

*José Antonio
Fogolari*

Doutorando e Mestre
em Relações
Internacionais pela
Universidade Federal
de Santa Catarina

Bacharel em Relações
Internacionais pela
Universidade do Vale
do Itajaí.

DESAFIOS DO CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA EXTERNA EM CONTEXTOS DE CRISE DEMOCRÁTICA GLOBAL: UMA ANÁLISE DOS MECANISMOS DE *ACCOUNTABILITY* PARA O FORTALECIMENTO DEMOCRÁTICO DA AGENDA INTERNACIONAL

CHALLENGES OF SOCIAL CONTROL IN FOREIGN POLICY IN
CONTEXTS OF GLOBAL DEMOCRATIC CRISIS: AN ANALYSIS OF
ACCOUNTABILITY MECHANISMS FOR THE DEMOCRATIC
STRENGTHENING OF THE INTERNATIONAL AGENDA

Resumo: A política internacional tem sido marcada pela flexibilização de pautas democráticas e do crescente ímpeto nacionalista imposto por lideranças políticas que alcançam proeminência à frente de seus Estados, tanto por vias eleitorais como não eleitorais. Nesse contexto, as agendas de controle social por parte da população são fortemente impactadas pelo esvaziamento dos discursos em favor da transparência, o que se revela ainda mais evidente em temáticas voltadas à atuação internacional e à formulação de política externa, tradicionalmente marcadas pela política do sigilo. Assim, frente ao processo crescente de centralização, a política internacional se torna cada vez mais atrelada aos interesses nacionalistas de lideranças autoritárias, que impõem barreiras para a participação social em debates relativos ao tema. Para tanto, é crucial analisar de que forma a limitação da participação da sociedade civil em temas de política externa pode minar os fundamentos democráticos no país e aprofundar a ascensão do autoritarismo como prática política no contexto internacional. Neste sentido, a presente pesquisa busca identificar em que medida o aprimoramento da participação política dos cidadãos em política externa é capaz de promover o aprofundamento de valores democráticos e mitigar o crescente movimento autoritário em curso. Diante da ascensão do autoritarismo na política global e do tradicional sigilo que cerca temas relativos à atuação externa dos Estados, a abertura e o engajamento da sociedade civil em temas internacionais apresentam potenciais ferramentas para mitigar os efeitos do autoritarismo e para promover uma política internacional mais democrática e transparente.

Palavras-Chave: Crise Democrática; Política Internacional; Controle Social.

Abstract

International politics has been marked by the weakening of democratic agendas and the growing nationalist impetus imposed by political leaders who rise to prominence at the head of their states, whether through electoral or non-electoral means.



In this context, social control agendas driven by the population are strongly affected by the erosion of discourses in favor of transparency, which becomes even more evident in areas related to international action and foreign policy formulation—traditionally characterized by secrecy. Thus, amid an increasing centralization process, international politics becomes progressively tied to the nationalist interests of authoritarian leaders, who impose barriers to social participation in debates on the subject. It is therefore crucial to analyze how limiting civil society's participation in foreign policy matters can undermine democratic foundations in the country and deepen the rise of authoritarianism as a political practice in the international context. In this regard, the present research seeks to identify to what extent enhancing citizen participation in foreign policy can foster democratic values and mitigate the growing authoritarian movement underway. In the face of the global rise of authoritarianism and the traditional secrecy surrounding issues related to states' external actions, the openness and engagement of civil society in international matters offer potential tools to counter authoritarian effects and promote a more democratic and transparent international politics.

Keywords: Democratic Crisis; International Politics; Social Control.

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a crise da democracia liberal tem se tornado um tema cada vez mais recorrente e central no debate acadêmico, sobretudo nas ciências sociais, especialmente diante da ascensão de lideranças nacionais autoritárias e do enfraquecimento de instituições democráticas internacionais. Em diversas partes do mundo a primeira década do presente século tem sido marcada pela flexibilização de pautas democráticas e do crescente ímpeto nacionalista e autoritário imposto por lideranças políticas que alcançam proeminência tanto por vias eleitorais quanto não eleitorais. O início do século XXI tem se apresentado como palco para as inúmeras crises e contestações democráticas que desafiam não apenas as visões positivas e pacifistas sobre o tema, como também a própria capacidade de sustentação desse modelo frente ao crescimento do autoritarismo em lideranças políticas globais (Willians, 2021).

Em meio aos impactos negativos advindos do processo de globalização, dos riscos ambientais e das crescentes formas de desigualdade social experienciadas internacionalmente, espaços de contestação democrática se amplificaram a partir de reflexões sobre o esgotamento das capacidades do Estado-nação, imerso no modelo neoliberal, e da viabilidade da democracia para gerir crises que perpassam as fronteiras nacionais (Hamel, 2021). Diante disso, nas Relações Internacionais, este movimento de crise democrática vem angariando recentemente a atenção de pesquisadores, sobretudo a partir da nítida escalada e ascensão dos partidos de extrema direita, que galgaram vitórias eleitorais significativas em distintas partes do mundo (Menezes, 2021).

Neste contexto, frente ao processo crescente de centralização e personificação, a política internacional se torna mais vulnerável aos interesses nacionalistas de lideranças autoritárias, que impõem barreiras para a pluralização e a participação

social em debates relativos ao tema. Em situações de crise, as agendas de controle social por parte da população são fortemente impactadas pelo esvaziamento dos discursos em favor da transparência, o que se revela ainda mais evidente em temáticas voltadas à atuação internacional e à formulação de política externa, tradicionalmente marcadas pela política do sigilo. Diante dessas dificuldades, é cada vez mais necessário fornecer meios para o empoderamento da cidadania, como a ampliação de canais digitais e das tecnologias de informação que permitam a criação de instrumentos para a expressão dos interesses sociais como forma de complementação do sistema político democrático (Marzinotto Junior, 2019). Cabe, portanto, identificar em que medida o aprimoramento da participação política dos cidadãos, por meio das novas tecnologias, será capaz de promover o aprofundamento de valores democráticos e mitigar o crescente movimento autoritário em curso (Magrani, 2014).

Com o objetivo de compreender essa dinâmica, o presente artigo se divide em três seções que abordam, respectivamente, as raízes do processo de ruptura democrática vivenciada contemporaneamente, os impactos dessa crise no Estado-nação e em sua atuação internacional, além das possibilidades de fortalecimento democrático a partir de mecanismos de controle social em política externa. A primeira seção discute o papel do Estado-nação diante da crescente presença de lideranças autoritárias, destacando a incorporação do neoliberalismo como expressão do esvaziamento democrático. No segundo capítulo são abordadas as implicações do avanço autoritário global e de posturas políticas marcadamente nacionalistas para a política internacional, a partir dos casos de Donald Trump, nos Estados Unidos, e Jair Bolsonaro, no Brasil. Por fim, na terceira parte o enfoque do artigo é voltado para a possibilidade de alternativas de controle social em política externa que sejam capazes de limitar a cultura do sigilo na atuação internacional dos Estados e de mitigar os efeitos do déficit democrático a partir da publicidade e da caracterização do tema como política pública submetida ao escrutínio social.

A relevância desse estudo reside na crescente interconexão entre as dinâmicas políticas internas e externas dos Estados, em um contexto marcado pela ascensão de líderes autoritários e pela polarização política. A crise democrática, ao afetar a estabilidade interna, impacta diretamente na atuação dos estados na arena internacional, uma vez que a construção de agendas e interesses nacionais é permeada por disputas internas e pela participação da sociedade civil. A falta de transparência e a limitação da participação social em agendas de política externa podem minar os fundamentos democráticos e aprofundar a ascensão do autoritarismo no cenário internacional. Assim, esse artigo busca contribuir para o debate acadêmico na área, analisando de que forma as mudanças no cenário político interno influenciam a política internacional, e identificando ferramentas de controle social como possíveis soluções para a preservação de valores democráticos em nível global.

2. O ESTADO-NAÇÃO NA CRISE DA DEMOCRACIA LIBERAL

Ao longo da última década, estudos acerca do papel da democracia no mundo têm proliferado como preocupação analítica de pesquisadores nas mais diversas áreas das ciências sociais. Em grande parte, essas abordagens recentes carregam em comum um senso crítico de pessimismo em relação às práticas democráticas enquanto regimes políticos consolidados e, com frequência, são observados a partir de critérios como crise, retração, déficit, flexibilização, enfraquecimento, recessão, instabilidade, entre outros (Przeworski, 2020). Tamanho interesse sobre o tema tem sido produzido, especialmente, em virtude da ascensão global de uma onda de governantes de extrema direita e, como consequência, do aumento de discursos autoritários em nível internacional (Barroso, 2022, p. 38).

Para além da resiliente projeção e crescente influência internacional de países notadamente autocráticos, como no caso da China e da Rússia, o que tem sido observado nas análises recentes aponta para uma fragilidade vivenciada sobretudo nos regimes democráticos tradicionais (Mateo, 2021, p. 121). Tal processo de crise democrática está assentado, sobretudo no Ocidente, no seio do modelo de organização econômica neoliberal, em que o Estado-nação passa a ser progressivamente substituído pela lógica do mercado na coordenação e regulação da vida social (Hamel, 2021, p. 590), e que “transforma o cidadão em consumidor” (Han, 2018, p. 21). Para Cortês (2021, p. 2) “o mercado opera não como um limite para o Estado, mas como o fundamento de sua legitimidade e como o princípio de racionalidade política que o guia” incorporando uma leitura estritamente econômica para tomada de decisões nos mais variados fenômenos sociais (Brown, 2003).

Na lógica das democracias liberais, os governos deixam de estar atentos às demandas sociais para atender às determinações do setor econômico, esvaziando, assim, as instituições democrático-participativas que promovem uma atuação cidadã ativa da população (Hamel, 2021, p. 590). Neste sentido, para Saad Filho (2021, p. 41, tradução nossa),

o paradoxo político do neoliberalismo é que a institucionalização e generalização da democracia neoliberal minaram os fundamentos da própria democracia. Em última análise, esse paradoxo foi impulsionado pelas tensões inerentes ao uso de um sistema político inclusivo (eleitoral) para apoiar um sistema de acumulação excludente. Essa contradição levou ao esvaziamento das estruturas institucionais de coletividade e representação, e tornou aspectos fundamentais da vida imunes à responsabilização democrática.

¹ Os casos de China e Rússia, bem como do Irã, são conceituados por Plattner (2017, p. 8) como autoritarismo ressurgente, pois se refere a crescente assertividade internacional desses regimes para o fortalecimento tanto de seu poder militar quanto do soft power.

² De acordo com Andrade, Côrtes e Almeida (2021, p. 1) “o neoliberalismo pode ser definido como a construção política da sociedade conforme o modelo de mercado. Ele constituiu o modo de regulação ou o regime de governamentalidade que se tornou preponderante na fase atual do capitalismo”.

Assim, o modelo de democracia produzido no âmago do neoliberalismo é centrado na ideologia do consumo, fundada na satisfação imediata e monetizada que “concebe a política como uma empresa” (Castells, 2018, p. 27) e transforma o cidadão em mero consumidor e empreendedor de si próprio (Hamel, 2021, p. 610).

Para Castells (2018, p. 20), o neoliberalismo, como modelo de organização econômica e social, abala e desestrutura o Estado-nação em sua condição de organização capaz de responder a problemas globais como crises financeiras, violações de direitos humanos, questões climáticas e terrorismo. No entanto, a crise mais profunda fomentada pelo sistema se revela na desconfiança social perante as instituições públicas e, por consequência, no abismo que separa governantes de governados. Tal ruptura e desconfiança refletem “o colapso gradual de um modelo político de representação e governança: a democracia liberal que se havia consolidado nos dois últimos séculos” (Castells, 2018, p. 10). O desenvolvimento do neoliberalismo a partir da década de 1980 gerou importantes frustrações sociais em virtude do exponencial aumento das desigualdades econômicas globais, o que levou as classes populares e de classe média dos Estados ricos a questionarem os rumos políticos do liberalismo econômico, o que contribuiu significativamente para a ascensão de movimentos nacionalistas pelo mundo (Piketty, 2019, p. 1021).

Neste sentido, o Estado-nação, cooptado pelas práticas neoliberais, ao perder sua capacidade de promover respostas concretas às demandas sociais por meio de políticas públicas eficazes abre espaço para ascensão de lideranças autoritárias munidas de discursos de ódio e de rejeição às diferenças (Hamel, 2021, p. 610). O que se observa neste contexto, de acordo com Santos (2023, p. 24), não está relacionado a um enfraquecimento do Estado, mas sim ao seu direcionamento para atender “aos reclamos da finança e de outros grandes interesses internacionais, em detrimento dos cuidados com as populações cuja vida se torna mais difícil”. Na medida em que as funções sociais e políticas do Estado são atrofiadas, são amplificadas as formas de regulação da vida social por parte do setor privado (Santos, 2023, p. 50). Ainda de acordo com Santos (2023, p. 66), a prática democrática, reduzida a cálculos econômicos e eleitorais, promove a falência do debate público de ideias e a morte da política, condições diretas “para a difusão de um pensamento e de uma prática totalitária” (Santos, 2023, p.66).

À medida em que as funções sociais e políticas do Estado são reduzidas ou subordinadas a interesses econômicos específicos capturados pelas elites, intensifica-se o descrédito e a relativização das pautas democráticas. Neste cenário, Castaldo (2018, p. 18), avalia que as gerações mais jovens têm manifestado certa apatia e desinteresse pela política,³ o que resulta diretamente em uma menor atuação pública tanto em processos eleitorais quanto na construção de agendas partidárias, e “demonstra que existe uma esperança cada vez

³ De acordo com o relatório produzido pela Open Society Foundations no ano de 2023, apesar de a democracia ser amplamente apoiada no mundo (cerca de 86% dos entrevistados preferem viver em um Estado democrático), na faixa etária dos jovens entre 18 e 35 anos esse índice revela uma expressiva diminuição, com 57% dos participantes considerando a democracia como preferível em relação a outros tipos de governo (Open Society Barometer, 2021, p. 6).

menor de que as políticas públicas possam ser afetadas através da participação ativa no processo político democrático". Esse processo de distanciamento da política enquanto um ciclo vicioso pois "quanto mais as pessoas se afastam das questões públicas, mais a legitimidade de suas instituições é contestada, devido ao déficit democrático. E quanto mais se mina a fé pública na política, mais afastadas as pessoas se tornam dela" (Marzinotto Junior, 2019, p. 74).

Como consequência acentuada do desencanto e do afastamento social perante a política "cada vez menos gente acredita nessa forma de democracia" (Castells, 2018, p. 18), o que favorece o surgimento e o crescimento de lideranças messiânicas auto-proclamadas anti-sistêmicas que assumem discursos e práticas autoritárias como respostas aos problemas domésticos e internacionais de seus Estados (Castells, 2018). Assim, o autoritarismo que advém da crise política produzida pelo neoliberalismo abre espaço para movimentos anti-sistêmicos, nacionalistas e de extrema-direita que fomentam "a personalização da política e a ascensão de líderes 'espetaculares' comprometidos com uma versão radical do neoliberalismo e com seu próprio poder pessoal" (Saad Filho, 2021, p.33, tradução nossa).

Para Casara (2018, p. 76), os governantes atrelados ao neoconservadorismo

procuram compensar os efeitos sociais perversos típicos do projeto neoliberal com uma retórica moralizante e discriminadora somada à defesa de práticas autoritárias e repressivas adequadas à crença no uso do poder em detrimento do conhecimento, porém o poder de enganar a população, vendendo a imagem de que o 'mercado' e os lucros absurdos das instituições financeiras são uma realidade natural e compatível com a nostalgia de uma sociedade estável e 'pura', não dura para sempre

Durante a última década, diversos Estados vivenciaram dinâmicas políticas que despertaram a ascensão de lideranças autoritárias como alternativa para seus momentos de instabilidade. Seja por meio de golpes parlamentares ou militares, como nos casos de Bolívia, Honduras, Paraguai, Egito e Tailândia, ou mesmo de processos eleitorais, como na Argentina, Chile, Hungria, Itália, Filipinas, Polônia, Reino Unido, Estados Unidos e Brasil (Saad Filho, 2021, p. 46), a ampliação da representação⁵ política de extrema-direita no mundo tem impulsionado discursos de flexibilização democrática, nacionalistas e autoritários.

Neste contexto, além do tensionamento da governança democrática doméstica nos Estados afetados pela onda autoritária, podem ocorrer impactos a médio prazo para a democracia no âmbito internacional (Mateo, 2021, p. 139). Isso ocorre porque, "tradicionalmente, a assistência internacional para avanço da democracia foi conduzida por doadores governamentais do norte global, principalmente por países como Estados Unidos" dentre outros (Mateo, 2021, p. 123).

⁴ Ademais, ressalta-se que no contexto atual "três dos países mais populosos do mundo – Índia, Estados Unidos e Brasil – estão ou estiveram, recentemente, sob lideranças com essa identidade ideológica [autoritária]" (Barroso, 2022, p. 38).

⁵ De acordo com o relatório produzido pela V-Dem, no ano de 2024, a parcela da população mundial que vive em Estados autocráticos aumentou de 50%, em 2003, para 71%, em 2023. Ademais, 42 países passam atualmente por um processo de autocratização, muitos desses considerados potências regionais e de influência global, como Índia, México e Coreia do Sul (V-Dem Institute, 2024).

3. REFLEXOS DA CRISE DEMOCRÁTICA NA POLÍTICA INTERNACIONAL: OS CASOS TRUMP E BOLSONARO

Nas Relações Internacionais, o debate sobre o papel da democracia como categoria analítica foi historicamente marginalizado nos estudos da área, sobretudo em virtude do tradicional domínio de correntes teóricas do mainstream acadêmico, que enfatizam o aspecto sistêmico em detrimento das condicionantes domésticas estatais⁶ (Paixão; Casarões, 2012, p. 50). Isso se deve, de acordo com Paixão e Casarões (2012, p. 68), a três fatores preponderantes,

(1) pela ideia de primazia do poder na relação entre Estados; (2) pela excessiva preocupação metodológica da disciplina a partir da virada behaviorista, que acomodou com dificuldade a polissemia conceitual envolvendo o debate sobre regimes políticos e a própria ideia de democracia; e, mais importante, (3) pela consideração, quase consensual, da “terceira imagem” como palco da política internacional a partir da década de 1970.

Entretanto, em meio aos impactos advindos do processo de globalização neoliberal, como os riscos ambientais e os crescentes índices de desigualdade social experienciados internacionalmente, espaços de contestação democrática se amplificaram a partir de reflexões sobre o esgotamento das capacidades do Estado-nação e da viabilidade da democracia para gerir crises que perpassam as fronteiras nacionais (Hamel, 2021).

Ante ao exposto, o campo da política internacional tem sido contemporaneamente palco para a atuação de lideranças autoritárias e nacionalistas dos mais diversos países, sobretudo a partir do envolvimento em conflitos militares e do descrédito conferido às instituições multilaterais, acordos e tratados internacionais (Saad Filho, 2021). Para Walker (2016, p. 2017), os “regimes autoritários estão projetando poder além de suas fronteiras. [...] Estão influenciando a opinião pública internacional e investindo pesadamente em seus próprios instrumentos de soft power para competir com a democracia no campo das ideias”. Neste contexto, a crise democrática e a guinada autoritária global impõem mudanças na maneira de pensar as relações internacionais “desafiando o multilateralismo, a mobilidade internacional e o policy-making da política externa, cujo melhor exemplo está na administração de Donald Trump nos Estados Unidos e a retirada do país de tratados internacionais” (Contrera; Hebling, 2020, p. 10). A ascensão de Trump ao poder estadunidense é uma amostra fundamental para compreensão da profundidade da crise democrática liberal e suas consequências na política internacional (Castells, 2018, p. 44). De acordo com Mounk (2018, p. 245),

assim como insurgentes populistas ao redor do mundo, Trump é tanto um sintoma da crise atual quanto sua causa. Ele só conseguiu conquistar a Casa Branca inicialmente porque muitos cidadãos se tornaram profundamente desiludidos com a democracia. Por sua vez, tantos cidadãos só puderam ficar tão profundamente desiludidos com a democracia por causa de tendências sociais e econômicas de longa data.

⁶ “A predominância do paradigma realista nas Relações Internacionais ao longo das décadas do pós-Segunda Guerra, cujas múltiplas facetas garantiram a supremacia de conceitos considerados fundamentais, como poder e segurança (Smith, 1987; Brown, 2001), teve como consequência indireta a permanente marginalização do diálogo entre teoria democrática e política internacional” (Paixão; Casarões, 2012, p. 50).

Causa e consequência da crise neoliberal, Donald Trump, ao assumir a presidência dos Estados Unidos em 2017, promoveu um reposicionamento do país em termos de política externa a partir de discursos marcadamente nacionalistas, anti-globalistas e de aproximação com lideranças autoritárias. Além de impor a renegociação do Nafta ao Canadá e ao México, retirou o país de acordos e instituições internacionais, adotou políticas econômicas protecionistas, e estimulou uma percepção xenófoba com políticas anti-migratórias marcadas por deportações e prisões em massa, além da securitização da fronteira com o México⁷ (Contrera; Hebling, 2020; Marconi et al., 2021).

Em termos de política externa, o governo de Trump privilegiou uma agenda de fortalecimento do poderio militar estadunidense em detrimento da diplomacia, e adotou tons de hostilidade em relação a acordos internacionais de comércio, climáticos e agências multilaterais como a Otan (Organização do Tratado do Atlântico Norte) e a ONU (Organização das Nações Unidas) por meio de cortes no repasse orçamentário a essas instituições (Norris, 2017, p. 10). Ademais, a aproximação e leniência de Trump com regimes e lideranças autoritárias revela uma postura do país menos atenta a tradicional prática diplomática de promoção da democracia no mundo. Para Mateo (2021, p. 126), “essa inconsistência na condução da política externa acaba minando a legitimidade da assistência para a democracia de diversos doadores centrais à cooperação internacional do Norte”.

No ano seguinte a posse de Trump, a vitória eleitoral de Jair Bolsonaro à presidência do Brasil promoveu contornos similares em termos de posicionamento ideológico na política externa. A eleição de Bolsonaro, “não é um fato isolado na política internacional e pode ser compreendida como parte de um movimento de ascensão da extrema direita” (Doro, 2023, p. 204). Para Carapanã (2018, p. 34), ambos os presidentes fazem parte da ‘nova direita’, um conglomerado ideológico onde “misturam-se ideias do conservadorismo, do libertarianismo e do reacionarismo”. Para além da aproximação ideológica e do estreitamento de laços entre Bolsonaro e Trump, a atuação internacional brasileira esteve pautada, durante seu governo, em uma tentativa de integrar o país ao grupo de Estados então governados pela extrema-direita, como Polônia, Hungria, Chile e Israel (Hirst; Maciel, 2022).

A política externa do governo Bolsonaro foi marcada por um alinhamento ideológico e acrítico com os Estados Unidos e outras lideranças conservadoras globais (Gonçalves; Teixeira, 2020). Sob a liderança do ministro Ernesto Araújo, essa orientação evidenciou a busca por um distanciamento significativo dos tradicionais aliados dos governos anteriores, em especial da China e da Venezuela⁸. Essa mudança refletiu uma ruptura com a política externa adotada pelos governos do PT, que mantinham relações estreitas com esses países e dos quais Bolsonaro antagoniza (Vidigal, 2019, p. 5).

⁷ Para Norris (2017, p. 11) “esses valores também refletem atitudes xenofóbicas e racistas em relação a estrangeiros, refugiados e imigrantes, juntamente com uma profunda desconfiança do cosmopolitismo, do multiculturalismo e das instituições de governança global.

⁸ Em relação à Venezuela, durante a campanha eleitoral de 2018, Bolsonaro se referiu ao país “como ‘modelo negativo’, ou seja, exemplo a ser evitado, vinculando suas críticas à ‘amizade’ que os governos do PT mantiveram com Caracas” (Vidigal, 2019, p. 10). Já no caso da China, Bolsonaro se referiu ao país “como um predador que quer dominar setores estratégicos da economia, afirmou que os chineses não deveriam ter autorização para adquirir terras no Brasil ou controlar indústrias essenciais” e declarou, reiteradas vezes, que “os chineses estão comprando o Brasil” (Vidigal, 2019, p. 12).

No entanto, a postura adotada pelo governo em relação à China foi complexa e cheia de nuances, especialmente devido às pressões advindas de setores econômicos domésticos. A necessidade de manter o comércio e os investimentos com a China levou o governo a relativizar sua implacável censura ao comunismo e a buscar um equilíbrio entre suas convicções ideológicas e os imperativos econômicos domésticos. Assim, a política externa de Bolsonaro, embora fortemente influenciada por uma agenda conservadora, teve que se ajustar pragmática e cautelosamente em função dos interesses econômicos internos.

O alinhamento entre as políticas externas de Donald Trump e Jair Bolsonaro são exemplos dos reflexos profundos da crise democrática na política internacional, que promoveu uma guinada ao conservadorismo em diversos aspectos (Santos; Campos, 2022). Ambos os líderes adotaram posturas nacionalistas, anti-globalistas e de aproximação com outras lideranças autoritárias, desafiando o multilateralismo e desacreditando instituições internacionais. Trump e Bolsonaro exemplificam uma tendência mais ampla de ascensão de movimentos populistas e autoritários, que têm implicações significativas para a ordem global (Monte; Hernandez, 2021). Esse alinhamento ideológico fortaleceu uma retórica de polarização e de ataques às instituições democráticas, contribuindo para a erosão da confiança nas normas e estruturas internacionais que sustentam a cooperação global. A postura de confrontação de ambos os líderes em relação a temas como mudança climática, migração e direitos humanos não só tensionou as relações com aliados tradicionais, mas também remodelou alianças geopolíticas e econômicas, deixando um legado de incertezas e desafios para a governança global no século XXI.

O campo da política externa, mesmo em Estados com democracias consolidadas, é terreno fértil para tomadas de decisões pouco publicizadas e, por vezes, não correspondentes aos anseios sociais (Thompson, 1999). A adoção do sigilo como prática recorrente nas ações internacionais dos países é costumeiramente assentada legalmente em argumentos como a necessidade da defesa da soberania e integridade territorial e a prevenção de riscos na condução de negociações internacionais (Thompson, 1999). Entretanto, ainda que a atuação internacional e a política externa sejam temas sensíveis do ponto de vista da abertura democrática plena, faz-se necessário problematizar sua categorização enquanto política pública, lastreada democraticamente nos anseios sociais, para o fortalecimento da agenda democrática na condução da política externa e como contraponto aos impulsos autoritários que se projetam na arena internacional a partir da atuação de lideranças políticas domésticas (Milani; Pinheiro, 2013).

4. POLÍTICA EXTERNA DEMOCRÁTICA: O EQUILÍBRIO ENTRE SIGILO E PUBLICIDADE

A atuação dos Estados na arena internacional tem como ponto de partida a definição de interesses e de estratégias necessárias para atingir os objetivos desejados por meio da interação e do posicionamento adotado em política externa. No sentido de dirimir os riscos e evitar danos, a formulação da política externa é tradicionalmente caracterizada por um alto grau de sigilo e confidencialidade, justificados pela necessidade de proteger informações sensíveis, garantir a segurança nacional e preservar a eficácia das negociações diplomáticas (Thompson, 1999). Historicamente, o processo de formulação de estratégias internacionais e da prática da política externa esteve fortemente pautado na cultura do sigilo. De acordo com Pinheiro (2015, p. 17), "mesmo antes da consolidação do sistema internacional moderno [...]"

a diplomacia das cidades-Estado italianas, à época do Renascimento, já era afeita a intrigas, conspirações e segredos”.

Mais recentemente, com o advento dos regimes democráticos liberais, surge “a perspectiva de eliminar para sempre das sociedades humanas o poder invisível e de dar vida a um governo cujas ações deveriam ser desenvolvidas publicamente” (Bobbio, 1989, p. 29). No entanto, mesmo nesses regimes democráticos, em que, em tese, a regra é da transparência e da publicidade dos atos públicos, negociações diplomáticas e operações secretas continuam sendo invocadas e justificadas pela segurança nacional (Stiglitz, 1999). Para Thompson (1999, p. 182), para além dos argumentos relativos à garantia da segurança nacional,

algumas políticas e processos, caso se tornassem públicas, não poderiam ser executados com a mesma eficácia ou de forma alguma. Essas políticas e processos podem muito bem ser aqueles aos quais os cidadãos consentiriam se tivessem a oportunidade. Os exemplos mais familiares são na política externa e na aplicação da lei.

Para grande parte dos estudos sobre sigilo no campo das Relações Internacionais, a transparência dos atos públicos tende a gerar oposições internas na sociedade, o que é prejudicial para os tomadores de decisão, que preferem agir de forma encoberta. Conforme Carnegie (2021, p. 218), “no domínio encoberto, presume-se que o líder está limitado em termos de sinalização, pois pode recuar ou mudar de rumo sem enfrentar custos de audiência”.

Deste modo, a prática da política externa, de maneira geral, é guarnecida pela necessidade da imposição de sigilos e restrita ao núcleo de tomadores de decisão do Estado, em especial, do poder Executivo, e pouco aberta ao escrutínio democrático através da sociedade civil ou do poder Legislativo. Para Carnegie (2021, p. 215), quando a prática do sigilo sobre temas de política externa é endereçada ao âmbito doméstico, as principais motivações envolvem a implementação de políticas impopulares, o risco de escalada em conflitos e guerra, e riscos à estabilidade para negociações de acordos e tratados.

Embora a sensibilidade do tema justifique o baixo nível de transparência em tomadas de decisão em política externa, a imposição excessiva de sigilo na área pode acarretar em diversas consequências negativas. A falta de transparência na área pode minar a confiança pública, reduzir a responsabilização governamental, favorecer a implementação de políticas que não refletem os interesses da maioria da população e, principalmente, promover políticas autoritárias em âmbito doméstico e internacional. De acordo com Abrucio e Loureiro (2004, p. 4), a restrita abertura para participação democrática e “o insulamento dos burocratas tende mais à criação de redes sociais não controláveis e espúrias”, além do que “quanto maior⁹ o controle efetuado pelos cidadãos, mais o Poder Público tem condições de corrigir e melhorar as políticas públicas.

⁹ Para Nunes (1997, p. 54), “o insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel”.

Portanto, a caracterização da política externa como uma política pública é um passo crucial para aumentar a transparência, a responsabilização do Estado perante as condutas adotadas na esfera internacional e para promover a participação democrática da sociedade nos temas de política internacional (Milani; Pinheiro, 2013). Para Salomón e Pinheiro (2013, p. 41), entender a política externa como uma política pública implica considerar as dinâmicas de seu processo de formulação, que, assim como em outras políticas públicas, é influenciado por demandas e conflitos entre diversos grupos de interesse domésticos.¹⁰ Entretanto, ainda são escassas as pesquisas na área que buscam compreender as condições democráticas para participação de setores não governamentais da sociedade na formulação de estratégias e no controle da atuação internacional dos Estados (Specie, 2008, p. 34).

Neste sentido, aplicar os conceitos de controle social e accountability para a compreensão da política externa como política pública apenas faz sentido do ponto de vista de um Estado democrático, em que a participação ativa da população é garantia constitucional. Para Milani e Pinheiro (2013, p. 33),

as práticas da política externa estão hoje mais próximas do cotidiano, [...] as escolhas estão relacionadas a interesses diversos e muitas vezes dispersos, a política externa enfim não expressa um interesse nacional autoevidente, mas é resultado da competição, estamos por extensão trazendo para esse terreno a necessária discussão sobre a submissão da política externa aos controles e regras do regime democrático.

O controle social em política externa, assim como nos demais domínios do Estado, é condição fundamental para um bom desempenho das democracias, pois se configura como uma ferramenta capaz de se contrapor ao tradicional sigilo usualmente utilizado pelas burocracias estatais como forma de manutenção de seu poder como detentoras das informações públicas (Rocha, Zuccolotto e Teixeira, 2020, p. 203).

No contexto de regimes democráticos, a transparência e o acesso à informação pela sociedade são elementos essenciais para garantir a responsabilidade do Estado perante os cidadãos (Filgueiras, 2011). A estabilidade da democracia depende da liberdade de informação para evitar os segredos que caracterizam governos autocráticos, os quais frequentemente envolvem conluios e conspirações. Assim, o exercício transparente da administração pública “reduz os segredos de Estado, permite o livre-conhecimento da sociedade e potencializa, supostamente, o exercício da cidadania. A cultura do segredo, por outro lado, erode o processo democrático, porquanto seja contraposta à própria noção de democracia” (Filgueiras, 2011, p. 76).

¹⁰ Para Milani e Pinheiro (2013, p. 24), na medida em que compreendemos a política externa como uma política pública, estamos reconhecendo que sua formulação e implementação se inserem na dinâmica das escolhas de governo que, por sua vez, resultam de coalizões, barganhas, disputas, acordos entre representantes de interesses diversos, que expressam, enfim, a própria dinâmica da política. [...], estamos retirando a política externa de uma condição inercial associada a supostos interesses nacionais auto evidentes e/ou permanentes, protegidos das injunções conjunturais de natureza político-partidária.

Embora os argumentos indicativos da transparência como condição essencial para a consolidação democrática possam ser exaustivamente defendidos, o campo da política externa está entre algumas das políticas democráticas que requerem sigilo em sua elaboração (Thompson, 1999, p. 82). A promoção da accountability democrática não requer o estabelecimento de uma publicidade total das políticas governamentais, uma vez que a imposição de sigilos pode ser, por vezes, justificada e desejável para o bom andamento de negociações internacionais e para a preservação da segurança do Estado. Entretanto, em um regime democrático, a decisão sobre a opacidade das informações deve também ser objeto de controle social na medida em que “o sigilo de primeira ordem (em um processo ou sobre uma política) requer publicidade de segunda ordem (sobre a decisão de tornar o processo ou a política sigilosa)” (Thompson, 1999, p. 185).

Na medida em que se pressupõe o sigilo como necessário para salvaguarda do Estado em práticas de política externa, é imperativo reconhecer que o controle social e a transparência não são essencialmente elementos democráticos antagônicos da prática da confidência em política externa. A manutenção de certo grau de reserva à publicidade na área é, com frequência, justificada e necessária para a eficácia das negociações internacionais e para a segurança do Estado. Contudo, a implementação do sigilo deve estar sujeita a mecanismos de controle social que assegurem que as decisões sobre classificações de informações sejam fundamentadas e compatíveis com princípios democráticos, permitindo a sociedade o direito de participação e de monitoramento nas tomadas de decisão e na condução da prática internacional desempenhada por seus governantes.

Assim, a articulação entre sigilo e transparência não se caracteriza por uma dicotomia insuperável na política internacional, mas como uma espécie de equilíbrio que exige constante vigilância social e adaptação às demandas democráticas. A transparência, quando regulada e aplicada de maneira estratégica, fortalece a legitimidade das decisões tomadas no âmbito internacional com respaldo nos interesses coletivos promovidos por meio da participação ativa da sociedade. Dessa forma, a prática de política externa submetida aos controles democráticos pode ser capaz de obstaculizar tendências autoritárias no cenário internacional na medida em que o uso indiscriminado do sigilo e a falta de transparência podem ser explorados por regimes autocráticos na implementação de políticas antidemocráticas em nível internacional.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise da democracia liberal, vivenciada no seio da sociedade contemporânea, impõe desafios significativos aos Estados nacionais e, por consequência, à política internacional na promoção e manutenção de valores democráticos em práticas de política externa. O cenário recente de ascensão de lideranças de extrema-direita e da promoção exacerbada de discursos autoritários ao redor do mundo tem fundamentado a crescente desconfiança e descrédito proferidos por lideranças autoritárias aos mecanismos multilaterais de negociações internacionais, bem como às instituições democráticas.

Soma-se a isso, o abandono de pautas internacionais vinculadas a questões ambientais, migratórias e de direitos humanos, que dão lugar aos nacionalismos, a xenofobia e a gradual preferência desses regimes a soluções bilaterais que, por vezes, se refletem no aumento da instabilidade global.

A partir da literatura acadêmica acerca dos impactos da crise democrática, o presente artigo buscou compreender a dinâmica de enfraquecimento das democracias no seio da sociedade ocidental a partir da lógica neoliberal. A transição do papel de cidadão para o de consumidor, conforme discutido no texto, é uma das manifestações mais visíveis desse processo que resulta na apatia política, no distanciamento da população da vivência política e nos baixos índices de participação e controle social de seus Estados e processos de tomada de decisão. Para além do enfraquecimento da participação democrática no âmbito doméstico, esse processo também influencia a política internacional, onde a falta de legitimidade e participação popular na definição de interesses e formulação de estratégias de política externa podem acarretar políticas desalinhadas aos interesses sociais.

Neste sentido, a discussão sobre política externa como política pública ou como política de Estado torna-se pertinente diante do contexto de expansão autoritária global. A perspectiva da política externa como política de Estado se constitui orientada pela defesa de interesses nacionais permanentes e conduzida majoritariamente pelo poder Executivo, com limitada interferência de atores domésticos. Por outro lado, ao compreendê-la como política pública, é possível observar seu processo de formulação e implementação como produtos de disputas e demandas sociais heterogêneas e, sobretudo, sujeita a controle a partir dos mecanismos de accountability, tal como ocorre em outras áreas governamentais. Como exemplo disso, destaca-se o papel das instâncias institucionais como as Comissões Legislativas de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, fundamentais na apreciação de acordos, na fiscalização de atos do Executivo e na promoção de debates públicos sobre o tema. Além das ferramentas diretas de controle social e transparência estabelecidas pela Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, que permitem acesso público aos dados produzidos no âmbito governamental.

Conforme observado, os casos de Donald Trump, nos Estados Unidos, e de Jair Bolsonaro, no Brasil, ilustram exemplos da forma pela qual lideranças autoritárias emergem nesse cenário de contestação democrática e utilizam da política externa como instrumento de difusão ideológica em detrimento do multilateralismo e da cooperação internacional. A política de aproximação desses governantes com demais lideranças autoritárias do mundo compromete a estabilidade democrática na medida em que seus discursos ganham palco e são mutuamente fortalecidos e reverberados. Esse movimento não apenas enfraquece o papel das instituições internacionais como também cria um ambiente internacional mais propenso a conflitos e menos capaz de lidar com desafios iminentes, como mudanças climáticas e violações de direitos humanos. Diante desse contexto, o fortalecimento da democracia por meio da revalorização de mecanismos de controle social e transparência em política externa podem emergir como ferramenta para obstaculizar o aprofundamento da crise em curso. Apesar da tradicional cultura de sigilo que envolve temas internacionais, justificados pela garantia da segurança nacional e pelo pleno andamento de negociações que são, em tese, sensíveis aos impulsos sociais, a categorização das práticas de política externa enquanto políticas públicas é fator crucial para

que as decisões e posicionamentos internacionais sejam submetidas ao escrutínio democrático. Com isso, um equilíbrio entre transparência e sigilo, com maior abertura ao controle social nos processos de classificação de informações e de tomada de decisão, pode assegurar um maior nível de responsabilização dos governantes, bem como uma participação ativa da população em temas internacionais.

Por fim, o presente trabalho aventa que o processo de crise democrática atualmente vivenciado, longe de ser um fenômeno irreversível, pode ser mitigado a partir da implementação de práticas de controle social robustas que fortaleçam a participação cidadã ativa, a responsabilidade e a responsividade governamental em temas internacionais. Ao repensar a política externa enquanto um espaço de política pública, é possível erigir barreiras contra o avanço do autoritarismo e, com isso, promover um ambiente internacional mais alinhado com valores democráticos e menos conflituosos. Em última análise, apesar da complexidade e multicausalidade do enfraquecimento da democracia no mundo, tal processo exige uma reflexão mais aprofundada acerca do papel desempenhado pela sociedade na dinâmica internacional.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. **Finanças públicas, democracia e accountability**. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

ANDRADE, D. P.; CORTÊS, M.; ALMEIDA, S. **Neoliberalismo autoritário no Brasil**. Caderno CRH, Salvador, v. 34, 2021.

BARROSO, L. R. **A democracia sob pressão: o que está acontecendo no mundo e no Brasil**. CEBRI, ano 1, n. 1, jan. mar., 2022.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

BROWN, C. **Understanding International Relations**. Londres: Palgrave, 2001.

BROWN, W. **Les habits neufs de la politique mondiale: néolibéralisme et néo-conservatisme**. Paris: Les Prairies Ordinaires, 2003.

CARAPANÃ. **A nova direita e a normalização do nazismo e do fascismo**. In: GALEGO, E. S.; et al (org.). O ódio como política: a reinvenção das direitas no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018.

CARNEGIE, A. **Secrecy in International Relations and Foreign Policy**. Annual Review of Political Science, v. 24, 2021.

CASARA, R. R. R. **Sociedade sem lei: pós-democracia, personalidade autoritária, idiotização e barbárie**. São Paulo: Editora José Olympio, 2018.

CASTALDO, A. **A crise da democracia: uma revisão seletiva do debate acadêmico atual.** *Relações Internacionais*, v. 59, set., 2018.

CASTELLS, M. **Ruptura: a crise da democracia liberal.** Rio de Janeiro, Zahar, 2018.

CONTRERA, F.; HEBLING, M. L.; **Relações Internacionais na crise da ordem liberal.** *Agenda Política*, v. 8, n. 3, set. dez., 2020.

DORO, M. **A política externa bolsonarista: a tentativa da construção da autonomia pela ideologia.** *BJIR*, v. 12, n. 2, mai. ago., 2023.

FILGUEIRAS, F. **Além da transparência: accountability e política da publicidade.** *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, 2011.

GONÇALVES, W.; TEIXEIRA, T. **Considerações sobre a política externa brasileira no governo Bolsonaro e as relações Brasil-EUA.** *Sul Global*, v. 1, n. 1, 2020.

HAMEL, M. R. **Crise da democracia? Presente e futuro do Estado-nação.** *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 123, jul. dez., 2021.

HAN, BYUNG-CHUL. **Psicopolítica: o neoliberalismo e as novas técnicas de poder.** Belo Horizonte: Ayné, 2018.

HIRST, M.; MACIEL, T. **A política externa do Brasil nos tempos do Governo Bolsonaro.** *Scielo Preprints*, 2022.

HOFFMANN, A. R. **A crise da democracia no mundo contemporâneo.** *Cadernos Adenauer*, v. 23, n. 3, 2022.

MAGRANI, E. **Democracia conectada: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático.** Curitiba: Juruá, 2014.

MARCONI, C. A.; CAVALHEIRO, M. T. F.; DUMAS NETO, M. T.; DIAS, M. L. B. R. **(Re)fronteirizando as vulnerabilidades migrantes: entre as visualidades das crianças desacompanhadas e das geoinfraestruturas na fronteira México – Estados Unidos.** In: MARCONI, C. A.; CONCI, L. G. A. (coord.). *Crise das democracias liberais: um olhar internacional a partir do Sul Global.* São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021.

MARZINOTTO JUNIOR, F. L. **A crise da Democracia Liberal: o papel dos instrumentos digitais no empoderamento do cidadão e fortalecimento democrático.** *Cadernos de Relações Internacionais*, PUC-Rio, v. 2, 2019.

MATEO, L. R. **Promoção e assistência para a democracia: abordagens do norte e alternativas do sul.** In: MARCONI, C. A.; CONCI, L. G. A. (coord.). Crise das democracias liberais: um olhar internacional a partir do Sul Global. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021.

MENEZES, H. Z. Prefácio. In: MARCONI, C. A.; CONCI, L. G. A. (coord.) Crise das democracias liberais: um olhar internacional a partir do sul global. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, P. **Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como Política Pública.** Contexto Internacional. Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, jan./jun, 2013.

MONTE, D.; HERNANDEZ, M. Human rights foreign policy under Bolsonaro: pleasing the conservative constituency. Revista Videre, v. 13, n. 28, 2021.

MOUNK, Y. **The People vs. Democracy: why our freedom is in Danger and how to save it.** Cambridge: Harvard University Press, 2018.

NORRIS, P. **Is Western Democracy Backsliding? Diagnosing the risks.** HKS Faculty Research Working Paper Series, mar. 2017.

NUNES, E. D. O. **A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático.** Rio de Janeiro: Garamond, 1997.

OPEN SOCIETY FOUNDATIONS. **Open Society Barometer: Can Democracy Deliver?** 2023.

PAIXÃO, G. S.; CASARÕES, G. **Qual o lugar da democracia nas Relações Internacionais? Uma narrativa teórica.** Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, jan. jun., 2012.

PIKETTI, T. **Capital e Ideologia.** Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019.

PINHEIRO, R. S. P. **Segredo, Transparência e as perspectivas para a política externa democrática no Brasil.** 2015. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, 2015.

PLATTNER, M. F. **Liberal Democracy's fading allure.** Journal of Democracy, v. 28, n. 4, out., 2017.

PRZEWORSKI, A. **Crises da democracia.** Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

ROCHA, D. G.; ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. **Insulados e não democráticos: a (im)possibilidade do exercício da social accountability nos Tribunais de Contas brasileiros.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, mar. abr., 2020.

SAAD FILHO, Alfredo. **The Age of Crisis: neoliberalismo, the colapse of democracy and the pandemic.** London: Palgrave Macmillan, 2021.

SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L. **Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos.** Rev. Bras. Polít. Int., v. 56, 2013.

SANTOS, L.; CAMPOS, T. **A política externa bolsonarista e a aproximação com os Estados Unidos: o fundamentalismo cristão como agente unificador.** Monções, v. 11, n. 22, 2022.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** Rio de Janeiro: Record, 2023.

SMITH, S. **Paradigm dominance in International Relations: the development of International Relations as a social science.** Millennium, v. 16, n. 2, 1987.

SPECIE, Priscila. **Política Externa e Democracia: Reflexões sobre o acesso à informação na política externa brasileira a partir da inserção da temática ambiental no caso dos pneus entre o Mercosul e a OMC.** 2008. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2008.

STIGLITZ, J. E. **On liberty, the Right to Know, and Public discourse: The Role of Transparency in Public Life.** Oxford: Oxford Amnesty Lecture, 1999

THOMPSON, D. F. **Democratic Secrecy.** Political Science Quarterly, v. 114, n. 2, 1999.

V-DEM INSTITUTE. **Democracy Report 2024: democracy winning and losing at the ballot.** University of Gothenburg, 2024.

VIDIGAL, C. E. **Bolsonaro e a reorientação da política exterior brasileira.** Meridiano 47, n. 20, 2019.

WALKER, C. **Dealing with the authoritarian resurgence.** In: DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F.; WALKER, C. (ed.). Authoritarianism, goes global. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2016.

WILLIAMS, M. **The crisis of democracy: neoliberal capitalism, authoritarianism and reclaiming democracy.** In: WILLIAMS, M.; SATQAR, V. (ed.) Destroying democracy: neoliberal capitalism and the rise of authoritarian politics. Johannesburg: Wits University Press, 2021.