

Autocracia, populismo e nacionalismo: *desafiando a democracia, perturbando as relações internacionais?*

Precious Chatterje-Doody
Brigitte Weiffen

Maio 2023



Ficha Técnica

Coordenação Geral

Cláudia Alvarenga Marconi - *Coordenadora Acadêmica*

Rafael de Souza Nascimento Miranda - *Coordenação Executiva*

Coordenação dos Eixos de Pesquisa

Profa. Dra. Cláudia Alvarenga Marconi

União Europeia como ator global

Profa. Dra. Brigitte Weiffen

Democracia, Direitos Humanos e Justiça Internacional

Profa. Dra. Marília Carolina Barbosa de Souza Pimenta

Segurança Regional e Internacional

Prof. Dr. Lucas da Silva Taschetto

Comércio, Investimento e Negócios

Prof. Dr. Thauan Santos

Energia, Mudanças Climáticas e Desenvolvimento Sustentável

O apoio da Comissão Europeia à produção desta publicação não constitui um aval de seu conteúdo, que reflete unicamente o ponto de vista de seus autores, e a Comissão não pode ser responsável por eventuais utilizações que possam ser feitas com as informações nela contidas.

Sobre os autores

Precious Chatterje-Doody

Doutora em Ciência Política pela University of Manchester, Reino Unido. Professora-doutora (Lecturer) no Departamento de Política e Estudos Internacionais, The Open University, Reino Unido. Especialista em questões de comunicação, percepção, identidade e segurança, com foco particular na Rússia. E-mail: precious.chatterje-doody@open.ac.uk

Brigitte Weiffen

Doutora em Ciência Política pela Universität Tübingen, Alemanha. Professora Associada (Senior Lecturer) no Departamento de Política e Estudos Internacionais, The Open University, Reino Unido. Especialista em democratização e crise da democracia, organizações regionais e gestão regional de conflitos e crises, com foco particular na América Latina. E-mail: brigitte.weiffen@open.ac.uk

Índice

Sumário Executivo.....	6
Introdução.....	7
O que a democracia é... e o que não é	7
Democracia: definições e abordagens.....	7
Contestações em torno da democracia.....	9
Autocracia: definições e abordagens.....	9
Regimes híbridos.....	10
Relativização e reinterpretação da democracia.....	10
Implicações dos tipos de regime para a política externa.....	11
Populismo e nacionalismo.....	12
Populismo: definições e abordagens.....	12
Populismo, democracia e autocracia.....	13
Nacionalismo: definições e abordagens.....	14
Nacionalismo, democracia e autocracia.....	15
Implicações do populismo e do nacionalismo para a política externa.....	16
Conclusão.....	17
Referências bibliográficas.....	18

Sumário Executivo

Democracia, autocracia, populismo e nacionalismo são conceitos importantes para entender a dinâmica dos sistemas políticos em todo o mundo. Eles têm estado na vanguarda dos desenvolvimentos políticos recentes. A democracia é um sistema de governo em que o poder é detido pelo povo por meio de eleições livres e justas. A autocracia, por outro lado, é um sistema de governo em que o poder é detido por um único indivíduo ou por um pequeno grupo de indivíduos. O populismo é uma ideologia política que busca apelar para os interesses e as emoções das pessoas comuns, geralmente por meio do uso de uma retórica que critica o establishment político. O nacionalismo enfatiza a importância da identidade nacional e promove os interesses do próprio país acima de todos os outros. Este relatório examina esses conceitos e reflete sobre suas implicações para as relações internacionais. O objetivo é equipar o leitor com uma caixa de ferramentas conceituais para entender como as tendências recentes de declínio democrático e a ascensão do populismo e do nacionalismo afetaram as relações entre o Brasil e a União Europeia.

Introdução¹

Democracia, autocracia, populismo e nacionalismo são conceitos importantes para entender a dinâmica dos sistemas políticos em todo o mundo. A relevância desses conceitos para a relação entre o Brasil e a União Europeia (UE) reside no fato de que tanto a América Latina quanto a Europa testemunharam recentemente um declínio democrático significativo e o aumento do populismo e do nacionalismo. Essas tendências foram impulsionadas por vários fatores, incluindo a globalização econômica e cultural, a imigração e a insatisfação com os partidos políticos estabelecidos.

Em muitos países europeus, partidos populistas e nacionalistas surgiram nas últimas décadas, promovendo políticas que priorizam os interesses de seus próprios cidadãos e enfatizam a identidade nacional em detrimento da cooperação internacional. Isso gerou tensões dentro da UE, principalmente em questões como migração e integração econômica, mas também teve implicações para as relações internacionais e parcerias com regiões como a América Latina. Por sua vez, o Brasil, como um país grande e influente na América Latina, vem passando por mudanças políticas significativas nos últimos anos, incluindo a ascensão de políticos populistas e nacionalistas. Essas mudanças levaram ao aumento das tensões entre o Brasil e a UE, especialmente em questões como direitos humanos e proteção ambiental.

Democracia, autocracia, populismo e nacionalismo são termos bem conhecidos no discurso público, entretanto, é importante conceituá-los claramente para entender melhor as implicações dos desafios à democracia nas relações internacionais, como as que ocorrem entre o Brasil e a União Europeia. Portanto, este relatório apresenta uma compreensão diferenciada desses conceitos e fornece ao leitor uma caixa de ferramentas conceituais para analisar esses fenômenos e suas repercussões em nível internacional.

A definição do conceito de democracia tem recebido um grau desproporcionalmente maior de atenção na teorização das ciências sociais e na pesquisa empírica do que a autocracia. Portanto, a primeira parte do relatório apresenta as principais características da democracia para que se tenha uma compreensão mais clara do que é democracia e, em seguida, reflete sobre o que não é democracia, antes de explorar como essas características dos regimes políticos

podem afetar a tomada de decisões em política externa.

Posteriormente, o relatório apresenta os conceitos de populismo e nacionalismo. Ambos os conceitos são baseados em uma distinção entre “grupos internos” e “grupos externos”. No entanto, uma das principais diferenças entre eles é a forma como esses grupos são definidos. No populismo, a principal divisão está em um eixo vertical, entre as elites e o povo. No nacionalismo, a principal divisão é horizontal – entre os membros de uma nação em um determinado território e os que não são. No entanto, as linhas divisórias entre esses grupos nem sempre são tão claras quanto parecem à primeira vista, e determinar onde estão as linhas é uma questão inerentemente política, com consequências reais para a política internacional. Por exemplo, os líderes populistas contemporâneos muitas vezes podem ser considerados membros dos grupos de elite aos quais afirmam se opor: será que ainda podemos presumir que suas ações no âmbito da política externa representam os interesses do povo? Da mesma forma, embora os estados-nação sejam frequentemente considerados um simples fato das relações internacionais, este relatório apresentará evidências empíricas dos aspectos contingentes e instrumentais da formação da nação. Com essas questões em mente, o relatório apresentará algumas das implicações do populismo e do nacionalismo para a política externa.

O que a democracia é ... e o que não é

Durante muito tempo, a ciência política se concentrou nas democracias e nos processos de democratização e, portanto, na definição e na mensuração da democracia. Portanto, sabemos muito pouco sobre a antítese da democracia (ou o polo oposto no espectro dos tipos de regime político). A literatura sobre democratização frequentemente usa a dicotomia “democracia versus autocracia”. Entretanto, termos como regimes não democráticos, autoritarismo, ditadura ou até mesmo fascismo e totalitarismo são usados indiscriminadamente. Isso reflete o fato de que os regimes não democráticos não só diferem das democracias, mas também entre si. Esta seção começa definindo o que é democracia e analisa algumas contestações em torno da democracia e, em seguida, oferece diferentes perspectivas sobre o que não é democracia.

Democracia: definições e abordagens

O termo democracia é derivado do grego “demos” = povo e “kratos” = governo. Basicamente, significa

¹ Este relatório é uma versão adaptada de material didático de um novo curso de pós-graduação a distância, “Relações Internacionais” (International Relations), da The Open University, que será lançado em setembro de 2023 (<https://www.open.ac.uk/postgraduate/modules/d818>). Agradecemos o apoio de Paula Monteiro Danese, Vitória Almeida Ramos, Tainá Siman e Júlia Battistuzzi Penachioni, em especial na tradução para o português.

governo pelo povo. É uma forma de governo em que o povo tem autoridade para deliberar e decidir sobre a legislação (democracia direta) ou para escolher os funcionários do governo para fazê-lo (democracia representativa). Com a criação de grandes estados-nação modernos, a democracia direta tornou-se menos viável e a democracia representativa passou a ser a regra. No entanto, não há consenso na política, nos estudos e na sociedade sobre o significado detalhado de democracia. Várias definições e entendimentos do conceito podem ser encontrados nos discursos que, durante séculos, desde Aristóteles até hoje, trataram do assunto. Há alguns elementos comuns, mas eles também podem se contradizer parcialmente.

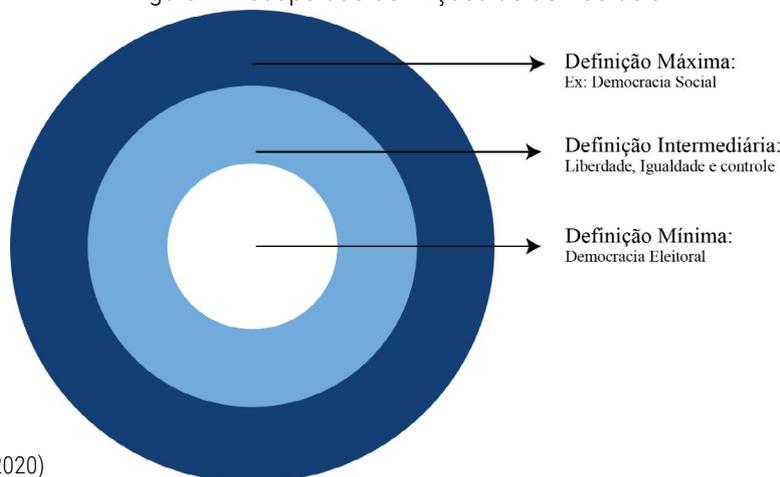
As definições contemporâneas de democracia podem ser divididas em três escopos diferentes, cada um dos quais se refere a um alcance conceitual diferente (Merkel, 2004; Bühlmann et al., 2012): definições mínimas, definições intermediárias e definições máximas (conforme Figura 1). A abordagem dominante que orienta a maioria das pesquisas empíricas entende a democracia no contexto da tradição liberal, cujos representantes destacam a realização de eleições livres e justas para preencher os cargos políticos mais importantes como a principal característica da democracia. Escrevendo em meados do século XX, o economista político Joseph Schumpeter definiu a democracia como o método pelo qual as pessoas elegem representantes em eleições competitivas para realizar sua vontade (Schumpeter, 2010/1942). O critério de realização de eleições seria, portanto, suficiente para distinguir entre diferentes tipos de regimes políticos (Schumpeter, 2010/1942; veja também Downs, 1957; Przeworski et al., 2000). O enfoque nas eleições como característica central da democracia tem sido frequentemente referido como simples e parcimonioso, mas também como uma definição mínima. Ela reduz a democracia ao processo de seleção correto e democraticamente justo da elite governante, mas não contém garantias institucionais

de que os representantes democraticamente eleitos respeitem os princípios democráticos e constitucionais no período entre as eleições, nem faz referência a quaisquer outros elementos que possam ser pré-requisitos para a realização de eleições livres e justas, como liberdade individual, direitos políticos ou igualdade.

Em um livro clássico que lançou as bases para a maioria das conceitualizações e medições subsequentes da democracia, Robert Dahl (1971) propôs uma definição intermediária um pouco mais substantiva e identificou oito garantias institucionais, a saber: (1) a liberdade de formar e participar de organizações; (2) liberdade de expressão; (3) direito de voto; (4) elegibilidade para cargos públicos; (5) direito dos líderes políticos de competir por apoio; (6) existência de fontes alternativas de informação; (7) eleições livres e justas; e (8) instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de votos e outras expressões de preferência. Essas oito garantias são baseadas em duas dimensões da democratização. A primeira, a contestação, significa que os regimes podem ser diferenciados com relação à extensão em que a oposição e a concorrência política são permitidas. A segunda dimensão, participação ou inclusão, sustenta que os regimes podem ser diferenciados em termos da proporção da população que pode participar da vida política.

Desde então, várias outras conceitualizações intermediárias da democracia seguiram uma direção semelhante e argumentaram que uma definição suficiente deve levar em conta a arquitetura institucional de uma democracia além da existência de eleições regulares. Por exemplo, Diamond e Morlino (2005) identificaram oito dimensões da democracia, a saber, Estado de Direito, responsabilização (accountability) vertical e horizontal, participação, concorrência, capacidade de resposta, liberdade e igualdade. De acordo com Merkel (2004), o conceito de democracia deve incluir elementos como direitos políticos, liberdades civis, responsabilização

Figura 1: Escopo das definições de democracia



Fonte: Lauth e Schlenkrich (2020)

horizontal e a garantia de que o poder efetivo de governar esteja nas mãos de representantes democraticamente eleitos. Embora a terminologia às vezes varie, três dimensões básicas da democracia aparecem na maioria das concepções intermediárias da democracia: igualdade política, liberdade política e controle constitucional e político (Bühlmann et al., 2012; Diamond, 2016; Lauth, 2016). A liberdade política e a igualdade política são reconhecidas como de importância central em todas as definições de democracia. O controle – ou a limitação do poder – é uma terceira dimensão incluída em vários esforços para conceituar a democracia, geralmente vinculada à responsabilização (accountability).

Por sua vez, uma abordagem material e substantiva também considera os resultados de políticas como um estado de bem-estar social, a distribuição justa de bens econômicos ou até mesmo a justiça social como características definidoras de uma democracia. Essa concepção de democracia é mais exigente e, portanto, é frequentemente chamada de definição máxima. Entretanto, após o colapso dos regimes comunistas, o processo da onda mundial de democratização foi entendido principalmente em termos de instituições democráticas e não de resultados democráticos. As instituições que garantem o processo democrático – especialmente as eleições – foram consideradas o núcleo da democracia. Essa forma de pensar correspondia aos argumentos e às tradições da democracia liberal.

Contestações em torno da democracia

Apesar da relação complementar entre os diferentes componentes (ou dimensões) da democracia, as possíveis tensões não podem ser ignoradas. Pode haver compensações entre elas e diferentes ideias sobre qual das dimensões deve ser priorizada (Lauth, 2016). Já na primeira metade do século XIX, o pensador político francês Alexis de Tocqueville apontou que a perda de equilíbrio entre as dimensões de liberdade e igualdade poderia oferecer uma ameaça central à democracia. Mais recentemente, as variantes liberais da democracia têm sido criticadas pelas lentes da teoria democrática social, participativa e feminista. De acordo com essas críticas, a implementação de opções de participação (como uma expressão dos direitos civis) requer, primeiramente, a criação de oportunidades iguais por meio de transferências materiais ou sistemas de cotas (Pateman, 1970).

Um exemplo dessas contestações que exemplifica as tensões entre liberdade e igualdade pode ser encontrado na América Latina. Após a vitória de Hugo Chávez na eleição presidencial venezuelana de 1998, a chamada “maré rosa” varreu a região, levando ao poder presidentes de esquerda moderada

e radical na Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, El Salvador, Guatemala, Nicarágua, Paraguai e Uruguai. A maré rosa foi, principalmente, uma expressão do descontentamento de grandes segmentos das sociedades latino-americanas com reformas neoliberais dos anos 1980 e 1990, que falharam em cumprir a promessa de aumentar a prosperidade das massas. No entanto, isso também refletiu um crescente distanciamento ideológico de grande parte da América Latina em relação ao consenso sobre democracia e capitalismo da década de 1990. O conteúdo e os discursos ideológicos liberais associados ao livre mercado e à democracia representativa foram desafiados por projetos econômicos alternativos e experiências democráticas diretas, participativas e plebiscitárias (Ellner, 2012; Wolff, 2013). Como consequência, pelo menos duas visões rivais de democracia – representativa versus participativa – disputaram apoio e alimentaram a contestação ideológica na região.

Outra contestação envolve a relação entre democracia e capitalismo (Streeck, 2014). Como o conceito da liberdade está no centro tanto do capitalismo quanto da democracia, há tempo se considera como dado que eles andam de mãos dadas. No entanto, verificou-se que a liberdade dos mercados tende a beneficiar os agentes econômicos fortes e anular a igualdade social. A desigualdade social e econômica é então refletida em uma distorção do processo democrático que, em última análise, impede seu funcionamento adequado.

Autocracia: definições e abordagens

A autocracia pode ser definida como um sistema de governo no qual o poder de dirigir todas as atividades do estado está concentrado nas mãos de uma pessoa ou de um grupo cujas decisões não estão sujeitas a restrições legais e institucionais nem a mecanismos regularizados de controle popular. Assim, para enquadrá-la em termos das duas dimensões da democracia de Dahl, a autocracia é caracterizada pela ausência de contestação e participação.

A abordagem mais consolidada de regimes não democráticos é a distinção entre totalitarismo e autoritarismo, que se concentra no nível e nos métodos de controle do governo autocrático – consequentemente na questão de *como* o governo está sendo implementado (Linz, 2000/1975; Brooker, 2009). A noção de governo totalitário foi criada para descrever o comunismo assim como o fascismo, com base na experiência do governo comunista de Stalin na União Soviética, na Itália fascista de Mussolini e no regime fascista de Hitler na Alemanha. Embora a essência do governo totalitário seja o controle total sobre o indivíduo, o governo autoritário poderia

ser resumido, quase em termos residuais, como um governo não democrático que não busca um nível tão alto de controle e, portanto, não usa métodos tão extremos como o totalitarismo.

As diferenciações contemporâneas entre autocracias se concentram principalmente em quais grupos as iniciaram – portanto, na questão de *quem* governa (Geddes, Wright e Frantz, 2018). Historicamente, a maior parte das autocracias foi fundada por líderes de clãs ou tribos; atualmente, ainda podemos encontrar várias autocracias controladas por famílias, incluindo as monarquias do Golfo, o regime de Assad na Síria ou o regime de Kim na Coreia do Norte. Entretanto, a maioria das autocracias contemporâneas é estabelecida por dois diferentes tipos de grupos: oficiais militares e soldados, ou grupos de civis organizados em partidos. O tipo de autocracia – seja militar, de partido único ou personalista/familiar – pode ter consequências para o bem-estar dos cidadãos e para os conflitos internacionais.

Recentemente, a literatura sobre autocracia passou a analisar as fontes de estabilidade autocrática, apontando que a ideia de ditaduras baseadas na repressão precisa ser diferenciada. Embora a repressão continue a ser um dos pilares do governo autocrático, ele também pode se basear na legitimação, por exemplo, por meio de recursos ideológicos que justifiquem (moralmente) a existência do regime e suas instituições; ou na cooptação, por exemplo, através da distribuição de recursos econômicos para grupos específicos (Levitsky e Way, 2010; Gerschewski, 2013). Ditadores como Hitler e Stalin também podem ter usado recursos ideológicos e econômicos, mas governaram predominantemente por meio da violência e do medo. Alguns “ditadores do medo” desse tipo ainda permanecem no século XXI, como Kim Jong-un, da Coreia do Norte, e Bashar al-Assad, da Síria, bem como mestres da repressão de alta tecnologia, como Xi Jinping, da China e Vladimir Putin na Rússia.

Regimes híbridos

Embora a onda de democratização no final do século XX (Huntington, 1991) tenha aumentado o número de democracias, ela nem sempre trouxe a democracia plena. Em vez disso, alguns países voltaram a adotar novas formas de autoritarismo ou permaneceram em uma zona cinzenta entre a autocracia e a democracia (O'Donnell, 1996). O resultado são diferentes versões de regimes híbridos que combinam características autocráticas com democráticas, no sentido que esses estados podem realizar eleições regulares, mas não possuem ou possuem precariamente outros atributos essenciais às democracias (Diamond, 2002; Zinecker, 2009).

Os regimes híbridos podem ser o resultado de uma democratização estagnada ou de um retrocesso democrático, ou podem ser formas novas e “mais suaves” de autocracia que adotam seletivamente alguns dos elementos democráticos. Ao longo das últimas décadas, líderes autoritários como Lee Kuan Yew, de Singapura, e Alberto Fujimori, do Peru, foram pioneiros em métodos menos violentos, menos explícitos e mais eficazes de monopolizar o poder. Eles cultivaram uma imagem de competência, ocultaram a censura e usaram instituições democráticas para minar a democracia, ao mesmo tempo em que aumentaram o engajamento internacional para benefícios de reputação e financeiros. Alimentados pela globalização, o controle e a manipulação de informações tornaram-se cada vez mais importantes, e líderes fortes com experiência em mídia redesenharam o governo autoritário para um mundo mais sofisticado e globalmente conectado. Em vez de repressão aberta e em massa, governantes como Viktor Orbán na Hungria, Recep Tayyip Erdogan na Turquia e Putin na Rússia (antes de intensificar a repressão à oposição) controlam seus cidadãos distorcendo as informações (Guriev e Treisman, 2022). Ao mesmo tempo, muitas vezes eles ainda mantêm uma fachada democrática e simulam procedimentos democráticos. Esses regimes foram rotulados com termos aparentemente contraditórios, como “autoritarismo eleitoral” (Schedler, 2006), “autoritarismo competitivo” (Levitsky e Way, 2010) ou “autocracia eleitoral” (Lührmann et al., 2019).

Relativização e reinterpretação da democracia

Paradoxalmente, apesar dos avanços da autocracia desde a década de 2010, ainda não é muito aceitável ser um autocrata declarado. A maioria das autocracias se recusa a se definir como tal. Em vez disso, a “democracia” é amplamente mencionada como um ideal. Isso leva a vários ajustes e reviravoltas na forma como o termo está sendo usado.

Da mesma forma, a maneira como as democracias morrem tem se transformado, desde rupturas repentinas através de golpes até mudanças graduais e incrementais (Bermeo, 2016; Levitsky e Ziblatt, 2018). Os agentes de mudança que buscam minar as instituições democráticas hoje em dia têm o cuidado de manter uma fachada democrática. Eles aderem formalmente às regras democráticas enquanto as violam de fato, usando práticas democráticas para fins antidemocráticos e, ao mesmo tempo, retratam suas ações como esforços para restaurar ou melhorar a democracia. Por exemplo, os golpes de estado clássicos, ou seja, tentativas ilegais de militares ou outras elites estatais de destituir um governo em exercício, se tornaram raros. Em vez disso, temos

visto “golpes promissórios”, em que os agentes de mudança enquadram a destituição de um governo eleito como uma defesa da legalidade democrática, associada a uma promessa pública de realizar eleições e restaurar a democracia o mais rápido possível – uma promessa que permaneceu ilusória na maioria dos casos (Bermeo, 2016).

No que diz respeito às ações antidemocráticas dos líderes eleitos, a prática de golpes executivos, ou seja, situações em que um chefe do executivo democraticamente eleito suspende a constituição para acumular poder, também saiu de moda. Em vez disso, eles recorrem a meios legais para subverter a democracia. Eles fazem uso de meios democráticos para esvaziar as instituições democráticas de dentro, realizando uma série de mudanças institucionais para eliminar controles e equilíbrios e tornar mais difícil para as forças de oposição desafiar o executivo. O primeiro-ministro húngaro, Viktor Orbán, ficou famoso por expressar sua intenção de estabelecer uma “democracia iliberal”, uma versão mais restrita da democracia que inclui o governo majoritário, mas reduz as liberdades civis e a proteção das minorias (Toomey, 2018). Tipos semelhantes de comportamento (e desrespeito às normas democráticas) podem ser observados entre alguns setores da oposição nas democracias. Eles usam direitos políticos garantidos constitucionalmente e práticas e técnicas democráticas para fins antidemocráticos, por exemplo, reivindicando seu direito à liberdade de expressão ou de protesto, para depois usar esses direitos para atacar as instituições democráticas.

Regimes autocráticos como a China e a Rússia também fazem tentativas de desconstruir e reinterpretar a democracia. Representantes dos atuais governos da China e da Rússia retratam a democracia liberal como uma versão exclusivamente “ocidental” da democracia em decadência, pois a consideram associada a longos processos de deliberação, ineficácia e propulsão do faccionalismo, fragmentação partidária e polarização, fatores que podem gerar caos e instabilidade quando exportados para outros países e contextos culturais. Portanto, eles argumentam que o Ocidente não deve se esforçar para impor sua versão de democracia em outros lugares (criticando, assim, a prática de promoção da democracia pelo Ocidente), mas que cada nação deve ser livre para escolher as formas e os métodos de implementação da democracia que melhor se adaptem às suas circunstâncias específicas. Na Rússia, a ideia de uma “democracia soberana” específica do país foi influente em meados dos anos 2000. Nos últimos anos, a China tem sido muito ativa em rotular seu próprio sistema como uma versão melhor da democracia – uma “Democracia que Funciona”, citando o título de um *white paper* divulgado pelo governo chinês em dezembro de

2021 (PRC, 2021).

Implicações dos tipos de regime para a política externa

Depois de explorar as propriedades dos diferentes tipos de regimes políticos, surge a questão de como eles funcionam no sistema internacional. A formulação de políticas nas democracias se baseia no gerenciamento pacífico dos conflitos de interesse, com base em regras, e na negociação de compromissos. As decisões políticas baseiam-se na legitimação e no consentimento das pessoas envolvidas (responsabilização vertical), e a autoridade do estado está vinculada à lei e à ordem (responsabilização horizontal). Isso sugere que as democracias também demonstram um comportamento pacífico em relação ao mundo exterior, baseado em regras e coordenado multilateralmente. Por outro lado, as autocracias são propensas a usar a violência, quebrar as regras e agir unilateralmente.

O mundo entrou recentemente em um período de crescente contestação da ordem internacional liberal (Ikenberry, 2018; Mearsheimer, 2019; Börzel e Zürn, 2021), e há evidências crescentes de uma formação de alianças entre estados com tipos de regime semelhantes. Diante do retrocesso democrático e de autocracias mais assertivas, o presidente dos EUA, Joe Biden, prometeu fazer da renovação da democracia uma pedra angular de sua política externa, em parte por meio do fortalecimento da cooperação entre as democracias do mundo. Ele convocou uma “Cúpula pela Democracia” em dezembro de 2021, na qual a maioria das delegações convidadas veio de países classificados como “livres” (ou seja, democráticos) ou “parcialmente livres” no índice de democracia da organização Freedom House. O foco do governo Biden no fortalecimento do regime democrático também o levou a excluir os líderes de Cuba, Nicarágua e Venezuela da Cúpula das Américas, uma reunião periódica das nações do Hemisfério Ocidental, em Los Angeles, em junho de 2022.

Ao mesmo tempo, as fileiras estão se fechando ao lado das autocracias. Em 4 de fevereiro de 2022, pouco antes da abertura dos Jogos Olímpicos de Inverno em Pequim e pouco antes da invasão em grande escala da Ucrânia pela Rússia, a Rússia e a China enfatizaram os fortes laços entre os dois países e assinaram uma declaração conjunta se opondo à expansão da OTAN e conclamando o Ocidente a abandonar as abordagens ideologizadas da Guerra Fria. Cinquenta anos antes, a China e os EUA – marcados pela visita do presidente americano Nixon – haviam se aproximado e a China havia se aberto para o Ocidente. É possível especular se a declaração de 2022 marca a reorientação da China em relação à

Rússia e se a Rússia e a China estão formando uma aliança que outras autocracias podem adotar para afastar a influência dos EUA.

Se o comportamento externo dos estados fosse predominantemente determinado por seu tipo de regime e por considerações de valor, seria de se esperar que as democracias se aliassem apenas a outras autocracias. É claro que há vários exemplos em que ocorreu o contrário e em que as considerações de política de poder superaram os valores comuns. As relações de cooperação de longa data entre os Estados Unidos e as monarquias do Golfo ou as relações entre a Índia e a Rússia são exemplos disso.

Populismo e nacionalismo

As discussões sobre populismo e nacionalismo têm sido, frequentemente, entrelaçadas nos últimos anos, devido à ascensão ao poder de líderes da direita radical contemporânea em todo o mundo, que exibem características populistas e nacionalistas, muitas vezes associadas a tendências autoritárias (Bonikowski et al., 2019). Certamente, há várias afinidades entre populismo e o nacionalismo. Ambos são, indiscutivelmente, formas de soberanotismo, uma doutrina que proclama a independência política de uma região ou de um estado (Jenne, 2021). Os dois estão preocupados em promover os interesses do que consideram seus principais constituintes. No populismo, isso se dá via soberania popular e no nacionalismo, via representação política. No entanto, de uma perspectiva analítica, muitos estudiosos sustentam que populismo e nacionalismo são dois conceitos distintos, em parte porque os populistas identificam seus membros em um eixo vertical (povo *versus* elite), enquanto o nacionalismo constrói grupos em um eixo horizontal (os de dentro e os de fora da nação) (De Cleen e Stavrakakis, 2020).

Isso significa que, dependendo da ideologia a que está vinculado, o populismo pode transmitir diferentes identidades e demandas políticas. Um bom exemplo disso seria a forma como o Movimento 5 Estrelas italiano – que tem sido referenciado como “populismo sem ideologias de acolhimento” – aliou-se a partidos tanto de extrema-direita como de centro-esquerda (Berlucchi, 2021). O populismo de esquerda teve um impacto especialmente na América Latina (Remmer, 2012), e os líderes políticos usaram apelos populistas à solidariedade transnacional de pessoas comuns além dos limites do estado-nação, em oposição às elites transnacionais. Isso é colocado em prática pela cooperação internacional entre partidos e movimentos populistas organizados

nacionalmente (a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América/ALBA, uma organização regional promovida por Hugo Chávez, é exemplo disso).

Por outro lado, os populistas que endossam uma ideologia de direita geralmente articulam uma versão excludente do nacionalismo, que exclui grupos “de fora” da nação, do estado-nação e do poder de decisão política. Eles tendem a prometer o revigoramento da nação por meio de um movimento do povo contra as elites fortificadas (Miller-Idriss, 2019). Ao fazê-lo, eles costumam afirmar que inimigos *de fora* (migrantes, imigrantes, minorias étnicas) se unem ou até conspiram com inimigos *de cima* (UE, ONU, FMI, “elites globais” ou potências estrangeiras) para minar ou mesmo desnacionalizar o povo nação (Jenne, 2018, p. 549).

Embora tanto o populismo quanto o nacionalismo visem ostensivamente a melhoria das condições de seus grupos centrais, ambos podem ser usados como uma ferramenta pelas elites políticas para acumular suas próprias vantagens socioeconômicas/políticas. Pesquisas demonstraram como os membros das elites políticas adotaram deliberadamente personagens populistas para obter ganhos eleitorais (Busby, 2009) ou apresentaram políticas relativamente ortodoxas, apesar de fazerem campanha retórica contra “*o establishment*” (Busch, 2022, p. 125). Outros articularam ou cooptaram reivindicações de identidade nacional específicas para ajudar a conferir ou sustentar a legitimidade política (Laruelle, 2019). Da mesma forma, a implementação de programas nacionalistas/populistas nem sempre confere os benefícios econômicos prometidos aos grupos-alvo, como visto nos estimados 300.000 empregos industriais perdidos como resultado de políticas semi-protetionistas e uma guerra comercial com a China durante a presidência de Donald Trump (2017-21) (Busch, 2022).

Populismo: definições e abordagens

No início do século XXI, houve um uso inflacionário da palavra “populismo”. Diferentes atores políticos de diversas origens geográficas, tanto à direita quanto à esquerda da escala ideológica, foram rotulados como populistas. A metáfora de uma “onda” imparável de populismo é frequentemente apontada no debate público como supostamente fundamental para a compreensão de nossa era.

Conforme a sabedoria convencional, os populistas são aqueles que criticam as elites e estão irritados com o *establishment* político. De acordo com a definição canônica de Cas Mudde, o populismo é “uma ideologia que considera que a sociedade é, em última análise, separada em dois grupos homogêneos

e antagônicos, ‘o povo puro’ *versus* ‘a elite corrupta’” (Mudde, 2004, p. 543). Mais importante ainda, os populistas afirmam que eles, e somente eles, representam o que chamam de “o povo real” ou “a maioria silenciosa”, e argumentam que a política deve ser uma expressão da *volonté générale* (vontade geral) do povo. Assim, o elemento-chave do populismo não é tanto o antielitismo, mas o antipluralismo – a tendência de excluir os outros, onde essencialmente o populista decide quem realmente pertence ao povo e quem não (Müller, 2016).

Essas definições são o núcleo da denominada abordagem ideacional. Tal abordagem se tornou a mais frequentemente invocada na análise do populismo na ciência política e descreve o populismo como “ideologia de centro fino” (Mudde, 2004; Mudde e Rovira Kaltwasser, 2017), o que significa que pode ser usada para captar os pontos em comum dos movimentos e líderes populistas em todo o espectro político, da extrema esquerda à extrema direita, incluindo aqueles que não têm uma orientação ideológica clara.

Por sua vez, uma abordagem discursiva do populismo desenvolvida pelos filósofos políticos Ernesto Laclau (2005) e Chantal Mouffe (2018) entende o populismo não como um conjunto de ideias, mas como uma “lógica de articulação política”. Por meio de seu foco no discurso, essa abordagem contribui para nossa compreensão do populismo, esclarecendo como os atores populistas definem (ou constroem discursivamente) as categorias sociais (como “o povo”) que afirmam representar. Um elemento-chave dos discursos populistas são os robustos componentes emotivos e metafóricos que eles utilizam para apelar ao “senso comum” (Macagno e Walton, 2019).

Uma terceira abordagem ao populismo, a político-estratégica, caracteriza o populismo como uma estratégia política empregada por um líder carismático que busca ou exerce o poder com base no apoio direto e não mediado de uma grande quantidade de seguidores não organizados (Weyland, 2001). Por fim, a abordagem sociocultural do populismo enfatiza o estilo folclórico do líder, que muitas vezes se comporta de maneira inadequada e quebra tabus

para se conectar com seus seguidores. Essa rejeição performativa de formas culturais supostamente elitistas e a preferência pela cultura popular permitem que tais líderes se apresentem como semelhantes às pessoas comuns que representam (Moffitt, 2016). Isso pode incluir coisas como a adoção de formas informais ou tradicionais de vestimenta (por exemplo, bonés de beisebol ou trajes nacionais); o uso de retórica informal ou gírias; ou referências a produtos culturais tradicionais ou populares, como música, comida ou histórias.

Populismo, democracia e autocracia

O populismo tem uma relação ambígua com a democracia. Alguns o consideram um corretivo para a democracia. Outros o consideram uma ameaça, apontando para as maneiras pelas quais alguns populistas eleitos democraticamente desenvolveram tendências autocráticas uma vez no poder.

Por um lado, o populismo pode servir como um corretivo para a democracia ao facilitar a mobilização social e a incorporação política de setores anteriormente excluídos da sociedade. Por exemplo, Laclau (2005) e Mouffe (2018) retrataram o populismo como uma força emancipatória. Eles o veem como uma estratégia discursiva que une demandas sociais frustradas e dá voz a grupos sociais que não se sentem representados pelo poder político. A partir dessa perspectiva, o populismo pode melhorar a capacidade de resposta do sistema político e aumentar a responsabilização democrática.

Por outro lado, o populismo está em desacordo, particularmente, com os componentes liberais da democracia, mencionados na primeira parte deste relatório (Müller, 2016; Rummens, 2017). Reivindicar o monopólio da representação do povo tem consequências devastadoras para a democracia. Primeiro, para os populistas, todos os outros candidatos ao poder são ilegítimos. De acordo com essa lógica, a contestação política nunca é apenas uma questão de discordar sobre política ou valores (o que é absolutamente normal e, idealmente, até produtivo

Figura 2: Elementos de definição do populismo

Elementos centrais de definição do populismo	
•	Anti-elitismo: antagonismo entre dois campos diferentes, ou seja, o povo puro vs a elite corrupta
•	Antipluralismo: a política é entendida como uma expressão da vontade geral do povo

em uma democracia). Em vez disso, os populistas quase imediatamente tornam a contestação política pessoal e moral, acusando seus oponentes de serem corruptos ou desonestos. A moralização da política torna os acordos extremamente difíceis, senão impossíveis.

Em segundo lugar, os populistas também questionam se todos os cidadãos que não compartilham de seus pontos de vista pertencem ao “povo real”. Exemplo disso seria, quando no final da noite do Brexit, Nigel Farage afirmou que o resultado do referendo seria “uma vitória para as pessoas comuns, as pessoas decentes”, dando a entender que todos aqueles que votaram em favor de permanecer na União Europeia não pertencem propriamente ao povo britânico. Os populistas que perdem eleições muitas vezes colocam em dúvida a qualidade das eleições e alegam que foram manipuladas, que houve fraude. Segundo sua lógica, se a maioria silenciosa pudesse se expressar adequadamente, estaria sempre no poder. Se eles não ganharem, alguém nos bastidores deve ter manipulado as coisas de uma forma que o povo real não foi capaz de se expressar.

Por fim, os populistas prejudicam a democracia liberal quando usam a noção de governo da maioria para contornar os direitos das minorias. Quando estão no poder, os populistas muitas vezes invocam a soberania popular quando na verdade corrompem as instituições especializadas na proteção dos direitos fundamentais, criando assim uma democracia iliberal.

Nacionalismo: definições e abordagens

Nas seções seguintes do relatório, questionamos as implicações da política nacionalista para a política interna e externa dos estados. O conceito de estado-nação, uma unidade fundamental de análise em Relações Internacionais, combina aspectos de território, soberania e nacionalidade. Enquanto um estado é a entidade administrativa que detém o monopólio do uso legítimo da força em seu território, uma nação é um grupo de pessoas que se reconhecem como formadores de uma unidade nacional com direito à soberania nacional (Mylonas e Kuo, 2018, p. 224). Em sua forma mais simples, o nacionalismo se refere ao princípio de que a unidade política e a unidade nacional devem ser congruentes (Gellner, 2006/1983, p. 1), que cada nação deve ter jurisdição política sobre seu território definido. Definições mais amplas de nacionalismo incorporaram reivindicações sobre a identidade, a singularidade, os direitos territoriais e as relações externas de uma nação, seu direito à independência de interferências externas e à influência sobre os constituintes internos, ou sua orientação para a solidariedade e a ação coletiva (Greenfeld, 1992, p. 3;

Woodwell, 2007, p.16).

Há duas abordagens amplamente contrastantes em relação ao nacionalismo. Por um lado, a visão perenialista, nativista ou etnosimbolista sustenta que todas as nações contemporâneas surgiram de diferenças étnicas, culturais ou religiosas de longa data entre os povos. Isso faz com que todas as nações e nacionalismos sejam étnicos em sua essência (Smith, 1995, p. 8), porque há continuidade entre as culturas e comunidades étnicas do passado e os estados-nação contemporâneos que se desenvolveram nos territórios que ocuparam.

Em contraposição, os estudiosos modernistas argumentam que as nações nem sempre têm passados étnicos, e uma origem étnica comum não é condição necessária nem suficiente para o surgimento de uma nação. A emergência real de identidades nacionais sempre esteve profundamente entrelaçada com fatores contextuais contingentes (Brubaker, 2004). Para usar a terminologia de dois dos textos clássicos sobre o tema, isso faz da nação uma “comunidade imaginada” (Anderson, 2006) com uma “tradição inventada” (Hobsbawm e Ranger, 1983) que faz com que as pessoas se vejam como membros de um grupo, ainda que as origens de tais ‘tradições’ sejam relativamente recentes.

Os modernistas apontam que múltiplas reivindicações de identidade compartilhada sobrepostas existem há muito tempo (por exemplo, em linhas tribais, religiosas, de clã ou parentesco). No entanto, estas só se converteram em reivindicações políticas de nacionalidade através de processos de modernização econômica e social. Por exemplo, a padronização dos currículos nacionais de educação para o trabalho industrial ajudou a integrar as comunidades rurais e urbanas em um grupo nacional mais coeso (Gellner, 2006/1983); enquanto os estados emergentes promoveram deliberadamente o nacionalismo para garantir sua própria legitimidade e justificar a criação de exércitos poderosos (Hobsbawm, 2021; Posen, 1993). O ritual e o simbolismo foram, portanto, usados para estabelecer identidades de grupo, legitimar instituições e inculcar valores e normas – tudo isso implicando uma continuidade com o passado.

A relação entre nacionalismo e outros fenômenos políticos pode se desenrolar de maneiras opostas em diferentes contextos globais. Estudos comparativos do nacionalismo mostraram como a guerra e o conflito ajudaram a consolidar muitas nações europeias (Greenfeld, 1992), ao mesmo tempo em que causaram divisão e destruição em locais com menor capacidade estatal, como a América Latina (Centeno, 2002). Em vários contextos pós-coloniais na Ásia e na África, a nacionalidade emergiu não com base em laços étnicos ou linguísticos pré-existentes,

mas na construção de coalizões estratégicas que as elites indígenas usaram para garantir seus próprios direitos e privilégios das potências coloniais (Lawrence, 2013; Mylonas e Tudor, 2021).

Muitas vezes, também existem aspectos demográficos na expressão do nacionalismo, e os estudos de nacionalismo comportamental usam pesquisas e experimentos para questioná-los. Os resultados revelam que indivíduos com métricas de qualidade de vida mais altas (como vida urbana, educação e emprego) tendem a se identificar mais com sua nação do que com sua etnia (Robinson, 2014). Além disso, quando os grupos étnicos são institucionalmente dominantes, eles expressam mais orgulho ou apego ao seu estado ou nação (Wimmer, 2017), mas quando estão fora do poder, a identificação favorece o grupo étnico (Green, 2020). Embora a “identidade nacional” possa promover o engajamento cívico (Huddy e Khatib, 2007), ela também pode excluir grupos étnicos minoritários (Dach-Gruschow e Hong, 2006). A competição por recursos entre os grupos exacerba as divisões étnicas e reduz a identificação nacional (Sambanis e Shayo, 2013).

Embora as elites políticas possam mobilizar o nacionalismo, as pessoas comuns o vivenciam na vida cotidiana. Portanto, o conceito de “nacionalismo banal” interroga os processos e práticas rotineiros que perpetuam o pertencimento nacional na experiência vivida pelas pessoas (Billig, 1995; Edensor, 2002). Reconhecendo que a identificação nacional com uma nação nem sempre significa nacionalismo entusiástico (Fenton, 2007), os estudos sobre o nacionalismo cotidiano se concentram em como as pessoas comuns exercem sua agência para coproduzir (ou resistir) o nacionalismo no cotidiano. A abordagem usa uma gama diversificada de métodos observacionais e etnográficos (Surak, 2012; Goode e Stroup, 2015), entrevistas (Fenton, 2007), grupos focais (Skey, 2011) e análise de mídia social para investigar rotinas banais e conflitos sobre a identidade nacional. Isso pode incluir cultura popular, debates públicos sobre nomes de ruas (Jones e Merriman, 2009), consumo de alimentos (Ichijo, 2020) ou atividade nas redes sociais (Kasbarian, 2018).

Nacionalismo, democracia e autocracia

Da mesma forma que o populismo, o nacionalismo tem uma relação ambígua com a democracia. O nacionalismo (cívico) inclusivo, baseado na cidadania, é mais frequentemente associado a resultados e preferências democráticas. É mais provável que o nacionalismo (étnico) exclusivo, baseado na raça, esteja associado a resultados ou preferências antidemocráticas – ou mesmo genocídio

(Tudor e Slater, 2021; Straus, 2015). As dificuldades econômicas fortalecem ainda mais essas tendências (Erhardt et al., 2021).

O nacionalismo tem sido usado com frequência para promover medidas antidemocráticas ou legitimar regimes autocráticos. A educação pode transmitir ideias específicas de nacionalidade para a população em geral, e os regimes autocráticos muitas vezes alteraram os currículos de história para fins políticos (vom Hau, 2009, Zajda, 2015). Na Hungria e na Turquia, os políticos usaram leituras seletivas da história distante e recente para retratar a identidade nacional de forma a apoiar suas próprias reivindicações políticas e minar seus rivais (Jongerden, 2019; Toomey, 2018). Nos EUA e na Índia, os movimentos nacionalistas religiosos foram acusados de elevar suas convicções morais acima dos direitos individuais e de excluir ou marginalizar as minorias e seus direitos (Vaishnav, 2019; Gorski e Perry, 2022). No caso da Rússia pós-soviética, as tentativas iniciais de construção de uma nação cívica têm cada vez mais dado lugar à acomodação e cooptação de facções nacionalistas (Laruelle, 2019). Justificativas nacionalistas foram usadas nas campanhas militares da Rússia contra a vizinha Ucrânia, e houve subsequentes repressões às já limitadas liberdades políticas e de imprensa da Rússia. Em alguns casos, o próprio processo de democratização pode exacerbar o nacionalismo e o conflito étnico (Snyder, 2000), e há vários exemplos de conflitos violentos sobre identidade nacional, como na antiga União Soviética (Beissinger, 2002) e nos Bálcãs (Gagnon, 1994; Snyder, 2000).

Por outro lado, o nacionalismo tem informado muitos projetos políticos emancipatórios ao longo da história. Isso inclui os movimentos de autodeterminação e as revoluções na França e nas Américas contra as monarquias absolutas e a subsequente instituição de formas republicanas de governo. Um processo semelhante pode ser visto nos movimentos de descolonização do século XX, nos quais elites indígenas instruídas usaram a construção de nações para exigir concessões das potências coloniais (Lawrence, 2013; Mylonas e Tudor, 2021). Isso não necessariamente resultou imediatamente em uma representação democrática mais ampla em suas sociedades. No entanto, em alguns casos, os movimentos nacionalistas deram início a transformações sociais de longo prazo rumo à democracia. Tanto Mahatma Gandhi quanto Nelson Mandela se referiram a si mesmos como nacionalistas, embora tenham tido o cuidado de observar que não queriam dizer isso em detrimento de outras nações ou raças (Mylonas e Tudor, 2021). Mais recentemente, a reafirmação das identidades nacionais ajudou a impulsionar a desintegração da União Soviética e a transição para a democracia de muitos de seus antigos membros (Sunny, 1993), bem

como de muitos estados que antes estavam na esfera de influência soviética (Kinowska-Mazaraki, 2021).

Implicações do populismo e do nacionalismo para a política externa

Pesquisas comparativas mostraram alguns padrões claros nos tipos de linguagem e valores usados pelos partidos populistas em relação à política externa. No contexto europeu, os partidos populistas de esquerda e de direita expressam atitudes negativas em relação à globalização, à governança global e à intervenção militar fora da Europa. Eles tendem a ter percepções negativas dos EUA, percepções positivas do papel da Rússia na segurança europeia e uma disposição positiva em relação a outros partidos populistas no poder (Chryssogelos, 2010). No contexto dos EUA, a campanha eleitoral presidencial de 2016 viu Bernie Sanders, à esquerda, e Donald Trump participarem de críticas populistas à Parceria Transpacífica (TPP), articulando um compromisso com a classe trabalhadora dos EUA em face de uma China em ascensão (Skonieczny, 2018).

Discursos à parte, as evidências de políticos populistas mudando a política externa para longe das posições políticas dominantes de suas respectivas sociedades são variadas. Os partidos populistas da Europa e dos EUA demonstraram pragmatismo e capacidade de manobra em relação aos principais atores internacionais: a Liga Norte italiana alterou sua posição em relação à UE dependendo de quão benéfica para “o povo” considerava a instituição em determinados momentos (Verbeek e Zaslove, 2015); enquanto entre as décadas de 1990 e 2010, o Partido da Liberdade Austríaco (FPÖ) mudou de uma posição pró-OTAN e pró-EUA para o apoio à Rússia (Chryssogelos, 2015). Por outro lado, a coalizão populista de esquerda e direita da Grécia viu mudanças drásticas na retórica, mas um impacto prático insignificante na política externa (Chryssogelos, 2021).

Há também alguns padrões notáveis no discurso nacionalista da política externa. É em momentos de crise e insegurança percebida que os líderes políticos têm maior probabilidade de oferecer narrativas históricas seletivas que destacam a continuidade autobiográfica e a calma, bem como pintar suas próprias ações sob a melhor luz em relação a eventos históricos contestados. Os discursos nacionalistas geralmente colocam em oposição os “de dentro” e os “de fora”, sendo que os “de fora” costumam ser referidos em termos de ameaça ou crise que podem ser usados para justificar determinadas respostas políticas (Bocscor, 2018; Krzyżanowski, 2018).

Além do discurso, há muito se reconhece que as

ideias de nação e identidade nacional se infiltram na política externa (Prizel, 1998) e que as elites políticas escolhem entre um menu de identidades ao escolher estratégias de política externa (Telhami e Barnett, 2002). Em estados autocráticos em particular, o discurso nacionalista tende a ser usado para o tipo de legitimação do regime que pode fornecer um mandato para a assertividade da política externa (Zhao, 2018). No entanto, vários estudos mostraram que as expressões discursivas ou domésticas do nacionalismo não levam necessariamente a resultados concretos de política externa (Hoang, 2019; McRae, 2019).

É a conjunção de populismo e nacionalismo que cria algumas implicações interessantes para a política externa. Tempos de crise são particularmente propícios ao enquadramento populista-nacionalista, e a pandemia da COVID-19 gerou vários exemplos desse fenômeno. A ironia do “nacionalismo da vacina”, por exemplo, era que, ao pretender colocar seu próprio povo em primeiro lugar, os Estados mais ricos acumularam vacinas de uma forma que acabou dificultando a resposta global (Ghebreyesus, 2021). Nos EUA, as narrativas de cerco foram usadas para justificar a reabertura da economia, enquanto o enquadramento do “vírus da China” viu o aumento da estigmatização de estrangeiros e grupos minoritários, além da expressão de tropos antissemitas e antichineses por manifestantes antibloqueio (Goode, Stroup e Gaufman, 2022).

Muitas vezes, sob a conjunção de populismo e nacionalismo, as aspirações de política externa são expressas em objetivos revisionistas para alterar a política externa em benefício de um grupo interno (Jenne, 2021). No Reino Unido, o exemplo clássico recente é a secessão da União Europeia, após uma campanha que fez apelos populistas-nacionalistas para permitir que o Reino Unido fizesse suas próprias regras, livre da interferência das elites da UE. Nos EUA, Donald Trump deu sequência à retórica protecionista de sua campanha presidencial de 2016 e à sua representação dos especialistas em clima como “elites” que minam a vontade do “povo” com tentativas práticas de revisar o tratado do NAFTA e a saída unilateral do Acordo Climático de Paris (Csehi e Heldt, 2021; Fiorino, 2022). Na China, os discursos populistas-nacionalistas têm sido usados como base para rejeitar os valores ocidentais, por meio da pintura de intelectuais liberais como inimigos do “povo” (Xu, 2001). Um processo semelhante foi observado na Rússia, onde a anexação da Crimeia em 2014 foi justificada em termos nacionalistas internamente e em termos populistas internacionalmente (Tipaldou e Casula, 2019); a mídia e os ativistas oposicionistas foram posteriormente retratados como uma “quinta coluna” trabalhando em conjunto com as elites estrangeiras para minar o Estado russo e a vontade da população local.

Conclusão

O presente relatório tem um forte foco na conceitualização dos desafios à democracia. A Seção 2 explorou os conceitos de democracia e autocracia, identificou as principais características desses tipos de regime e destacou as contestações em torno deles, como as tentativas dos países autocráticos de desafiar, relativizar e reinterpretar o conceito de democracia. A Seção 3, sobre populismo e nacionalismo, delineou várias abordagens do conceito de populismo na literatura acadêmica e mostrou como as narrativas populistas da política estabelecem uma dicotomia entre o “povo” e a “elite”, e como essa estruturação dos assuntos mundiais tem sido usada por atores da esquerda e da direita política para moldar suas interações de política externa. Se as variantes de esquerda são mais frequentemente motivadas pela mobilização transnacional do povo contra as elites, as variantes de direita são mais frequentemente motivadas a defender o povo doméstico das ameaças supostamente representadas pelas elites externas e seus agentes domésticos. Em seguida, o relatório apresentou uma visão geral dos debates acadêmicos sobre nações e nacionalismo, incluindo as diferentes maneiras pelas quais as nações foram concebidas ao longo do tempo e as diferentes abordagens adotadas nos estudos contemporâneos sobre nacionalismo.

Após uma discussão aprofundada sobre os conceitos de democracia e autocracia, e populismo e nacionalismo, respectivamente, as Seções 2 e 3 passaram a avaliar o impacto que esses conceitos – tanto individualmente quanto combinados – podem ter no discurso e na prática da política externa. Concentramo-nos especialmente em como as características dos regimes políticos em nível doméstico influenciam as decisões de política externa e o comportamento dos estados em nível internacional, sugerindo que os regimes autocráticos, bem como o populismo e o nacionalismo, são menos favoráveis à cooperação internacional e podem levar à revisão de acordos e instituições internacionais.

Embora não tenhamos analisado diretamente como a democracia, a autocracia, o populismo e o nacionalismo afetaram o relacionamento entre o Brasil e a UE, esperamos que o exame minucioso desses conceitos tenha proporcionado ao leitor uma compreensão de como esses conceitos moldaram as políticas externas na UE, no Brasil e na América Latina de forma mais ampla e podem continuar a moldar o futuro das relações UE-Brasil nos próximos anos.

Referências bibliográficas

- Anderson, B. (2006) *Imagined Communities: Reflections on the origin and spread of nationalism*. Segunda ed. London: Verso.
- Beissinger, M. (2002) *Nationalist Mobilization and the Collapse of the Soviet State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Berlucchi, A. B. (2021) 'Populism without host ideologies: A new home for voters with exclusionary attitudes in Italy's Five Star Movement?', *Party Politics*, 28(5), pp. 811-825.
- Bermeo, N. (2016) 'On Democratic Backsliding', *Journal of Democracy*, 27(1), pp. 5-19.
- Billig, M. (1995) *Banal nationalism*. London: Sage.
- Bocscor, A. (2018) 'Anti-Immigration Discourses in Hungary during the 'Crisis' Year: The Orbán Government's "National Consultation" Campaign of 2015', *Cultural Sociology*, 52 (3), pp. 551-568.
- Bonikowski, B., Halikiopoulou, D., Kaufmann, E. e Rooduijn, M. (2019) 'Populism and nationalism in a comparative perspective: a scholarly exchange', *Nations and Nationalism*, 25(1), pp. 58-81.
- Börzel, T. A. e Zürn, M. (2021) 'Contestations of the Liberal International Order: From Liberal Multilateralism to Postnational Liberalism', *International Organization*, 75(2), pp. 282–305.
- Brooker, P. (2009) *Non-Democratic Regimes*. Second edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Brubaker, R. (2004) 'In the name of the nation: Reflections on nationalism and patriotism', *Citizenship Studies*, 8(2), pp. 115-127.
- Bühlmann, M., Merkel, W., Müller, L. e Weßels, B. (2012) 'The Democracy Barometer: A New Instrument to Measure the Quality of Democracy and its Potential for Comparative Research', *European Political Science*, 11(4), pp. 519–536.
- Busby, R. (2009) *Marketing the Populist Politician: The Demotic Democrat*. Palgrave Macmillan.
- Busch, A.E. (2022) 'Domestic policy legacies of the Trump Presidency' em S. E. Schier e T. Eberly (ed.) *The Trump Effect: Disruption and its consequences in US politics and government*. London: Rowman and Littlefield, pp. 125-146.
- Centeno, M. A. (2002) *Blood and Debt. War and the Nation-State in Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Chryssogelos, A. (2010) 'Undermining the West from within: European populists, the US and Russia', *European View*, 9(2), pp. 267-277.
- Chryssogelos, A (2015) 'Patterns of Transnational Partisan Contestation of European Foreign Policy', *European Foreign Affairs Review*, 20(2), pp. 227-245.
- Chryssogelos, A (2021) 'The dog that barked but did not bite: Greek foreign policy under the populist coalition of SYRIZA-Independent Greeks, 2015–2019', *Comparative European Politics* 19, pp. 722–738.
- Csehi, R. e Heldt, E.C. (2021) 'Populism as a "corrective" to trade agreements? "America First" and the readjustment of NAFTA', *International Politics*, pp.1-17, <https://doi.org/10.1057/s41311-021-00306-3>.
- Dach-Gruschow K. e Hong, Y.Y. (2006) 'The racial divide in response to the aftermath of Katrina: a boundary condition for common ingroup identity model', *Analyses of Social Issues and Public Policy* 6(1), pp. 125–141.
- Dahl, R. A. (1971) *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven/London: Yale University Press.

- De Cleen, B. e Stavrakakis, Y. (2020) 'How should we analyze the connections between populism and nationalism: A response to Rogers Brubaker', *Nations and Nationalism*, 26(2), pp. 314-322.
- Diamond, L. (2002) 'Thinking About Hybrid Regimes', *Journal of Democracy*, 13(2), pp. 21-35.
- Diamond, L. (2016) *In Search of Democracy*. Abingdon: Routledge.
- Diamond, L. e Morlino, L. (eds.) (2005) *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Downs, A. (1957) *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Edensor, T. (2002) *National identity, popular culture and everyday life*. London: Routledge.
- Ellner, S. (2012) 'The Distinguishing Features of Latin America's New Left in Power: The Chávez, Morales, and Correa Governments', *Latin American Perspectives*, 39(1), pp. 96-114.
- Erhardt, J., Wamsler, S. e Freitag, M. (2021) 'National identity between democracy and autocracy: a comparative analysis of 24 countries', *European Political Science Review*, 13(1), pp. 59-76.
- Fenton, S. (2007) 'Indifference towards national identity: what young adults think about being English and British', *Nations and Nationalism*, 13(2), pp. 321-339.
- Fiorino, D. J. (2022) 'Climate change and right-wing populism in the United States', *Environmental Politics*, 31(5), pp. 801-819.
- Gagnon, V. P. (1994) 'Ethnic Nationalism and International Conflict: The Case of Serbia', *International Security*, 19(3), pp. 130-166.
- Geddes, B., Wright, J. e Frantz, E. (2018) *How Dictatorships Work. Power, Personalization, and Collapse*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gellner, E. (2006/1983) *Nations and Nationalism*. Segunda ed. Oxford: Blackwell.
- Gerschewski, J. (2013) 'The three pillars of stability: legitimation, repression, and cooptation in autocratic regimes', *Democratization*, 20(1), pp. 13-38.
- Ghebreyesus, T. A. (2021) 'Vaccine nationalism harms everyone and protects no one', *Foreign Policy*, 2 February. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2021/02/02/vaccine-nationalism-harms-everyone-and-protects-no-one/>.
- Goode, J.P. e Stroup, D.R. (2015) 'Everyday nationalism: constructivism for the masses', *Social Science Quarterly*, 96(3), pp. 717-739.
- Goode, J. P., Stroup, D. R. e Gaufran, E. (2022) 'Everyday nationalism in unsettled times: In search of normality during pandemic', *Nationalities Papers*, 50(1), pp. 61-85.
- Gorski, P. S. e Perry, S. L. (2022) *The Flag and the Cross: White Christian Nationalism and the Threat to American Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Green E. (2020) 'Ethnicity, national identity and the state: evidence from SSA', *British Journal of Political Science*, 50(2), pp. 757-779.
- Greenfeld L. (1992) *Nationalism: Five Roads to Modernity*. Cambridge, MA: Harvard Univ. Press.
- Guriey, S. e Treisman, D. (2022) *Spin Dictators: The Changing Face of Tyranny in the 21st Century*. Princeton: Princeton University Press.
- Hoang, P (2019) 'Domestic Protests and Foreign Policy: An Examination of Anti-China Protests in Vietnam and Vietnamese Policy Towards China Regarding the South China Sea', *Politics, Public Administration and*

International Relations, 6(1), pp. 1-29.

Hobsbawm, E. (2021) *On Nationalism*. New York: Hachette.

Hobsbawm E. e Ranger T. (eds.) (1983) *The Invention of Tradition*. Cambridge: Cambridge University Press.

Huddy, L. e Khatib, N. (2007) 'American patriotism, national identity, and political involvement', *American Journal of Political Science*, 51(1), pp. 63–77.

Huntington, S. P. (1991) *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.

Ichijo, A. (2020) 'Food and Nationalism: Gastronationalism Revisited', *Nationalities Papers*, 48(2), pp. 215-223.

Ikenberry, G. J. (2018) 'The end of liberal international order?', *International Affairs*, 94(1), pp. 7-23.

Jenne, E.K. (2018) 'Is Nationalism or Ethnopolitics on the Rise Today?', *Ethnopolitics*, 17(5), pp. 546-552.

Jenne, E. K. (2021) 'Populism, nationalism and revisionist foreign policy', *International Affairs*, 97(2), pp. 323–343.

Jones, R. e Merriman, P. (2009) 'Hot, banal and everyday nationalism: bilingual road signs in Wales', *Political Geography*, 28(3), pp. 164-173.

Jongerden, J (2019) 'Conquering the state and subordinating society under AKP rule: a Kurdish perspective on the development of a new autocracy in Turkey', *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 21(3), pp. 260-273.

Kasbarian, S. (2018) 'The politics of memory and commemoration: Armenian diasporic reflections on 2015', *Nationalities Papers*, 46(1), pp. 123-143.

Kinowska-Mazaraki, Z. (2021) 'The Polish Paradox: From a Fight for Democracy to the Political Radicalization and Social Exclusion', *Social Sciences* 10(3), pp. 1-16.

Krzyżanowski, M. (2018) 'Discursive Shifts in Ethno-Nationalist Politics: On Politicization and Mediatization of the "Refugee Crisis" in Poland', *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 16(1-2), pp. 76-96.

Laclau, E. (2005) *On Populist Reason*. London: Verso.

Laruelle, M (2019) 'National identity and the contested nation' em R. Sakwa, H. Hale e S. White (eds.) *Developments in Russian politics* 9. London: Red Globe Press, pp. 67-79.

Lauth, H.-J. (2016) 'The internal relationships of the dimensions of democracy: The relevance of trade-offs for measuring the quality of democracy', *International Political Science Review*, 37(5), pp. 606–617.

Lauth, H.-J. e Schlenkrich, O. (2020) *Conception of the Democracy Matrix*. Disponível em: <https://www.democracymatrix.com/conception>.

Lawrence A (2013) *Imperial Rule and the Politics of Nationalism: Anti-Colonial Protest in the French Empire*. New York: Cambridge University Press.

Levitsky, S. e Way, L. A. (2010) *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.

Levitsky, S. e Ziblatt, D. (2018) *How Democracies Die. What history reveals about our future*. New York: Viking.

Linz, J. J. (2000/1975) *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder/London: Lynne Rienner.

Lührmann, A. et al. (2019) *Democracy Facing Global Challenges? V-Dem Annual Democracy Report 2019*,

Gothenburg: Varieties of Democracy (V-Dem) Institute. Disponível em: https://www.v-dem.net/static/website/files/dr/dr_2019.pdf.

Macagno, F. e Walton, D. (2019) 'Emotive Meaning in Political Argumentation', *Informal Logic*, 39 (3), pp. 229–261.

McRae, D. (2019) 'Indonesia's South China Sea Diplomacy: A Foreign Policy Illiberal Turn?', *Journal of Contemporary Asia*, 49(5), pp. 759-779.

Mearsheimer, J. J. (2019) 'Bound to Fail. The Rise and Fall of the Liberal International Order', *International Security*, 43(4), pp. 7-50.

Merkel, W. (2004) 'Embedded and Defective Democracies', *Democratization*, 11(5), pp. 33-58.

Miller-Idriss, C. (2019) 'The Global Dimensions of Nationalist Populism', *The International Spectator*, 54(2), pp. 17-34.

Moffitt, B. (2016) *The Global Rise of Populism. Performance, Political Style, and Representation*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Mouffe, C. (2018) *For a Left Populism*. London: Verso.

Mudde, C. (2004) 'The Populist Zeitgeist', *Government and Opposition*, 39(4), pp. 542-563.

Mudde, C. e Rovira Kaltwasser, C. (2017) *Populism: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.

Müller, J.-W. (2016) *What is Populism?* Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Mylonas, H. e Kuo, K. (2018) 'Nationalism and Foreign Policy', em W.R. Thompson (ed.) *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. New York: Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.452>.

Mylonas, H. e Tudor, M. (2021) 'Nationalism: What We Know and What We Still Need to Know', *Annual Review of Political Science* 24, pp. 109–32.

O'Donnell, G. (1996) 'Illusions About Consolidation', *Journal of Democracy*, 7(2), pp. 34-51.

Pateman, C. (1970) *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Posen, B. R. (1993) 'Nationalism, the mass army, and military power', *International Security*, 18(2), pp. 80-124.

PRC (2021) China: *Democracy That Works. White paper released by China's State Council Information Office*. Beijing: The State Council Information Office of the People's Republic of China (PRC). Disponível em: http://www.news.cn/english/2021-12/04/c_1310351231.htm.

Prizel, I. (1998) *National identity and foreign policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Przeworski, A., Alvarez, M., Cheibub, J. A. e Limongi, F. (2000) *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.

Remmer, K. L. (2012) 'The Rise of Leftist–Populist Governance in Latin America: The Roots of Electoral Change', *Comparative Political Studies*, 45(8), pp. 947–972.

Robinson A (2014) 'National versus ethnic identification: modernization, colonial legacy, and the origins of territorial nationalism', *World Politics*, 66(4), pp. 709–46.

Rummens, S. (2017) 'Populism as a Threat to Liberal Democracy', em C. Rovira Kaltwasser, P. Taggart, P. Ochoa Espejo e P. Ostiguy (eds.) *The Oxford Handbook of Populism*. Oxford: Oxford University Press, pp. 554-570.

- Sambanis, N. e Shayo, M. (2013) 'Social identification and ethnic conflict', *American Political Science Review*, 107(2), pp. 294–325.
- Schedler, A. (ed.) (2006) *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder/London: Lynne Rienner.
- Schumpeter, J. A. (2010/1942) *Capitalism, Socialism and Democracy*. London/New York: Routledge.
- Skey, M. (2011) *National belonging and everyday life*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Skonieczny, A (2018) 'Emotions and Political Narratives: Populism, Trump and Trade', *Politics and Governance*, 6(4), pp. 62-72.
- Smith, A. D. (1995) 'Gastronomy or geology? The role of nationalism in the reconstruction of nations', *Nations and Nationalism*, 1(1), pp. 3-23.
- Snyder, J. (2000) *From Voting to Violence: Democratization and nationalist conflict*. Norton.
- Straus S. (2015) *Making and Unmaking Nations: War, Leadership, and Genocide in Modern Africa*. Ithaca: Cornell Univ. Press.
- Streeck, W. (2014) *Buying Time. The delayed crisis of democratic capitalism*. London: Verso.
- Suny, R. G. (1993) *The revenge of the past: Nationalism, revolution and the collapse of the Soviet Union*. Stanford: Stanford University Press.
- Surak, K, (2012) *Making tea, making Japan: cultural nationalism in practice*. Stanford: Stanford University Press.
- Telhami, S. e Barnett, M.N. (eds.) (2002) *Identity and foreign policy in the Middle East*. Ithaca: Cornell University Press.
- Tipaldou, S. e Casula, P. (2019) 'Russian nationalism shifting: The role of populism since the annexation of Crimea'. *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, 27(3), pp. 349-370.
- Toomey, M. (2018) 'History, Nationalism and Democracy: Myth and Narrative in Viktor Orbán's "Illiberal Hungary"', *New Perspectives*, 26(1), pp. 87–108.
- Tudor, M. e Slater, D. (2021) 'Nationalism, Authoritarianism, and Democracy: Historical Lessons from South and Southeast Asia', *Perspectives on Politics*, 19(3), pp. 706-722.
- Vaishnav, M. (ed.) (2019) *The BJP in Power: Indian democracy and religious nationalism*, Washington DC: Carnegie. Disponível em: https://carnegieendowment.org/files/BJP_In_Power_final.pdf.
- Verbeek, B. e Zaslove, A. (2015) 'The impact of populist radical right parties on foreign policy: The Northern League as a junior coalition partner in the Berlusconi Governments', *European Political Science Review*, 7(4), pp. 525-546.
- vom Hau, Matthias (2009) 'Unpacking the School: Textbooks, Teachers, and the Construction of Nationhood in Mexico, Argentina, and Peru', *Latin American Research Review* 44(3), pp. 127-154.
- Weyland, K. (2001) 'Clarifying a Contested Concept. Populism in the Study of Latin American Politics', *Comparative Politics*, 34(1), pp. 1-22.
- Wimmer A. (2017) 'Power and pride', *World Politics*, 69(4), pp. 605–39.
- Wolff, J. (2013) 'Towards Post-Liberal Democracy in Latin America? A Conceptual Framework Applied to Bolivia', *Journal of Latin American Studies*, 45(1), pp. 31-59.
- Woodwell, D. (2007) *Nationalism in international relations: Norms, foreign policy, and enmity*. Dordrecht: Springer.

Xu, B. (2001) 'Chinese populist nationalism: Its intellectual politics and moral dilemma', *Representations*, 76(1), pp. 120-140.

Zajda, J. (2015) 'Globalisation, ideology and history school textbooks: The Russian Federation', em J. Zajda (ed.) *Nation-building and history education in a global culture*. Dordrecht: Springer, pp. 29-50.

Zhao, Q. (2018) 'The influence of Confucianism on Chinese politics and foreign policy', *Asian Education and Development Studies*, 7(4), pp. 321-328.

Zinecker, H. (2009) 'Regime-Hybridity in Developing Countries: Achievements and Limitations of New Research on Transitions', *International Studies Review*, 11(2), pp. 302-331.