

BARBARA
F. WALTER

COMO AS
GUERRAS
CIVIS
COMEÇAM

E COMO
IMPEDI-LAS

 ZAHAR

I. O perigo da anocracia

NOOR CURSAVA O SEGUNDO ANO do ensino médio em Bagdá quando as forças americanas atacaram o Iraque pela primeira vez, em 19 de março de 2003. Com treze anos de idade, ela tinha visto o líder do país, Saddam Hussein, condenar o presidente George W. Bush na tv por ameaçar dar início a uma guerra e ouvira a família conversar, à mesa do jantar, sobre uma possível invasão americana. Noor era uma adolescente típica. Adorava Britney Spears, os Backstreet Boys e Christina Aguilera. Assistia aos programas de Oprah Winfrey e do Dr. Phil McGraw nas horas de folga, e um dos seus filmes favoritos era *Matrix*. Não conseguia imaginar soldados americanos em Bagdá — onde a vida, embora muitas vezes difícil, consistia em sair com os amigos, andar até o parque e visitar seus animais prediletos no zoológico. Para ela, parecia irreal.

Mas, duas semanas depois, soldados americanos chegaram à parte da cidade onde ela morava. Os primeiros sons que Noor ouviu foram de aviões e de explosões no fim da tarde. Ela subiu correndo ao telhado da casa, com a mãe e as irmãs, sem saber o que esperar. Olhando para o céu, viu veículos blindados descendo de paraquedas. “Parecia um filme”, disse.¹ Poucos dias depois, soldados americanos passaram pela frente da sua casa, e Noor correu até a porta para olhar. Viu vizinhos também às portas de suas casas, rostos sorridentes. Os soldados sorriam

também, ansiosos para falar com qualquer um. “Todo mundo estava tão feliz”, disse Noor. “De repente, havia liberdade.” Menos de uma semana depois, em 9 de abril, os iraquianos tomaram subitamente a praça Firdos, no centro de Bagdá, onde uma enorme estátua de Saddam Hussein foi lançada com uma corda e, com a ajuda de soldados americanos, derrubada. Noor pensou: “Até que a gente pode ter uma nova vida, uma vida melhor”.

A vida nos tempos de Saddam tinha sido difícil. O pai de Noor era funcionário do governo, mas, como tantos outros iraquianos, a família tinha pouco dinheiro. A guerra malsucedida de Saddam contra o Irã nos anos 1980 deixara o Iraque pobre e endividado, e as coisas só pioraram quando, em 1990, ele invadiu o Kuwait e sanções econômicas foram impostas. A família de Noor, como muitas famílias iraquianas, lutava para sobreviver em meio à inflação galopante, a um sistema de saúde caindo aos pedaços e à falta de alimentos e remédios. Além disso, vivia com medo. Os iraquianos eram proibidos de falar sobre política e de criticar o governo. Achavam que as paredes tinham ouvidos, e que os serviços de segurança de Saddam estavam sempre vigiando. Saddam tinha sido brutal com inimigos e rivais durante o seu reinado de 24 anos. Os iraquianos que criticassem o presidente, seu entourage ou o Partido Baath podiam ser condenados à morte. Jornalistas eram executados ou obrigados a viver no exílio. Alguns dissidentes eram presos; outros simplesmente desapareciam. Circulavam histórias sobre torturas de prisioneiros — que tinham olhos arrancados e genitais eletrocutados antes de serem enforcados, decapitados ou executados por pelotões de fuzilamento.

Mas agora os americanos estavam lá, e, oito meses após a derrubada da estátua de Saddam, os soldados de Bush encon-

traram o temível ditador escondido num buraco de 2,5 metros de profundidade perto de Tikrit, sua cidade natal. Estava sujo e aturdido. Com os americanos no comando, a maioria dos iraquianos achava que o país renasceria e que eles teriam as mesmas liberdades e oportunidades de qualquer país ocidental. As famílias sonhavam em viver a verdadeira democracia. As Forças Armadas, e talvez o Judiciário, seriam reformados. A corrupção acabaria. A riqueza, incluindo os lucros do petróleo, seria distribuída de forma mais equitativa. Noor e sua família estavam animadas com a possibilidade de jornais independentes e tv por satélite. “Achávamos que iríamos respirar liberdade, que seríamos parecidos com a Europa”, disse Najm al-Jabouri, antigo general do exército de Saddam.² Estavam todos errados.

Quando Saddam Hussein foi capturado, os pesquisadores que estudam a democratização não comemoraram. Sabíamos que a democratização, especialmente a democratização rápida num país com profundas divisões, pode ser altamente desestabilizadora. Na verdade, quanto mais radicais e rápidas as mudanças, maior a probabilidade de desestabilização. Os Estados Unidos e o Reino Unido acreditavam estar dando liberdade a uma população agradecida. Em vez disso, estavam a ponto de oferecer as condições perfeitas para uma guerra civil.

O Iraque era um país afligido por rivalidades políticas, tanto étnicas como religiosas. Os curdos, uma vasta minoria étnica no norte, há muito tempo combatiam Saddam para conseguir autonomia; queriam apenas poder governar a si mesmos. Os xiitas, que compunham mais de 60% da população do país, ressentiam-se de serem governados por Saddam Hussein, um sunita, e pelo Partido Baath, majoritariamente

sunita. Durante décadas, Saddam tinha conseguido consolidar o poder do seu grupo minoritário preenchendo cargos no governo com sunitas, exigindo que todos os candidatos a emprego ingressassem no Partido Baath, independentemente de religião ou seita, e lançando suas brutais forças de segurança contra todos os demais.

Apenas dois meses e meio depois da invasão, os iraquianos se agruparam em facções sectárias rivais, em parte como resultado de duas decisões fatídicas do governo americano. Num esforço para introduzir rapidamente a democracia no país, Paul Bremer, o chefe do governo de transição dos Estados Unidos no Iraque, banuiu o Partido Baath e ordenou que todos os membros do governo de Saddam Hussein, na grande maioria sunitas, fossem removidos permanentemente do poder.³ Em seguida, dissolveu as Forças Armadas iraquianas, mandando para casa centenas de milhares de soldados sunitas.

De repente, antes que um novo governo pudesse ser formado, dezenas de milhares de burocratas baathistas foram alijados do poder.⁴ Mais de 350 mil oficiais e soldados das Forças Armadas iraquianas perderam sua fonte de renda. Mais de 85 mil iraquianos comuns, incluindo professores que tinham ingressado no Partido Baath como condição para trabalhar, ficaram desempregados. Noor, que é sunita, lembra do sentimento de choque no país inteiro.

Aqueles que haviam sido excluídos do poder no tempo de Saddam, no entanto, acharam que sua vez tinha chegado. Quase de imediato, começaram as disputas políticas entre figuras como Nouri al-Maliki, dissidente xiita que voltara do exílio, e Muqtada al-Sadr, clérigo xiita radical que queria implantar um regime islâmico no Iraque. Apesar de esperarem mediar

um acordo de divisão de poder entre sunitas, xiitas e curdos, os americanos logo cederam às demandas de Maliki, que desejava um governo majoritariamente xiita, como a população. Para Noor, o que resultou disso não foi uma democracia: foi o caos seguido de uma tentativa oportunística de tomar o poder.

Os iraquianos comuns, sobretudo os sunitas, começaram a ficar preocupados. Se os xiitas, mais numerosos, controlassem o governo, o que os impediria de voltar-se contra a minoria sunita? Que incentivos teriam para lhes conceder empregos, ou dividir com eles as vitais receitas do petróleo? O que os impediria de vingar-se de crimes passados de Saddam? Antigos líderes baathistas, funcionários da inteligência e oficiais do Exército iraquiano, além de chefes tribais sunitas, logo perceberam que, se quisessem reter algum poder na nova democracia, teriam que agir rápido. Organizações insurgentes começaram a se formar já no verão de 2003.⁵ Não era difícil encontrar recrutas nas cidades sunitas e no interior sunita do Iraque, onde os cidadãos se sentiam cada vez mais afrontados política e economicamente. Como disse um cidadão sunita: “Estávamos no topo do sistema. Tínhamos sonhos. Agora estamos em desvantagem. Perdemos nossos cargos, nosso status, a segurança das nossas famílias, a estabilidade”.⁶

De início, os insurgentes sunitas evitaram atacar as tropas americanas (eram bem armadas demais). Em vez disso, se concentraram em alvos mais fáceis: indivíduos e grupos que ajudavam os americanos. Isso incluía os xiitas que haviam se alistado nas novas forças de segurança iraquianas, políticos xiitas e organizações internacionais, como a ONU. O objetivo era reduzir ou eliminar o apoio à ocupação americana e isolar as Forças Armadas dos Estados Unidos. Só depois é

que os insurgentes começaram a atacar as tropas de Bush, plantando bombas baratas mas altamente eficientes à beira de importantes rotas de suprimento. Quando Saddam Hussein foi capturado, em dezembro de 2003, a guerra de guerrilha já tinha começado.

A luta acirrou-se em abril de 2004, quando facções xiitas começaram a brigar pelo poder.⁷ A mais notória era uma milícia encabeçada por Muqtada al-Sadr, que explorava a raiva dos nacionalistas xiitas contra a ocupação para conseguir apoio e, além disso, atacava aliados e soldados dos Estados Unidos para convencer os americanos a irem embora. Quando as primeiras eleições parlamentares do Iraque foram realizadas, em janeiro de 2005, estava claro que os sunitas desempenhariam, quando muito, um papel secundário no governo. Alguns esperavam que os americanos intervissem para fortalecer a Constituição, ou para conter Maliki. Mas os americanos já estavam preocupados com seu envolvimento de longo prazo no Iraque e pouco se intrometeram. À medida que os atos de violência contra as forças da coalizão se intensificavam, intensificava-se também a luta entre os iraquianos, que se fragmentaram em dezenas de milícias regionais e religiosas tentando assumir o controle do país. Muitas contavam com o apoio da população local e recebiam dinheiro e armas de rivais externos. “A Arábia Saudita apoiava as milícias sunitas, o Irã apoiava as milícias xiitas, e havia ainda Muqtada al-Sadr, que promovia a si mesmo”, disse Noor. “Em toda parte, as pessoas tomavam partido.”⁸

Em pouco tempo, tornou-se perigoso demais para Noor sair de casa ou andar até a mercearia. Milícias rivais disputavam território, e atiradores ficavam à espreita para atirar em qualquer pessoa nas ruas; bombas nas estradas e em postos

militares de controle tornaram-se um fato da vida cotidiana. No zoológico, onde Noor passara tantos fins de semana com os amigos, os animais morriam de fome, ou eram devorados por pessoas cada vez mais famintas.⁹ Noor e a família não sabiam o que fazer. De início, fugiram para o bairro mais seguro onde morava um parente, e então, em 2007, deixaram Bagdá, onde já não se sentiam seguros em parte alguma. Pegaram o ônibus para Damasco, onde passaram a viver mais satisfeitos, pelo menos por um tempo. Não sabiam que o sangue e o caos da guerra civil também acabariam tomando conta das ruas da Síria.

As forças americanas levaram apenas alguns meses para tirar Saddam do poder e colocar o Iraque na rota da democracia. Mas, quase com a mesma rapidez, o país mergulhou numa guerra civil tão brutal que se estenderia por mais de uma década. Como a estátua tombada do ditador, todas as esperanças de Noor — de uma nova voz, de novos direitos, de novos sonhos — haviam sido despedaçadas.

NOS ÚLTIMOS CEM ANOS, o mundo viveu a maior expansão de liberdade e de direitos políticos da história da humanidade. Em 1900 quase não havia democracias, mas em 1948 os líderes mundiais adotaram a Declaração Universal dos Direitos Humanos, assinada por quase todos os países-membros da ONU.¹⁰ O documento afirmava que toda pessoa tem direito a participar do governo, à liberdade de expressão, de religião e de reunião pacífica, e que esses direitos não dependiam de sexo, língua, raça, cor, religião, status de nascimento ou opiniões políticas. Hoje, quase 60% dos países do mundo são democracias.¹¹

Os cidadãos das democracias liberais têm mais direitos políticos e civis do que os que vivem em não democracias. Participam mais da vida política de seus países, têm maiores proteções contra a discriminação e a repressão e recebem uma porcentagem maior dos recursos estatais. Além disso, são mais felizes, mais ricos, mais instruídos e em geral têm uma expectativa de vida maior do que as pessoas que vivem em ditaduras. É por isso que refugiados arriscam a vida para chegar à Europa, fugindo de países mais repressivos no Oriente Médio, na Ásia Central e na África. E é por isso que o presidente Bush, depois de invadir o Iraque, tinha certeza de que os Estados Unidos estabeleceriam “um Iraque livre no coração do Oriente Médio”, inspirando assim uma “revolução democrática” global.¹²

A governança democrática tem outro grande benefício. As democracias plenas têm menos probabilidade de declarar guerra contra seus cidadãos e contra cidadãos de outras democracias. As pessoas podem discordar quanto à forma que a democracia assume. Podem se sentir frustradas com a necessidade que a democracia tem de buscar consenso e fazer concessões. Mas, tendo a chance de escolher entre democracia e ditadura, a maioria vai preferir, de bom grado, a democracia.¹³

No entanto, a *rota* para a democracia é perigosa. No começo dos anos 1990, quando começaram a coletar dados sobre guerras civis, especialistas do mundo inteiro perceberam uma correlação interessante: desde 1946, logo após o fim da Segunda Guerra Mundial, o número de democracias no mundo aumentou — assim como o número de guerras civis.¹⁴ As duas coisas pareciam subir juntas. A primeira onda de democratização teve início em 1870, quando cidadãos dos Estados Unidos e de muitos países da América Central e da América do Sul come-

çaram a exigir reformas políticas. (Os negros não participaram da democracia americana de forma plena até os anos 1960, embora tenham conquistado temporariamente mais direitos durante a Reconstrução.) A onda seguinte surgiu logo após a Segunda Guerra Mundial, quando países recém-derrotados e Estados pós-coloniais tentavam construir seus próprios governos democráticos. A terceira onda percorreu o Leste da Ásia, a América Latina e a Europa meridional e oriental nas décadas de 1970, 1980 e 1990, quando mais de trinta países fizeram a transição para a democracia. A última onda começou a desenvolver-se com a invasão americana do Iraque em 2003 e pareceu ganhar força com a disseminação da Primavera Árabe pelo Oriente Médio e o Norte da África.

As guerras civis surgiram junto com as democracias.¹⁵ Em 1870 praticamente nenhum país vivia uma guerra civil, mas em 1992 havia mais de cinquenta delas. Sérvios, croatas e bósnios (muçulmanos bósnios) lutavam uns contra os outros numa Iugoslávia fraturada.¹⁶ Grupos rebeldes islamistas se voltavam contra seu governo na Argélia. Líderes na Somália e no Congo de repente tiveram que enfrentar uma série de grupos armados que contestavam o seu governo, assim como os governos da Geórgia e do Tadjiquistão. Logo os hutus e os tútsis estariam massacrando uns aos outros em Ruanda e no Burundi. No começo dos anos 1990, o número de guerras civis no mundo atingira o seu ponto mais alto na história moderna.

Quer dizer, pelo menos até agora. Em 2019, atingimos um novo pico.¹⁷

Acontece que um dos melhores indicadores da probabilidade de um país viver uma guerra civil é o fato de estar se aproximando ou se afastando da democracia.¹⁸ Sim, democracia.

Os países quase nunca passam da autocracia absoluta para a democracia plena sem uma transição acidentada. As tentativas de democratização muitas vezes incluem significativos reveses ou estagnações numa pseudoautocrática zona intermediária. E, mesmo que os cidadãos consigam conquistar a democracia plena, seus governos nem sempre ali permanecem. Aspirantes a déspotas podem reduzir ou eliminar direitos e liberdades e concentrar poder nas próprias mãos, provocando o declínio da democracia. A Hungria tornou-se uma democracia plena em 1990, até que o primeiro-ministro Viktor Orbán, de forma lenta e metódica, empurrou o país de volta para a ditadura. É nesse limbo que a maioria das guerras civis ocorre.¹⁹

Os especialistas chamam países que estão nessa zona intermediária de “anocracias” — não são autocracias absolutas nem democracias plenas, mas alguma coisa no meio.²⁰ Ted Robert Gurr, professor da Universidade Northwestern, cunhou o termo em 1974, depois de coletar dados sobre as características democráticas e autocráticas de governos do mundo inteiro. Antes disso, ele e sua equipe tinham debatido sobre como chamar esses regimes híbridos, às vezes usando o termo “transicional”, até chegarem a “anocracia”. Os cidadãos recebem alguns elementos de governo democrático — talvez pleno direito ao voto —, mas vivem sob a autoridade de líderes com vastos poderes autoritários e poucos contrapesos.

Nós, especialistas, conhecemos há muito tempo as relações entre anocracia e guerra civil. Foi por isso que criticamos tanto a decisão do presidente Bush de catapultar o Iraque de uma autocracia para a democracia em 2003. Achávamos que o mais provável era que uma grande transição política no país provo-

casse uma guerra civil. Estudiosos viram esse padrão se repetir no mundo inteiro ao longo do último século. Os sérvios foram à guerra contra os croatas quase imediatamente depois que a Iugoslávia começou a se democratizar, em 1991. O mesmo aconteceu na Espanha dos anos 1930: os espanhóis provaram o primeiro gosto de democracia em junho de 1931, depois de suas primeiras eleições democráticas; cinco anos depois, insurgiram-se quando os militares deram um golpe para tentar assumir o controle do país.²¹ E o plano de democratização de Ruanda estimulou o genocídio dos tútsis pelos hutus. Não é acaso que as maiores guerras civis de hoje — no Iraque, na Líbia, na Síria e no Iêmen — tenham nascido de tentativas de democratização.

Classificar países como democracias, autocracias ou anocracias é um trabalho penoso. Pesquisadores passaram décadas coletando informações minuciosas sobre os tipos de governo existentes no mundo e as mudanças que sofreram com o tempo. Dispomos de uma grande variedade de *datasets*, cada um deles medindo variáveis diferentes, mas quase todos os pesquisadores tendem a confiar no que foi compilado pelo Polity Project, do Center for Systemic Peace, uma organização sem fins lucrativos que apoia pesquisas e análises quantitativas sobre democracia e violência política. O projeto foi lançado por Ted Gurr, e é agora chefiado por seu antigo colega Monty Marshall. O *dataset* é útil em razão do vasto período histórico que abrange, do grande número de países que inclui e porque foi um dos primeiros a tentar quantificar o sistema de governança de um país por meio de análises estatísticas.²² Uma das medições mais influentes do *dataset* é chamada de Polity Score, um índice que mede o grau de democracia ou autocracia de um

país em determinado ano. Trata-se de uma escala de 21 pontos que vai de -10 (mais autocrático) a +10 (mais democrático). Os países são considerados democracias plenas se pontuam entre +6 e +10. Se recebem a nota +10, por exemplo, isso significa que suas eleições nacionais foram atestadas como “livres e justas”, que nenhum grupo social importante foi deixado de fora do processo político e que os principais partidos políticos são estáveis e baseados em eleitorados nacionais. A Noruega, a Nova Zelândia, a Dinamarca e o Canadá — e, até recentemente, os Estados Unidos — são exemplos de países com nota +10.

No outro extremo das notas dadas a um sistema de governo estão as autocracias. Os países são considerados autocracias se recebem uma nota entre -6 e -10. Países com nota -10, como a Coreia do Norte, a Arábia Saudita ou o Bahrein, não oferecem aos cidadãos nenhum papel na escolha dos seus líderes e permitem que estes governem a bem dizer como quiserem.

As anocracias ficam no meio, recebendo notas entre -5 e +5. Nas anocracias, os cidadãos contam com alguns elementos de governo democrático — talvez eleições —, mas também têm presidentes com muitos poderes autoritários. Fareed Zakaria chama esses governos de “democracias iliberais”.²³ Mas podemos pensar neles também como democracias parciais, falsas democracias ou regimes híbridos. A Turquia tornou-se uma anocracia em 2017, quando os cidadãos votaram para mudar a Constituição e dar poderes quase ilimitados ao presidente Recep Tayyip Erdoğan. O Zimbábue parecia estar no caminho da democracia após a renúncia do presidente Robert Mugabe em 2017, mas voltou a adotar antigos padrões de repressão política, especialmente com relação à violência ligada às eleições. O Iraque nunca chegou à plena democracia; também é uma anocracia.

A CIA descobriu a relação entre anocracia e violência em 1994.²⁴ O governo americano tinha pedido à agência que desenvolvesse um modelo para prever — com dois anos de antecipação — em que lugares no mundo era provável que houvesse instabilidade e conflitos armados. Quais eram os sinais de que um país caminhava para a violência? De posse dessas informações, o governo colocaria em uma lista de observação os países com mais sinais de alerta.

A Força-Tarefa de Instabilidade Política, à qual me juntei, produziu dezenas de variáveis sociais, econômicas e políticas — 38, para ser precisa, incluindo pobreza, diversidade étnica, tamanho da população, desigualdade e corrupção — e as inseriu num modelo prognóstico. Para surpresa de todos, descobriu-se que o melhor indicador de instabilidade futura não era, como se poderia imaginar, nem a desigualdade nem a pobreza, mas a pontuação do país no índice de democracia dos sistemas políticos, sendo a zona das anocracias o lugar mais perigoso. Nas anocracias, sobretudo naquelas com mais características democráticas do que autocráticas — o que a força-tarefa chamou de “democracias parciais” —, a probabilidade de instabilidade política ou de guerra civil era duas vezes maior do que nas autocracias, e três vezes maior do que nas democracias.²⁵

Todas as coisas que os especialistas presumiam ser mais importantes para o início de uma guerra civil por alguma razão não eram. Não eram os países mais pobres que corriam mais risco de conflito, nem os mais desiguais, nem os mais heterogêneos do ponto de vista étnico e religioso, nem mesmo os mais repressivos. Viver numa democracia parcial é que tornava os cidadãos mais inclinados a pegar em armas e ir à luta. Saddam Hussein jamais enfrentou uma grande guerra civil durante os

24 anos em que esteve no poder. Só depois que seu governo foi desmontado e o poder passou a não ter dono — quando saiu de —9 para a zona intermediária —, foi que o Iraque mergulhou no confronto.

POR QUE A ANOCRACIA lança o país no perigo da guerra civil? Um exame mais atento dos governos e dos cidadãos que atravessam essa zona intermediária nos ajuda a entender a questão. As anocracias tendem a compartilhar certas características que podem atuar em conjunto para exacerbar o potencial de conflito.

Do ponto de vista político, institucional e militar, um governo em processo de democratização é fraco quando comparado ao regime que o precedeu. Diferentemente dos autocratas, os líderes de uma anocracia muitas vezes não são poderosos ou cruéis o suficiente para reprimir dissidências e assegurar lealdade. Além disso, o governo costuma ser desorganizado e enfraquecido por divisões internas, lutando para oferecer serviços essenciais ou até mesmo segurança. Líderes de oposição, ou mesmo dentro do partido governante, podem discordar do ritmo das reformas ou resistir a elas, enquanto novos líderes podem rapidamente conquistar a confiança dos cidadãos, de outros políticos e de generais do Exército. Na bagunça da transição, esses líderes quase sempre fracassam.

Quando perguntei a Noor sobre a transição no Iraque, ela se lembrou do nervosismo de muitos iraquianos com o novo governo. “Maliki chegou ao poder e o que fez?”, disse. “Nada. Todo mundo começou a se queixar dele. As pessoas estavam desempregadas e não tinham dinheiro nem comida para alimentar a família. O que poderiam fazer?”²⁶

Essas debilidades preparam o terreno para a guerra civil, porque cidadãos impacientes, oficiais de Exército insatisfeitos e qualquer um que tenha ambições políticas encontram motivos e oportunidades para organizar uma rebelião contra o novo governo. Antigos líderes rebeldes em Uganda, por exemplo, admitiram ter ficado mais dispostos a organizar atos de violência quando descobriram que os serviços de inteligência do governo eram incompetentes; eles podiam se rebelar na quase certeza de que seu plano não seria descoberto.²⁷ Foi o que ocorreu também na Geórgia, quando realizou suas primeiras eleições democráticas como país independente em 1991, após a dissolução da União Soviética. Embora um reformista chamado Zviad Gamsakhurdia tenha conquistado a presidência, desafios à sua autoridade surgiram quase de imediato, tanto de adversários que o acusavam de autoritarismo como de minorias étnicas — os ossétios e os abecásios — insatisfeitas com sua representação no governo.²⁸ No ano seguinte, apoiadores armados da oposição deram um golpe, derrubando Gamsakhurdia; em seis meses violentos conflitos étnicos haviam irrompido entre georgianos e abecásios. Em 1993, o jovem país estava afundado na guerra civil.

Um dos motivos básicos de revolta é que as transições democráticas criam novos vencedores e perdedores: quando o país se afasta da autocracia, cidadãos antes privados de direitos adquirem novo poder, enquanto aqueles que antes detinham privilégios perdem influência. Como o novo governo numa anocracia é quase sempre frágil, e o Estado de direito ainda está em fase de desenvolvimento, os perdedores — antigas elites, líderes de oposição, cidadãos que desfrutavam de vantagens — não têm como saber se a administração será justa,

ou se serão protegidos. Isso pode gerar apreensões genuínas sobre o futuro: os perdedores talvez não estejam convencidos do compromisso desse ou daquele líder com a democracia; podem achar que suas necessidades e seus direitos estão em jogo. Foi essa a situação dos sunitas quando os Estados Unidos transferiram o poder no Iraque para Maliki. Eles compreenderam, e com toda a razão, que não tinham poder para obrigar a maioria xiita a fazer coisa alguma. Do seu ponto de vista, seria melhor lutar enquanto ainda eram relativamente fortes do que esperar que os rivais se firmassem.

E, como o governo é fraco, a situação pode facilmente fugir do controle. Foi o que aconteceu na Indonésia depois que o presidente Suharto, um autoritário, foi obrigado a renunciar em consequência da crise financeira asiática de 1997.²⁹ Poucas semanas após assumir, o sucessor de Suharto, o vice-presidente B. J. Habibie, introduziu rápidas reformas: permitiu que os partidos políticos se organizassem, acabou com a censura à imprensa, libertou prisioneiros políticos e fez planos para realizar eleições livres e justas, tanto para o Parlamento como para a presidência.³⁰ Além disso, anunciou por fim, em 27 de janeiro de 1999, a disposição de conceder independência à pequena ilha do Timor-Leste, alterando drasticamente a recusa anterior do governo.

Mas essa abertura provocou uma reação em cadeia, com outros grupos insatisfeitos aproveitando a oportunidade para reivindicar poder, também. Logo depois, os amboneses cristãos, um grupo étnico da província de Maluku que não aceitava a crescente islamização da Indonésia, declararam-se uma república independente.³¹ Os papuas ocidentais, há muito impacientes com a dominação indonésia, expressaram seu de-

sejo de independência. Enquanto isso, na província de Achém, ativistas argumentavam que se o Timor-Leste conseguira a liberdade, “então não há razão para Achém não ser a próxima”.³² O governo de Habibie não conseguiu dar conta. Num esforço para manter o controle, interrompeu as negociações de independência em algumas províncias e permitiu a repressão em outras. Logo a Indonésia se viu numa guerra civil em múltiplas frentes: entre muçulmanos e cristãos em Maluku, entre timorenses e grupos paramilitares indonésios e entre separatistas de Achém e o governo indonésio.

Uma penosa realidade da democratização é que, quanto mais rápidos e ousados são os esforços de reforma, maior a chance de guerra civil. Rápidas mudanças de regime — uma flutuação de seis pontos ou mais na nota no sistema político de um país — quase sempre precedem a instabilidade, e é mais provável que guerras civis comecem nos dois primeiros anos após a tentativa de reforma.³³ A recente violência política e a intensificação da guerra civil na Etiópia, por exemplo, resultam de tentativas de democratização rápida.³⁴ Em 2018, os oromos — o maior grupo étnico da Etiópia — puderam realizar um velho desejo quando, depois de dois anos de protestos, o primeiro-ministro Hailemariam Desalegn concordou em transferir o poder para Abiy Ahmed Ali, um oromo. Abiy era o sonho de todo democrata, pelo menos na aparência. Prometeu eleições livres e justas, instituiu um sistema político mais legítimo e inclusivo e convidou oromos que viviam no exílio a voltar para casa. Suas reformas superavam, segundo um funcionário diplomático americano em Adis Abeba, “tudo que se pudesse imaginar”.³⁵

Mas os líderes oromos que voltaram do exílio constituíram uma nova elite pronta para a vingança. Com as instituições

militares enfraquecidas, os ex-soldados tiveram mais facilidade para promover a agitação. Ao redistribuir o poder para as regiões administrativas da Etiópia, Abiy deu a grupos étnicos rivais fortes incentivos para disputar influência regional. Apenas cinco meses depois, a violência começou. Multidões de jovens oromos que saíram às ruas para comemorar o retorno dos exilados deflagraram a violência étnica, que acabou provocando dezenas de mortes e levando milhares a fugirem para o Quênia. Os observadores se surpreenderam com o conflito, pois, nas palavras de um analista etíope, havia “um nível notável de abertura democrática no país”.³⁶ A abertura simplesmente chegara depressa demais. Hoje, uma guerra civil total é travada na região de Tigré, onde antigos funcionários do governo — expurgados por Abiy — se rebelaram, jurando reconquistar o poder e a influência perdidos.³⁷

Mas a democratização é possível. Embora o caminho para a democracia seja traiçoeiro, o risco de guerra civil desaparece quando o país vai devagar, desenvolvendo aos poucos seu sistema político. O México enfrentou a democratização mais ou menos pacificamente.³⁸ Sua transição durou quase vinte anos, de 1982 a 2000, quando o Partido de Ação Nacional se tornou o primeiro grupo de oposição a vencer uma eleição presidencial desde 1929. O Estado continuou forte e funcional enquanto as instituições democráticas amadureciam. Reformas lentas reduzem as incertezas para os cidadãos de um país e são menos ameaçadoras para as elites estabelecidas, criando um ambiente conciliatório e dando a elas a oportunidade de cuidadosamente abrir mão do poder. O resultado, muitas vezes, é menos violência.

ATÉ RECENTEMENTE, a maioria dos países acabava indo parar na perigosa zona da anocracia quando ditaduras eram derrubadas, como ocorreu no Iraque, ou autocratas eram forçados a adotar reformas democráticas, como resultado de protestos em massa. Mas, após quase meio século de crescente democratização, os países, sobretudo democracias mais novas, começaram a se mover na direção oposta. Mesmo democracias liberais que já foram seguras, como a Bélgica e o Reino Unido, viram as notas dos seus regimes caírem.³⁹ A partir de 2000, líderes democráticos que chegaram ao poder pela via eleitoral começaram a consolidar governos autoritários. Os especialistas em guerra civil mais uma vez estão preocupados. Entendemos que retrocessos quase certamente significam que a zona intermediária vai se expandir.

Vimos isso na Polônia, onde o Partido Lei e Justiça venceu as eleições em 2015; o presidente, o primeiro-ministro e o vice-primeiro-ministro, desde então, têm sistematicamente assumido o controle dos tribunais, restringido a liberdade de expressão, atacando adversários políticos e enfraquecendo a comissão eleitoral.⁴⁰ Na Hungria, o primeiro-ministro Orbán vem firmemente transformando o país no primeiro membro não democrático da União Europeia. O governo controla a mídia, impõe regras kafkianas a partidos pró-democracia e toma vigorosas providências para silenciar vozes dissidentes.⁴¹ Orbán e seu partido podem ter vencido a eleição nacional em 2018 (e também em 2022), mas monitores internacionais informaram que a oposição estava disputando a partida num campo muito desigual.⁴² De acordo com o V-Dem Institute, outro instituto de pesquisa dedicado a rastrear a democracia

no mundo,* 25 países estão sendo severamente afetados por uma onda internacional de autocratização, incluindo Brasil, Índia e Estados Unidos.⁴³

Países democráticos que dão uma guinada para a anocracia fazem isso não porque seus líderes sejam inexperientes e fracos, como os que lutam para se organizar na esteira de uma ditadura, mas porque os líderes eleitos — muitos deles bastante populares — começam a ignorar as grades de segurança que protegem suas democracias.⁴⁴ Essas grades incluem restrições ao presidente, separação dos poderes, uma imprensa livre que cobre responsabilidades e competição política justa e aberta. Aspirantes a autocratas como Orbán, Erdoğan, Vladimir Putin e Jair Bolsonaro colocam seus objetivos políticos acima das necessidades de uma democracia saudável, conquistando apoio mediante a exploração de temores dos cidadãos relativos a emprego, imigração e segurança.

Eles convencem os cidadãos de que a democracia tal como existe resultará em mais corrupção, mais mentiras e mais incompetência em política econômica e social. Denunciam os

* Há três *datasets* amplamente utilizados na medição do sistema de governança de um país: Polity 5 Freedom House e V-Dem. Cada um se baseia numa definição própria de democracia e, portanto, a avalia à sua maneira. O Polity 5, por exemplo, tem um interesse particular pelos diferentes tipos de governo e suas instituições políticas, dando muita atenção às características democráticas e autocráticas de um país. O V-Dem (introduzido em 2014) empenha-se em revelar as muitas variedades de democracia no mundo e inclui cinco dimensões detalhadas desse sistema político (eleitoral, participativa, igualitária, deliberativa e liberal). O Freedom House concentra-se basicamente nas liberdades individuais e inclui medições minuciosas dos direitos políticos dos cidadãos e das liberdades civis. Apesar dessas diferenças, os especialistas desenvolveram um alto grau de confluência na maneira de codificar os países em cada *dataset* e altas intercorrelações entre as medições de democracia incluídas em cada um.

acordos entre líderes políticos como ineficazes e o governo como um fracasso. Entendem que, se conseguirem convencê-los de que “uma liderança forte” e “lei e ordem” são necessárias, os cidadãos voluntariamente os elegerão. As pessoas muitas vezes estão dispostas a sacrificar a liberdade se acham que isso lhes trará mais segurança. Então, uma vez no poder, esses líderes arrastam seus países para a anocracia, explorando pontos fracos da Constituição, do sistema eleitoral e do Judiciário. Como tipicamente usam métodos legais — nomeação de correligionários, decretos, votações parlamentares —, conseguem consolidar seu poder de um jeito que outros políticos não conseguem ou não querem impedir. Essa crescente autocratização coloca o país em risco de guerra civil.

O auge do perigo ocorre bem no meio da zona — entre -1 e $+1$. É nesse ponto que o governo talvez esteja mais fraco em termos de força institucional e legitimidade. O risco de guerra civil permanece relativamente baixo para as autocracias nos estágios iniciais da democratização; só surge quando elas estão perto de -1 . O país pode começar com uma pontuação de -6 no índice de democracia dos sistemas políticos, ir subindo à medida que implementa reformas e então, exatamente na metade do caminho para a democracia, enfrentar uma guerra civil. Se conseguir sobreviver a esse período traiçoeiro e implementar reformas democráticas ainda maiores, então o risco de conflito se inverte drasticamente.

Numa democracia em declínio, o risco de guerra civil aumenta quase no instante em que ela se torna menos democrática.⁴⁵ E, conforme sua pontuação cai no índice de democracia dos sistemas políticos — como resultado de menos restrições ao Executivo, de um Estado de direito enfraquecido, do cer-



ceamento do direito ao voto —, o risco de conflito armado aumenta gradualmente. Esse risco chega ao auge quando a pontuação atinge um valor entre +1 e -1 — o ponto em que os cidadãos estão de fato diante da perspectiva de uma autocracia real. A chance de guerra civil despenca se o país atravessa esse momento tornando-se ainda mais autoritário, ou se muda de rumo e começa a reconstruir sua democracia.

O declínio das democracias liberais é um fenômeno novo, e nenhuma delas até agora mergulhou numa guerra civil total. Um caso que serve de advertência é o da Ucrânia, cujos cidadãos saíram às ruas em 2013 para protestar contra o governo cada vez mais autocrático de Viktor Ianukovitch.⁴⁷ Líder nacional do partido pró-Rússia, Ianukovitch fora eleito presidente em 2010, num pleito em segundo turno repleto de acusações de

fraude e intimidação de eleitores. Seu antecessor, um moderado pró-Europa e anticorrupção, estivera no cargo por mais de cinco anos, durante os quais a pontuação do regime ucraniano subiu para +7. Mas, quase imediatamente após assumir o cargo, Ianukovitch passou a tratar da consolidação de seu poder. Ele era contra “o Ocidente” — a ideia de laços mais fortes com a União Europeia — e em vez disso dava força aos eleitores russófonos em toda a Ucrânia, especialmente os do leste do país, que desejavam uma aproximação com a Rússia. Para muitos ucranianos de fala russa, suas tendências autocráticas eram o menor de dois males; eles preferiam um autoritário que estivesse do seu lado a um democrata que não estivesse. Ianukovitch mandava investigar adversários e jogava rivais na cadeia. Perseguiu jornalistas que criticavam sua administração. Preencheu cargos ministeriais com membros do partido e deu a apoiadores de sua região natal — o Donbass, no leste da Ucrânia — empregos na polícia, no fisco e nos tribunais.

Quando Ianukovitch anunciou sua intenção de fortalecer laços econômicos com a Rússia, e não com a União Europeia, os cidadãos — entre os quais muitos jovens da Ucrânia ocidental, pró-europeia — decidiram dar um basta. Uma série de manifestações que ficaram conhecidas como Euromaidan (“Euro” por causa do desejo de aproximação com a Europa, “maidan” em referência à principal praça pública de Kiev) começou na capital e se espalhou pelo resto do país. Os manifestantes derrubaram a estátua de Lênin em Kiev, entraram em choque com a polícia e exigiram novas eleições, liberdade de expressão e relações mais estreitas com a União Europeia. De início, tinha-se a impressão de que a democracia fora salva: depois de meses de agitação, incluindo um violento confronto

entre forças paramilitares do governo e cidadãos, o parlamento ucraniano votou pela saída de Ianukovitch, que fugiu do país. Novas eleições foram realizadas em maio de 2014, levando ao poder Petro Porochenko, um empresário de etnia ucraniana favorável à integração com a Europa. “Sonhávamos com uma nova vida e tínhamos um incrível senso de solidariedade”, disse o professor ucraniano pró-Occidente Anton Melnik.⁴⁸

Mas, assim como a anocracia gera perdedores em lugares que cambaleiam em direção à democracia, a exemplo dos sunitas no Iraque, há também perdedores em lugares que lutam para preservar a democracia. Na Ucrânia, havia pensionistas, aldeões e trabalhadores desqualificados do leste do país que foram beneficiados pelas ligações russas de Ianukovitch. Muitos tinham emigrado da Rússia no começo dos anos 1950 para trabalhar nas minas de carvão da região. Etnicamente eram russos, falavam russo, e seus empregos dependiam quase por completo do comércio com a Rússia. Com o pró-europeu Porochenko no comando, esses ucranianos do leste temiam que suas vozes e prioridades fossem ignoradas e, assim como os sunitas, resolveram garantir os próprios interesses antes que fosse tarde demais. Poucas semanas após a deposição de Ianukovitch, milícias separatistas declararam a autonomia de seus estados — as repúblicas populares de Lugansk e Donetsk — e rapidamente se apoderaram de estoques de armas para defender seu território.⁴⁹ A essa altura, a nota do sistema político da Ucrânia tinha caído para +4. O país aproximava-se da zona de perigo que leva à guerra civil.

O declínio da democracia na Ucrânia criara um governo fraco e fragmentado.⁵⁰ Manifestantes rejeitaram um líder antidemocrático, mas o presidente em exercício era fraco e o

parlamento ainda estava repleto de partidários de Ianukovitch. Em julho, a coalizão governante tinha entrado em colapso, deixando o primeiro-ministro com poucos votos para continuar a governar. Além disso, o parlamento estava tão dividido entre o leste e o oeste do país que não conseguia chegar a um acordo, deixando os servidores públicos — policiais, médicos, professores — sem salário. Legisladores de partidos rivais começaram a trocar murros no parlamento.

Mikhail Minakov, filósofo, especialista em política e historiador ucraniano, soube exatamente em que momento a democracia de seu país se tornou irreparável. Embora vivesse na Alemanha, vinha acompanhando, alarmado, a formação de milícias, e decidiu tomar um avião para a Ucrânia e ingressar no Exército. Lutaria em defesa de Porochenko e a favor da Ucrânia democrática. Quando chegou a Kiev, em 3 de março, e se dirigiu ao centro de recrutamento do Exército, deparou-se com quinhentos homens numa fila diante dos portões fechados.⁵¹ Estavam ali havia horas. Esmurraram a porta, esperando que alguém aparecesse. Finalmente, às dez da manhã, um oficial subalterno saiu. Estava bêbado. “Sua pátria não precisa de vocês para porra nenhuma”, disse, alto e bom som. E ordenou que fossem embora. De início, Minakov ficou chocado, até compreender melhor o sentido das palavras do oficial: o que ele estava dizendo era que deixassem de ser ingênuos. “Não havia governo. Não havia Estado. [...] A Constituição não valia nada, não havia partidos, não havia polícia”, disse o historiador. “Houve uma implosão da autoridade local.” Foi então que Minakov se deu conta de que o governo era fraco demais para funcionar.

Em 6 de abril, depois de semanas de protestos no leste da Ucrânia contra a renúncia forçada de Ianukovitch, ativistas

pró-Rússia assumiram o controle dos serviços de segurança da região e começaram a armar-se com metralhadoras.⁵² Iam defender sua reivindicação de independência, usando a força se necessário. No começo, o governo nada pôde fazer para conter os separatistas no leste; depois de duas décadas de corrupção e descaso, o Exército ucraniano estava uma bagunça. Mas logo voluntários ucranianos, como os que tinham aparecido no centro de recrutamento do Exército, formaram uma espécie de força paramilitar. Em junho, os choques se transformaram em batalhas convencionais, enquanto a Rússia rapidamente abastecia os separatistas com armas pesadas e tanques. “Foi muito, muito rápido”, disse Minakov.

O CASO DE AMOR com a democratização que marcou o século XX e o início do século XXI é coisa do passado.⁵³ Terminou em 2006, quando o número de democracias no mundo atingiu seu ponto mais alto. Até mesmo democracias antes consideradas seguras, por exemplo a França e a Costa Rica, sofreram erosões, e também lugares como a Islândia, que não protegeu direitos e liberdades igualmente para todos os grupos sociais.

Apesar disso, nem todo país que se torna uma anocracia passa por uma guerra civil. Alguns lugares, como Singapura, são anocracias há anos e jamais degeneram em violência; encontram paz e estabilidade na zona intermediária. Outros, como a República Tcheca e a Lituânia, atravessam rapidamente a zona intermediária, indo da autocracia à democracia com poucas consequências. Algumas democracias que passaram a anocracias⁵⁴ têm resistido à guerra civil pela pura e simples repressão, como a de Nicolás Maduro na Venezuela: recorrendo às forças

de segurança, adiando eleições regionais, substituindo o Legislativo e reescrevendo a Constituição para ampliar seu poder Executivo.⁵⁵ Outras escaparam da guerra civil numa condução mais gradual, mais matreira, como Putin na Rússia e Orbán na Hungria. Esses líderes preservam disfarces da democracia — eleições e liberdades individuais limitadas — e consolidam sua popularidade por meio de uma propaganda eficaz, do controle da mídia e de um apelo frequente à xenofobia. Os cidadãos, em vez de se revoltarem, têm aceitado esses governos.

Por que alguns países transitam com segurança na estrada que passa pela zona da anocracia, enquanto outros ficam presos a ciclos de caos e violência? A história do Iraque mais uma vez nos dá uma pista. Quando pedi a Noor que descrevesse o que havia mudado antes de a guerra civil começar em seu país, ela ficou um momento olhando para mim. De fala mansa e reservada, irradiava a tranquila confiança de alguém que não se entrega facilmente. Seu rosto, no entanto, foi tomado por uma grande tristeza. “As pessoas começaram a perguntar se você era xiita ou sunita”, disse.⁵⁶

Antes de estourar a guerra, ninguém jamais lhe fizera essa pergunta, explicou. Em Bagdá, não havia bairros xiitas ou sunitas; nunca lhe disseram que ela não poderia se casar com alguém de um grupo étnico ou religioso diferente. Ela não tinha a sensação de pertencer a uma minoria, ou de que a religião fizesse alguma diferença; não sabia nem sequer dizer quem entre os seus amigos era xiita ou sunita. “Mas então as pessoas começaram a perguntar publicamente: Você é o quê? De onde você é? Qual é sua religião?”

Noor sacudiu a cabeça: “Eu respondia, sou iraquiana. Por que a pergunta?”