é caracterizada pela ampla participação num processo político competitivo”).

<sup>385</sup> G. MARSHALL, Monty. **Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800–2013: Polity IV Individual Country Regime Trends, 1946–2013**, CENTER FOR SYSTEMIC PEACE, <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm> (última atualização em Jun. 6, 2014) (veja hyperlinks “Hungria” e “Turquia”).



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

sistematicamente, eliminar controles sobre o respectivo poder.<sup>386</sup> Por exemplo, o governo do Fidesz diminuiu a idade de aposentadoria dos juizes para assim remover boa parte da liderança de um ativo e poderoso Poder Judiciário, que ameaçava os interesses do partido.<sup>387</sup> A Corte Europeia de Justiça resistiu e sustentou que tal medida violava o direito da União Europeia.<sup>388</sup> Orbán, insatisfeito com a decisão, acabou readmitindo os juizes.<sup>389</sup> Como o direito da União Europeia não prevê o retorno dos juizes para as respectivas posições de origem, no entanto, Orbán tratou de manipular a decisão ao indicar os juizes para outros cargos menos influentes, enquanto projetou a imagem de cooperação com a União Europeia.<sup>390</sup>

Em suma, os mecanismos prevaletentes de proteção da democracia nos Estados Unidos e em outros lugares têm se concentrado primariamente na detecção das óbvias deficiências na ordem democrática. Tal foco tem facilitado um certo grau de aprendizagem democrática que, pelas razões antes discutidas, provocou a substituição de mecanismos autoritários transparentes por mecanismos mais furtivos de controle.

### IV.II.II Atores domésticos

Além da comunidade internacional, a ação dos atores domésticos influencia o comportamento político. Práticas autoritárias transparentes podem desacreditar governos e criar fendas no interior de suas estruturas, aumentando assim os custos econômicos, políticos e militares para o governo manter o *status quo*.<sup>391</sup> Elas também podem galvanizar movimentos de oposição, fortalecendo-os, permitindo que eles nivelem a repressão para ganhar simpatia de outros e obter apoio interno e internacional para o movimento.<sup>392</sup> Por exemplo, movimentos

---

<sup>386</sup> LANE SCHEPPELE, Kim. Constitutional Coups and Judicial Review: How Transnational Institutions Can Strengthen Peak Courts at Times of Crisis ( com especial referência à Hungary), 23 **TRANSNAT'L L. & CONTEMP. PROBS.** 51, 61–62 (2014); SCHEPPELE, nota 15 (discutindo a transformação da Hungria num Frankenstein).

<sup>387</sup> SCHEPPELE, nota 15, p. 8.

<sup>388</sup> Idem.

<sup>389</sup> Idem.

<sup>390</sup> Idem.

<sup>391</sup> CHENOWETH; STEPHAN, nota 109, p. 44 (pontuando que a deserção de pessoas leais ao sistema faz surgir um custo político e pode desestabilizar o regime).

<sup>392</sup> CHUA, nota 109, p. 719; cf. CHENOWETH; STEPHAN, nota 109, p. 50 (“Retaliação cria uma situação na



sociais que se organizaram durante a Primavera Árabe de 2011 tiveram sucesso em derrubar governos na Tunísia e Egito, os quais mantinham governos abertamente autoritários por décadas.<sup>393</sup> De modo semelhante, as Revoluções Coloridas – tais como a Revolução Rosa da Geórgia em 2003 e a Revolução Laranja da Ucrânia em 2004 – também ocasionaram a derrubada popular dos líderes autoritários.<sup>394</sup> Finalmente, as forças armadas domésticas podem desempenhar um papel no combate às práticas autoritárias e desencadear um golpe de Estado para efetuar uma mudança democrática no regime. Regimes autoritários na Turquia em 1960, Portugal em 1974 e Egito em 2011 sofreram o mesmo destino a partir da atuação das respectivas forças militares.<sup>395</sup>

Assim, líderes políticos têm relevantes incentivos para ocultar óbvias práticas autoritárias e a aparência do autoritarismo para evitar resistência ou retaliação de relevantes atores domésticos. Certamente, a possibilidade de retaliações domésticas têm mais importância em alguns regimes que em outros, como discuto adiante. Primeiramente, no entanto, analiso como líderes políticos podem responder aos relevantes comportamentos dos atores internos e internacionais na escolha entre o autoritarismo transparente ou furtivo.

#### IV.II.III Governantes no poder

Esta subseção inicia com duas premissas teóricas baseadas na teoria da escolha racional. Primeiramente, políticos são atores com interesses próprios que buscam minimizar

---

qual a resistência iguala os erros de cálculos do regime em sua própria vantagem, na medida em que atores domésticos e internacionais que apoiam o regime mudam seu apoio para a oposição tendo em vista as ações específicas tomadas pelo regime.”).

<sup>393</sup> SCHILLER, Thomas. Tunisia—A Revolution and Its Consequences, **KAS INT’L REP.**, May 2011, p. 6, 11–13. Disponível em: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_22802-544-2-30.pdf?110516131310](http://www.kas.de/wf/doc/kas_22802-544-2-30.pdf?110516131310) (discutindo os protestos populares que forçaram a renúncia do presidente autoritário da Tunísia); VICK, Karl. Egypt 's Last Pharaoh? The Rise and Fall of Hosni Mubarak, **TIME** (Fev. 12, 2011), <http://content.time.com/time/world/article/0,8599,2048689,00.html> (descrevendo os protestos na Praça Tahrir que catalizaram a queda do governo autoritário do Egito).

<sup>394</sup> LANDRY, Tristan. **The Colour Revolutions in the Rearview Mirror: Closer Than They Appear**, 53 **CAN. SLAVONIC PAPERS** 1, 8–13 (2011).

<sup>395</sup> VAROL, nota 26; O. VAROL, Ozan. The Military as the Guardian of Constitutional Democracy, 51 **COLUMN. J. TRANSNAT’L L.** 547 (2013).



## AUTORITARISMO FURTIVO

### STEALTH AUTHORITARIANISM\*

custos e riscos, maximizando os lucros.<sup>396</sup> Em segundo lugar, políticos seguem seu próprio interesse em avançar suas perspectivas para manter o poder, ao invés de servir como um fiel agente da cidadania, podendo-se produzir resultados estranhos ao interesse nacional.<sup>397</sup>

A escolha racional, reconhecidamente, apresenta uma teoria reducionista do comportamento político. Ela pode não capturar a inteira complexidade dos incentivos e motivações dos relevantes agentes públicos com poder de decisão.<sup>398</sup> Também pode negligenciar as “escolhas abaixo das ideais” que os políticos fazem como resultado das suas limitações cognitivas.<sup>399</sup> A teoria do comportamento político descrita aceita e trabalha com tais limitações. Esta subseção primeiramente delinea o comportamento político esperado sob premissas tradicionais da escolha racional. A próxima subseção explica os desvios padrões do comportamento que resultam das diferenças contextuais e a introdução de vieses cognitivos e de alto custo informacional.

Um importante benefício dos mecanismos tradicionais de repressão é a eficiência. Por exemplo, sujeitar organizações da sociedade civil à intensa regulação em termos de fiscalização para impedir o funcionamento delas é provavelmente menos eficiente e mais custoso do que fechá-las imediatamente. De modo semelhante, prender jornalistas por comentários críticos pode ser mais eficiente para silenciar o discurso do que prolongados processos judiciais em face de ofensas à honra. Uma decisão em adotar estas práticas abertamente autoritárias pode

---

<sup>396</sup> J. BARRO, Robert. **The Control of Politicians: An Economic Model**, 14 **PUB. CHOICE** 19, 19 (1973) (assumindo que a autoridade pública no poder “atue para ampliar seu próprio interesse, os quais não coincidem automaticamente com aqueles dos seus constituintes”); A. HATHAWAY, Oona. **Do Human Rights Treaties Make a Difference?**, 111 **YALE L.J.** 1935, 1944 (2002) (notando que, sob modelos da escolha racional, “a obediência ao direito internacional não ocorre a menos que isso promova algum interesse próprio das partes ao, por exemplo, aumentar a reputação delas, aumentar o poder geopolítico, promover seus fins ideológicos, evitar o conflito ou evitar sanções por parte de um estado mais poderoso); LAW; VERSTEEG, nota 47, p. 169 (adotando “a premissa... de que regimes autoritários podem ser compreendidos como auto-interessados, atores racionais para os quais as escolhas constitucionais são moldadas pelos respectivos custos e benefícios em torno de cada opção”). Tal premissa teórica é também consistente com a teoria da escolha realista do direito e da criação das constituições. Sob tal teoria, instituições domésticas são produto de barganhas políticas, sendo que leis e constituições refletem o próprio interesses das elites. HIRSCHL, Ran. **The Strategic Foundations of Constitutions**, in *Social and Political Foundations of Constitutions* 157, 165–66 (J. GALLIGAN, Denis; VERSTEEG, Mila eds., 2013).

<sup>397</sup> GUZMAN, nota 341, p. 1841; ISSACHAROFF; PILDES, nota 22, p. 650.

<sup>398</sup> H. PILDES, Richard; S. ANDERSON, Elizabeth. **Slinging Arrows at Democracy: Social Choice Theory, Value Pluralism, and Democratic Politics**, 90 **COLUM. L. REV.** 2121, 2143 (1990).

<sup>399</sup> B. KOROBKIN, Russell; S. ULEN, Thomas. **Law and Behavioral Science: Removing the Rationality Assumption from Law and Economics**, 88 **CALIF. L. REV.** 1051, 1069 (2000).



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

aumentar o lucro hoje, mas também gerará significativos custos que poderão reduzi-lo futuramente.<sup>400</sup>

Como discutido anteriormente, manter um regime abertamente autoritário pode ser algo custoso diante da oposição internacional às práticas autoritárias na era pós-Guerra Fria<sup>401</sup> e da derrubada doméstica dos líderes autoritários como resultado das Revoluções Coloridas e da Primavera Árabe. O autoritarismo furtivo proporciona uma ótima distração ao manipular a produção de informação sobre práticas antidemocráticas e ao modificar a percepção de atores relevantes.<sup>402</sup> Práticas que aparentam ser abertamente repressivas num regime abertamente autoritário aparentam ser mais ambíguas num regime que aplica práticas autoritárias furtivas. O autoritarismo furtivo aumenta o custo atual ou aparente em torno da detecção e limitação das práticas autoritárias, tanto por atores domésticos como globais, gerando significativos lucros.

Em relação aos atores domésticos, a oposição torna-se mais custosa se o regime no poder utilizar mecanismos que existem em regimes com favoráveis credenciais democráticas para se perpetuar no poder. Como ponto de partida, tem-se que a detecção de medidas não democráticas pode ser mais difícil do que em regimes abertamente autoritários. Práticas repressivas, mascaradas pelo Estado de Direito, podem passar despercebidas para segmentos importantes da política, as quais, por sua vez, podem aumentar o custo da mobilização contra aqueles no poder. Por exemplo, onde um processo penal (lastreado por provas suficientes) ou um processo civil por ofensas à honra são aplicados contra dissidentes políticos, pode ser difícil diferenciar o abuso da aplicação legítima do direito, pelo menos quando se compara com práticas abertamente autoritárias. Por razões similares, como Christopher Schmidt explica, os segregacionistas no sul dos Estados Unidos abandonaram os custosos métodos de opressão direta, tais como a discriminação expressamente legalizada, em favor dos métodos indiretos, menos transparentes e aparentemente neutros para defender a supremacia branca.<sup>403</sup>

<sup>400</sup> GUZMAN, nota 341, p. 1849.

<sup>401</sup> GILBERT, Leah. State Mobilization Strategies and Political Competition in Hybrid Regimes 85–86 (June 6, 2012) (tese ainda não publicada, Georgetown University). Disponível em: [https://repository.library.georgetown.edu/bitstream/handle/10822/557607/Gilbert\\_georgetown\\_0076D\\_11885.pdf](https://repository.library.georgetown.edu/bitstream/handle/10822/557607/Gilbert_georgetown_0076D_11885.pdf) (demonstrando empiricamente que regimes híbridos têm aumentado o uso de mecanismos jurídicos regulatórios para restringir as ONG's após a Guerra Fria).

<sup>402</sup> COLLIER; NORDEN, nota 305, p. 236–37.

<sup>403</sup> SCHMIDT, nota 210, p. 307.





## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

Mesmo quando detectadas, práticas autoritárias furtivas podem ser menos contestáveis perante certos segmentos políticos domésticos do que a repressão direta. O autoritarismo furtivo se torna ainda mais palatável quando um regime mistura práticas autoritárias furtivas com desejáveis reformas democráticas. Além disso, a existência de um espaço limitado para oposição política e aqueles descontentes com o regime pode criar a ilusão de competição política e de uma significativa escolha eleitoral entre atores políticos concorrentes. A ilusão de escolha pode pacificar a política ao permitir aos cidadãos a experiência de participar no processo democrático, sem proporcionar uma oportunidade significativa para retirar do poder o atual governo. Especialmente em regimes autoritários completamente estabelecidos, o uso do autoritarismo furtivo pode ser elogiado como um sinal de democracia na medida em que tal prática fundamenta-se em mecanismos jurídicos formais que existem em regimes com favoráveis credenciais democráticas. A habilidade em desafiar aqueles no poder, elencar argumentos políticos e consagrar reputações pode justificar a participação no mercado eleitoral por ativistas de oposição.<sup>404</sup> Como resultado, o incentivo público para se opor a um regime que aplica controles autoritários furtivos pode ser menor que em relação a um regime abertamente autoritário. Isso, por sua vez, pode impedir os esforços de mobilização da oposição. Sem participação de amplos segmentos da população, o movimento de oposição corre sério risco de ser acusado de não passar de uma mera facção não representativa.<sup>405</sup> Como Adam Przeworski explica, “um regime não colapsa enquanto alguma alternativa não está organizada num modo capaz de se apresentar como uma escolha real para indivíduos isolados”.<sup>406</sup> Num regime que perpetua seu poder através dos mesmos mecanismos que existem em regimes democráticos, construir tal realidade alternativa normalmente representa alto custo.

O autoritarismo furtivo também aumenta o custo da detecção e sanção por atores globais. Práticas autoritárias furtivas transformam o quadro jurídico doméstico para apresentá-lo consistente com as expectativas normativas dos atores internacionais. Reconfigurações

---

<sup>404</sup> HEYDEMANN, nota 269, p. 12.

<sup>405</sup> PAPIC, Marko; NOONAN, Sean. Social Media as a Tool for Protest. Stratfor Global Intelligence (Fev. 3, 2011, 9:54 AM), <http://www.stratfor.com/weekly/20110202-social-media-tool-protest#axzz3OKaKXpGh>.

<sup>406</sup> PRZEWORSKI, nota 337, p. 52.



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

súbitas na ordem existente através do uso de práticas autoritárias furtivas são mais difíceis de detectar que práticas autoritárias há muito tempo condenadas, as quais retratam um regime abertamente repressivo com controle governamental onipresente. Atores internacionais, sentados à distância da arena política doméstica, podem ter ainda mais dificuldade em detectar as práticas furtivas que atores domésticos.

Além disso, a adoção de reformas democráticas pode auxiliar aquele no poder em contribuir com coalizões com instituições internacionais, as quais, por sua vez, reforçam a legitimidade do regime. Por exemplo, diversos grupos de direitos humanos apoiaram Hugo Chávez por algum tempo, após ele introduzir propostas por eles defendidas na Constituição da Venezuela.<sup>407</sup> De modo semelhante, o líder da semi-autoritária Uganda Yoweri Museveni aumentou sua popularidade ao adotar uma nova lei em relação à propriedade de terras e herança em resposta às demandas de grupos de direitos humanos internacionais.<sup>408</sup>

Além disso, muitos dos mecanismos infraconstitucionais que servem como fundamento para práticas autoritárias furtivas existem em países com credenciais democráticas favoráveis ou são adotados com apoio de organizações internacionais. A adoção de leis em torno da fiscalização financeira com apoio da referida Força Tarefa proporciona uma boa ilustração.<sup>409</sup> Instituições internacionais são menos propensas a criticar mecanismos jurídicos ou instituições cuja adoção eles advogam ou endossam, como evidenciado pelo contínuo elogio da Força Tarefa em relação às leis de fiscalização financeira da Rússia, a despeito do evidente abuso.

Igualmente, atores políticos internacionais podem ser relutantes em resistir às práticas autoritárias furtivas se elas observarem leis que existam nos seus próprios sistemas jurídicos, para que não sejam acusados de hipocrisia. Por exemplo, a elevada cláusula de barreira da Turquia – cujos efeitos não democráticos já foram discutidos – tem, em grande medida, escapado do opróbrio internacional e mesmo obtido a bênção da Corte Europeia de Direitos

<sup>407</sup> OTTAWAY, nota 33, p. 207.

<sup>408</sup> Idem. p, 207-208. SHORE, Justin. Land Reform and Forced Evictions in Uganda, HUM. RTS. BRIEF (July 8, 2009), <http://hrbrief.org/2009/07/land-reform-and-forced-evictions-in-uganda/> (pontuando que “o Centre on Housing Rights and Evictions . . . elogiou o Presidente Yoweri Museveni por tomar uma posição pública rigorosa contra evicções ilegais”)

<sup>409</sup> Vejam-se as notas 242-60 e texto respectivo.



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

Humanos.<sup>410</sup> Uma razão pode ser que, limites eleitorais existem em muitos países democráticos e são úteis para o governo. Na Alemanha, por exemplo, tal medida foi adotada com o propósito de criar alguma estabilidade num mercado político fragmentado.<sup>411</sup> A crítica de atores políticos germânicos em relação àquela regra eleitoral turca pode chamar atenção para a correção da própria medida adotada na Alemanha. Diante de tal razão, muitos políticos no poder que aplicam as práticas autoritárias furtivas buscam desviar a crítica ao mencionar países democráticos estrangeiros que adotam o mesmo mecanismo jurídico criticado.<sup>412</sup> Isso proporciona alguma legitimidade para aqueles mecanismos diante de audiências domésticas, mas também aumenta o custo para a comunidade internacional detectar o abuso e resistir à respectiva adoção.

### IV.III Tipos de regime e cálculos em torno do custo-benefício

A subseção anterior discutiu porque cálculos em torno de relevante custo-benefício podem levar à adoção de práticas autoritárias furtivas à luz de retaliações domésticas e globais contra regimes políticos abertamente autoritários. A história completa, no entanto, é mais complexa. Se os benefícios do autoritarismo furtivo sempre excedessem seu custo, todos os governos autoritários substituiriam os mecanismos autoritários transparentes pelo controle furtivo. Isso está em desacordo com as evidências empíricas. Muito embora o número de regimes abertamente autoritários tenha caído significativamente após a Guerra Fria, práticas autoritárias transparentes ainda existem.<sup>413</sup> Esta subseção discute por que. Aqui, eu distensiono as premissas tradicionais da teoria da escolha racional e explico o desvio do comportamento

<sup>410</sup> Vejam-se as notas 185-87 e texto respectivo (discutindo a decisão da Corte Europeia de Direitos Humanos que manteve a cláusula de barreira turca)

<sup>411</sup> POPTCHEVA, Eva-Maria. European Parliamentary Research Serv., Electoral Thresholds in European Elections: Developments in Germany 1 (2014). Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130606/LDM\\_BRI%282013%29130606\\_R\\_EV2\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130606/LDM_BRI%282013%29130606_R_EV2_EN.pdf) (destacando que a cláusula de barreira da Alemanha para o Parlamento Europeu é de 3%, ao invés dos 5% requeridos para as eleições domésticas, tendo em vista a ausência da necessidade de “sustentar um governo da União Europeia através de maiorias estáveis”).

<sup>412</sup> Veja-se a seção III.VI.II.

<sup>413</sup> Ver o texto referente à nota 7 (pontuando que, de acordo com a Freedom House, a porcentagem de países apontados como “não livres” caiu de 46% em 1972 para 24% em 2012)



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

padrão que resulta de diferenças contextuais e da introdução de vieses cognitivos e do alto custo informacional.

O contexto importa para o comportamento político.<sup>414</sup> Líderes políticos não enfrentam os mesmos cálculos em termos de custo-benefício. Como resultado, eles não possuem a mesma inclinação em adotar práticas autoritárias furtivas. Como discutido anteriormente, a adoção de tais práticas é guiada, primeiramente, pelo desejo de agradar a comunidade internacional, satisfazendo as preferências normativas de atores globais e amenizando a população doméstica. Tais objetivos são mais importantes em alguns regimes que outros. Em outras palavras, alguns regimes são mais dependentes da aprovação internacional, legitimidade global, apoio popular doméstico que outros, cujo apoio deriva de outras fontes de legitimidade. O autoritarismo furtivo provavelmente criará raízes em regimes com algum grau de responsividade democrática e ameaças viáveis de desestabilização, as quais fazem com que a adoção da repressão direta seja muito custosa.<sup>415</sup>

Estes regimes são, por sua vez, mais suscetíveis em ocupar a zona cinzenta dos regimes híbridos entre democracia e autoritarismo. É menos provável que tais regimes recorram aos mecanismos de repressão aberta – tais como violência ou grave ameaça – como se tem com os regimes abertamente autoritários.<sup>416</sup> Num regime que pode reprimir categoricamente a oposição política impunemente, não há necessidade de mecanismos de autoritarismo furtivo, tais como processos judiciais por ofensas à honra ou por crimes comuns. Além disso, a fama de regimes completamente autoritários pode já ter sido suficientemente manchada fazendo com que tentativas de buscar a boa vontade global ao esconder as práticas claramente autoritárias podem não produzir benefícios relevantes.<sup>417</sup> Não bastasse isso, a “fama de duro” pode em si gerar

<sup>414</sup> KOROBKIN; ULEN, nota 394, p. 1069.

<sup>415</sup> LAW; VERSTEEG, nota 47, p. 172 (“Quanto mais um regime precisar de apoio popular para manter o poder, menos plausível será a estratégia de repressão, e mais concessões o regime terá de fazer ao povo”); ACEMOGLU, Daron; A. ROBINSON, James. Paths of Economic and Political Development, in **The Oxford Handbook of Political Economy** 673, 681 (R. WEINGAST, Barry; A. WITTMAN, Donald eds., 2006); A. COOK, Steven. The Promise of Pacts, **J. DEMOCRACY**, Jan. 2006, p. 63, 68; MORJÉ HOWARD, Marc; G. ROESSLER, Philip. Liberalizing Electoral Outcomes in **Competitive Authoritarian Regimes**, 50 **AM. J. POL. SCI.** 365, 365 (2006).

<sup>416</sup> GILBERT; MOHSENI, nota 203, p. 9; SCHEDLER, Andreas. Sources of Competition Under Electoral Authoritarianism, in **Democratization by Elections: A New Mode of Transition** 179, 183 (I. LINDBERG, Staffan, ed., 2009) (destacando que regimes híbridos “não dependem de repressão aberta”)

<sup>417</sup> GUZMAN, nota 341, p. 1850.



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

benefícios para tais regimes.<sup>418</sup>

Regimes completamente autoritários podem evitar práticas autoritárias furtivas, também, porque fundamentam sua legitimidade em fontes diversas de aprovação interna ou externa. Veja-se, por exemplo, monarquias, as quais dependem primariamente da família ou parentesco para perpetuar o governo contra qualquer resistência doméstica.<sup>419</sup> Muitas monarquias, tais como Arábia Saudita, baseiam sua legitimidade em bases históricas e religiosas, as quais servem como um substituto para adotar as armadilhas do moderno estado nacional democrático.<sup>420</sup> Se reivindicações históricas ou religiosas garantem a perpetuação do governo monárquico, monarquias têm menos interesse em aplicar estratégias do autoritarismo furtivo. A adoção delas pode ser desnecessária em ditaduras militares, as quais são controladas por um ou mais líderes militares que dependem da força bruta através do aparato militar para consolidar o controle.<sup>421</sup> Ditaduras militares têm um pedigree histórico em vários países da América Latina (como o Chile de Augusto Pinochet) e da África (como a Líbia de Muammar Gaddafi).<sup>422</sup> Como as ditaduras militares dependem primeiramente de instrumentos de poder coercitivo para manter o governo, o custo em torno da reputação global discutido anteriormente em manter um regime abertamente autoritário é menos saliente para eles.<sup>423</sup>

Regimes que são dependentes de investimentos estrangeiros também são mais suscetíveis em adotar práticas autoritárias furtivas. Investidores normalmente requerem garantias jurídicas para que seus investimentos sejam protegidos e para a economia doméstica manter-se relativamente estável.<sup>424</sup> Especialmente em regimes com altos níveis de corrupção

---

<sup>418</sup> Idem. p. 1851.

<sup>419</sup> LAW; VERSTEEG, nota 47, p. 168.

<sup>420</sup> Idem. p. 171.

<sup>421</sup> Idem. p. 168.

<sup>422</sup> HADENIUS; TEORELL, nota 18, p. 146; H. ZOUBIR, Yahia; N. RÓZSA, Erzsébet. **The End of the Libyan Dictatorship: The Uncertain Transition**, 33 *THIRD WORLD Q.* 1267, 1267–69 (2012).

<sup>423</sup> GUZMAN, nota 341, p. 1849. (“A existência de efeitos na reputação impacta nos incentivos dos países, mas em algumas circunstâncias tal impacto será insuficiente para alterar a respectiva conduta”). Mesmo monarquias ou ditaduras militares, no entanto, podem recorrer às práticas autoritárias furtivas. Tais práticas podem ser úteis se monarcas ou ditadores militares precisam reforçar suas estruturas e de legitimidade. A adoção de tais práticas pode resultar ainda de comportamento irracional. Em outras palavras, monarcas ou ditadores militares podem adotar práticas autoritárias irracionalmente mesmo quando elas não sejam necessárias para manter o domínio político e ostentam o potencial de produzir progresso democrático e quebras autoritárias.

<sup>424</sup> MOUSTAFA; GINSBURG, nota 58, p. 1, 8.



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

governamental, a aparência de Estado de Direito pode proporcionar aos investidores céticos a confiança necessária para investir.<sup>425</sup> As mesmas leis e instituições que protegem investimentos estrangeiros podem ser aplicadas seletivamente na esfera doméstica contra dissidentes políticos. Como mencionado acima, à Corte Constitucional egípcia foi garantido poder de interpretar a constituição em parte para atrair investimento estrangeiro e garantir aos investidores internacionais que a Corte iria dissuadir qualquer mudança na economia de livre mercado.<sup>426</sup> A mesma Corte Constitucional, no entanto, protegeu os interesses do regime ao rejeitar mudanças em leis de emergência e tribunais militares, os quais compunham instrumentos importantes para o controle autoritário de Mubarak.<sup>427</sup>

Há três razões principais para o uso de práticas autoritárias furtivas por parte de um regime não implicar na rejeição absoluta de um comportamento mais transparentemente autoritário. Primeiramente, restrições estruturais, incluindo a configuração política e jurídica existente, podem prevenir a abolição de práticas autoritárias transparentes mesmo quando aqueles no poder assim desejem.<sup>428</sup> Em segundo lugar, a adoção de práticas autoritárias furtivas pode ser insuficiente para manter o desejado nível de controle. Muito embora tais práticas minem o funcionamento saudável do mercado democrático, líderes políticos podem precisar recorrer às práticas autoritárias mais abertas para consolidar o controle. Por exemplo, se o uso de processos em face de ofensas à honra ou o processo penal seletivo contra oponentes políticos falhar devido aos recuos do Poder Judiciário, o regime pode adotar práticas mais abertamente autoritárias no sentido de reorganizar ou capturar a corte a fim de torná-la mais complacente. Em Singapura, por exemplo, o governo vedou o controle judicial de constitucionalidade, de acordo com procedimentos estabelecidos na Constituição, após o judiciário ter expandido direitos individuais.<sup>429</sup>

Em terceiro lugar, a persistência de práticas autoritárias transparentes pode também ser resultado do alto custo informacional e de vieses cognitivos. Devido ao alto custo em

---

<sup>425</sup> Idem. p. 8-9.

<sup>426</sup> MOUSTAFA, nota 90, p. 91.

<sup>427</sup> Veja-se o texto respectivo da nota 85.

<sup>428</sup> A. WAY, Lucan. **Deer in Headlights**: Incompetence and Weak Authoritarianism After the Cold War, 71. **SLAVIC REV.** 619, 621 (2012).

<sup>429</sup> SILVERSTEIN, nota 12, p. 78-79.



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

processar informações sobre as práticas de determinado regime e o comportamento de outros atores relevantes, o regime em questão pode não ter se adaptado às novas tendências na governança autoritária e, desse modo, acaba falhando na implementação de práticas autoritárias furtivas. Pode-se denominar tal fenômeno como a ausência de aprendizado ditatorial.<sup>430</sup> O funcionamento de um “viés em torno do *status quo*, o qual refere-se a uma preferência irracional em torno do atual estado de coisas” também pode estar operando.<sup>431</sup> Afetado por este comportamento, o governo autoritário pode depender de mecanismos tradicionais de controle mesmo onde as práticas autoritárias furtivas reduziriam os custos e trariam mais benefícios. Essa segunda melhor escolha, no entanto, normalmente vem com um preço. Aqueles no poder que optem por mecanismos autoritários transparentes de modo irracional, serão conduzidos para fora do mercado autoritário. Os dados empíricos, os quais demonstram um declínio significativo nas práticas autoritárias transparentes desde o fim de Guerra Fria, amplamente apoiam tal teoria.<sup>432</sup>

Como ilustrado anteriormente, o autoritarismo furtivo pode também seduzir aqueles no poder em regimes democráticos. Tal prática pode ser especialmente atrativa para líderes democráticos, tendo em vista a aparente existência de credenciais democráticas bem estabelecidas. Tendo em vista a reputação democrática do regime, práticas autoritárias furtivas podem ser vistas como legítimas, em oposição ao exercício abusivo da discricionariedade. Mesmo assim, a discricionariedade fornecida para relevantes agentes com poder de decisão tende a ser mais limitada em democracias através de mecanismos formais e informais, os quais, por sua vez, inibem oportunidades para adoção do autoritarismo furtivo. Além disso, estratégias autoritárias furtivas, quando aplicadas em democracias, estão sujeitas ao criticismo de oponentes políticos, da mídia e atores da sociedade civil. O abuso de mecanismos jurídicos em democracias pode também resultar em processos civis ou penais contra autoridades relevantes. Tendo em vista que a possibilidade de monitoramento e sanção de autoridades públicas em

<sup>430</sup> WAY, nota 423, p. 619 (explicando um tipo de incompetência autoritária a qual emerge a partir da desorientação e da persistência das antigas práticas do regime diante da iminente mudança política).

<sup>431</sup> O. VAROL, Ozan. Temporary Constitutions, 102 *CALIF. L. REV.* 409, 432 (2014).

<sup>432</sup> FREEDOM HOUSE, nota 7, p. 24.



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

democracias é mais elevada, é mais provável que as práticas autoritárias furtivas nesses regimes causem retaliações domésticas, restringindo seu uso.

### IV.IV As implicações do autoritarismo furtivo

Como pontuado acima, o fenômeno do autoritarismo furtivo é neutro em relação ao regime, podendo ser observado tanto em democracias como em não democracias. Esta subseção discute inicialmente as consequências da prática nos dois tipos de regimes.

Para democracias, as consequências do autoritarismo furtivo dependem do grau de seu uso. O uso esporádico não é incomum e não deve necessariamente ser objeto de preocupação pois, como visto, tal uso pode ser detectado e sancionado pelo público informado. O uso mais extenso de tais práticas pode, no entanto, erodir a alternância partidária, restringir liberdades civis e levar à criação de monopólios políticos. O ponto específico no qual isso acontece é altamente dependente do contexto político, o qual torna a calibragem precisa mais difícil. Mas a ausência de mudanças em diversos ciclos eleitorais no poder Executivo ou Legislativo,<sup>433</sup> juntamente com a prevalência das práticas autoritárias furtivas, é um forte indicador de que o regime está derrapando para o autoritário fim da democracia. Por exemplo, por quase todo o século XX, o sul dos Estados Unidos largamente manipulou as leis eleitorais, compondo um monopólio político em torno de partido único.<sup>434</sup>

Mais incerto, no entanto, são as implicações das práticas autoritárias furtivas em regimes híbridos ou autoritários. Inicialmente, o autoritarismo furtivo, em muitos casos, apresenta-se como um desvio moral menor do que os mecanismos tradicionais de controle autoritário. O uso de mecanismos jurídicos formais como um método de repressão é normalmente preferível que o uso de força arbitrária.<sup>435</sup> Processos por ofensas à honra, por exemplo, são preferíveis que tortura ou grave ameaça aos jornalistas. De modo semelhante, o

<sup>433</sup> Veja-se texto acompanhando as notas 40-41.

<sup>434</sup> PILDES, nota 22, p. 125, 149. MORGAN KOUSSER, J. **The Shaping of Southern Politics: Suffrage Restrictions and The Establishment of The One-Party SOUTH, 1880-1910** (1974) (explicando os mecanismos eleitorais do controle autoritário nos estados do sul de 1880 a 1910)

<sup>435</sup> Como Aristóteles sustentou: “O governo das leis é preferível àquele de qualquer indivíduo”. DAVIS, nota 311, p. 28.





## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

processo penal garante caminhos para um certo alívio judicial diante de tribunais internos e internacionais, sendo preferível ao aprisionamento sem julgamento ou devido processo. Um regime que permite um limitado espaço para dissidência é, também, moralmente preferível que um regime que não tolera dissenso.

Nesse sentido, os programas de promoção da democracia nos Estados Unidos e em outros lugares têm alcançado sucesso em persuadir autoritários a adotar práticas moralmente menos questionáveis. Como já discutido, no entanto, mecanismos de promoção da democracia já existentes também têm facilitado um certo nível de aprendizagem autoritária e criado as próprias condições na qual as práticas autoritárias furtivas desenvolvem-se. Tendo em vista que tais mecanismos se concentram limitadamente em detectar as óbvias deficiências democráticas, eles são substancialmente menos efetivos em detectar a erosão sutil da competição política que o autoritarismo furtivo efetua. Isso, por sua vez, proporciona relevante incentivo ao autoritário para substituir mecanismos autoritários transparentes pelo controle furtivo. Além disso, um Estado que satisfaça o critério de promoção da democracia aplicável é normalmente agraciado com o rótulo de “democrático”, o qual pode proporcionar cobertura jurídica e política para as práticas furtivas.

O que a prevalência do autoritarismo furtivo num regime híbrido ou autoritário representa para o futuro do regime? Há três caminhos principais: o regime pode persistir na sua forma atual, decair ainda mais no autoritarismo ou desenvolver uma democracia.

Muito embora menos insidioso que as formas tradicionais de autoritarismo, o autoritarismo furtivo pode gerar uma forma mais durável de autoritarismo que permite ao regime persistir na sua forma atual ou tornar-se mais autoritário. Na era pós-Guerra Fria, o uso de mecanismos transparentemente autoritários pode reduzir a vida útil de um regime repressivo, enquanto o autoritarismo furtivo pode prolongá-lo. Como já discutido, os usos dos mecanismos autoritários furtivos podem permitir àqueles no poder a manutenção deste ao agradar às audiências interna e externa, provendo um espaço limitado para a expressão dos descontentes e desabilitando oponentes políticos através de meios aparentemente legítimos. Tendo em vista que ele depende de mecanismos jurídicos formais que existem em regimes com credenciais democráticas favoráveis, o autoritarismo furtivo é mais difícil de ser detectado e eliminado que



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

sua contraparte mais transparente, o que pode fortalecer a sua durabilidade. O autoritarismo furtivo também pode permitir a retenção do monopólio político daqueles no poder, mesmo com a implementação de reformas democráticas.

Mesmo onde é possível vencer o governo no poder, a substituição do regime pode depender dos mesmos mecanismos e estruturas jurídicas estabelecidos pelos líderes políticos para perpetuar o respectivo poder.<sup>436</sup> Líderes políticos recém-eleitos normalmente ostentam pouco incentivo para mudar o sistema jurídico que proporciona vantagens sistêmicas àqueles no poder. Como Steven Levitsky e Lucan Way observam, as diversas rotatividades eleitorais após a Guerra Fria trouxeram poucas mudanças institucionais, de modo que os partidos que sucederam não governaram democraticamente.<sup>437</sup> Na Rússia, por exemplo, a ordem constitucional estruturada pelo Presidente Boris Yeltsin, com um executivo forte e frágeis instituições de controle, permitiu a continuidade de regime de autoritarismo competitivo, mesmo depois da renúncia daquele presidente.<sup>438</sup> A rotatividade eleitoral em regimes híbridos pode, assim, permitir a perpetuação das práticas autoritárias furtivas.

O autoritarismo furtivo pode também ser pernicioso, tendo em vista a facilitação do aprendizado e da disseminação autoritária para outros regimes.<sup>439</sup> As práticas furtivas podem garantir durabilidade num regime e podem ser emuladas em outros para propósitos não democráticos. Informações que ensinam aos líderes no poder como manter o poder político, enquanto se agrada as audiências domésticas e globais, podem ser efetivamente disseminadas por diferentes regimes jurídicos através da imitação ou do diálogo entre os regimes, gerando um manual de instruções do autoritarismo furtivo.

Resta, no entanto, a possibilidade de que o uso do autoritarismo furtivo possa eventualmente conduzir à redemocratização. O uso das práticas autoritárias furtivas pode

---

<sup>436</sup> LANDAU, nota 5, p. 214.

<sup>437</sup> LEVITSKY; WAY, nota 6, p. 22–23. (“Tais casos são numerosos demais para serem ignorados ou tratados como exceções.”)

<sup>438</sup> LANDAU, nota 5, p. 214 no.96.

<sup>439</sup> HEYDEMANN, Steven; LEENDERS. **Reinoud. Authoritarian Learning and Authoritarian Resilience: Regime Responses to the ‘Arab Awakening,’** 8 *GLOBALIZATIONS* 647, 651 (2011) (destacando que “há... um grau de conexão recíproca e aprendizado, e um processo de atualização das probabilidades e estratégias, entre líderes autoritários”).



## AUTORITARISMO FURTIVO

### STEALTH AUTHORITARIANISM\*

marcar o início do fim do governo repressivo.<sup>440</sup> O autoritarismo furtivo, em outras palavras, pode representar uma fotografia passageira na transformação gradual do regime de um modelo autoritário para uma democracia. Muito embora práticas autoritárias furtivas sejam antidemocráticas, eles podem, em alguns casos, produzir condições nas quais a democracia possa amadurecer, mesmo caso isso, aparentemente, desafie a democracia. A rejeição das táticas abertamente repressivas, e a adoção de mecanismos jurídicos que existam em países democráticos podem abrir a caixa de Pandora da democracia e fomentar adicionais mudanças democráticas. Pode ser possível para as gerações futuras respirar vida democrática nos mecanismos jurídicos formais que eram anteriormente adotados para propósitos furtivos autoritários. Como resultado, mesmo a partir de mecanismos jurídicos que proporcionem as ferramentas para o autoritarismo furtivo, eles também podem, em alguns casos, produzir benefícios democratizantes.

## V. CONCLUSÕES

A compreensão acadêmica do autoritarismo tem falhado em manter o acompanhamento da evolução dos regimes autoritários. A volumosa pesquisa em tal tema tem focado especialmente na explicação dos mecanismos tradicionais e abertamente transparentes dos mecanismos de controle autoritário. Estas estratégias tradicionais ainda persistem, certamente, mas o foco estreito nelas tem deixado sem teorizações uma tendência emergente na governança autoritária.

Este artigo proporcionou uma teorização abrangente e transversal de tal tendência, a qual denominei como autoritarismo furtivo. Em resposta à repressão contra as práticas abertamente autoritárias após a Guerra Fria, a nova geração de autoritários ou pretensos autoritários aprenderam a recorrer às formas mais sutis de controle. Especificamente, eles aprenderam a perpetuar seu poder através dos mesmos mecanismos jurídicos, constitucionais e

---

<sup>440</sup> SCHMIDT, nota 210, p. 334. (argumentando que a substituição de transparentes e legalizadas discriminações por táticas mais sutis e neutras em relação à raça no Sul dos Estados Unidos “foi uma indicação de que o sistema da supremacia branca estava em declínio e que os respectivos adereços jurídicos estavam sendo destruídos, forçando os sulistas brancos a depender mais dos métodos indiretos para proteger o mundo de Jim Crow.”)



## AUTORITARISMO FURTIVO STEALTH AUTHORITARIANISM\*

infraconstitucionais, que existem em regimes com credenciais democráticas favoráveis. A partir da teoria da escolha racional, o artigo argumentou que mecanismos autoritários furtivos geram benefícios significativos para muitos regimes, enquanto aumentam o custo real ou aparente em detectar e eliminar as práticas autoritárias diante de relevantes atores internos e externos.

O surgimento do autoritarismo furtivo é importante por três razões. Primeiramente, desafia a sabedoria tradicional presente na literatura, a qual tem amplamente evitado analisar o papel que os mecanismos jurídicos desempenham no controle autoritário. Em segundo lugar, o estudo do autoritarismo furtivo levanta importantes questões na teoria jurídica e democrática ao demonstrar os limites do processo democrático e sua vulnerabilidade ao abuso autoritário. Como explicado, o autoritarismo furtivo é um fenômeno neutro em relação aos regimes e, com o nível apropriado de discricionariedade presente em regras relevantes, estes mecanismos estão sujeitos ao abuso tanto em democracias como em não democracias. Em terceiro lugar, os mecanismos atuais de promoção da democracia, embora sejam efetivos em detectar as estratégias tradicionais de governança autoritária, são menos eficazes em detectar o autoritarismo furtivo, o qual depende de reconfigurações mais sutis na ordem política. Paradoxalmente, estes mecanismos de promoção da democracia, os quais buscam de modo limitado por deficiências democráticas óbvias, têm proporcionado cobertura política e jurídica para as práticas autoritárias furtivas e criado as próprias condições pelas quais elas desenvolvem-se. Muito embora o autoritarismo furtivo fomente uma ordem autoritária mais durável, ele pode também produzir, em alguns regimes, as condições pelas quais a democracia pode amadurecer e expandir-se numa dinâmica do tipo “dois passos para frente e um para trás”.

Recebido em: 25 de agosto de 2023  
Aceito em: 25 de agosto de 2023