

JOURNAL OF
DEMOCRACY
EM PORTUGUÊS

Volume 5, Número 2, Outubro de 2016

A Desconexão Democrática

Roberto Stefan Foa e Yascha Mounk

Devemos nos Preocupar?

Ronald F. Inglehart

**O Renascimento Maoísta
de Xi Jinping**

Suisheng Zhao

**O Ataque aos Tribunais
Pós-Comunistas**

Bojan Bugaric e Tom Ginsburg

**O Supremo, a Incerteza Judicial
e a Insegurança Jurídica**

Joaquim Falcão

**PLATAFORMA
DEMOCRÁTICA**
FUNDAÇÃO FHC
CENTRO EDELSTEIN



CONSELHO EDITORIAL

Bernardo Sorj

Sergio Fausto

Diego Abente Brun

Mirian Kornblith

CONSELHO ASSESSOR

Fernando Henrique Cardoso

Larry Diamond

Marc F. Plattner

Simon Schwartzman

TRADUÇÃO

Fabio Storino

REVISÃO TÉCNICA

Isadora Carvalho

Apresentação

Este número do Journal of Democracy em Português começa com dois artigos sobre o aumento do número de cidadãos insatisfeitos com a democracia nos países desenvolvidos. Este é um fenômeno que se tornou visível nos últimos anos nos Estados Unidos e na Europa, na esteira de candidaturas como a de Donald Trump e Marine Le Pen.

Em “A desconexão democrática”, Roberto Stefan Foa e Yascha Mounk utilizam dados do World Values Survey, entre 1995 e 2014, para destacar três tendências concomitantes e associadas: nesse período, cresce a avaliação negativa sobre a democracia, se eleva o ceticismo quanto a ser possível melhorá-la por meio da participação política e sobe a preferência por regimes não democráticos. Essas tendências são mais acentuadas entre os mais jovens. Nos Estados Unidos, em 1995, 16% das pessoas entre o final da adolescência e o início da vida adulta consideravam a democracia um regime “ruim” ou “muito ruim”. Em 2011, 24% dos jovens nessa faixa de idade tinham a mesma opinião. Na Europa, no mesmo período, esses percentuais variaram de 8% para 13%. A análise dos dados leva os autores a sustentar a hipótese de que poderia estar acontecendo uma “desconsolidação democrática” nos países em que as democracias há mais tempo e mais profundamente se enraizaram.

Em “Devemos nos Preocupar?”, Ronald Inglehart polemiza com Roberto Stefan Foa e Yascha Mounk. Utilizando a mesma base de dados, chega a conclusões menos pessimistas. Ele chama a atenção para o fato de que ao longo dos últimos anos se expande sistematicamente, nos países desenvolvidos e também em desenvolvimento, a opinião favorável à igualdade de direitos entre homens e mulheres, ao casamento entre pessoas do mesmo sexo, ao respeito aos direitos humanos. Segundo Inglehart, essa tendência apontaria para mudan-

ças mais profundas nas crenças e valores dos indivíduos. Seriam por isso mais duradouras do que a perda de apoio à democracia detectada no mesmo survey. O cenário mais sombrio apresentado por Roberto Stefan Foa e Yascha Mounk corresponderia antes a tendências observadas nos Estados Unidos do que na Europa. Não apenas o percentual de jovens europeus que considera essencial viver numa democracia é significativamente maior do que nos Estados Unidos, como também a diferença entre a opinião deles e a dos mais velhos a esse respeito é muito menor no velho continente, observa Inglehart. Ou seja, a adesão à democracia é mais alta e mais estável na Europa.

Nos Estados Unidos, a menor transmissão de valores democráticos da geração mais velha para a geração mais nova refletiria três fenômenos tipicamente americanos: o aumento drástico da desigualdade social e da influência dos mais ricos sobre a elite política de Washington e a dificuldade cada vez maior demonstrada por Democratas e Republicanos para estabelecer acordos e fazer o governo funcionar. Para o autor, a democracia, por ser um regime suscetível ao interesse da maioria, oferecerá ela própria o remédio para esses males: mais cedo ou mais tarde uma agenda favorável à redução das desigualdades sociais e da influência dos mais ricos sobre a elite política acabará por prevalecer eleitoralmente.

Dos Estados Unidos e da Europa, este número se desloca em seguida para a China. Ali se encontra um “líder forte que não precisa se preocupar com eleições e parlamentos”. Trata-se do presidente chinês Xi Jinping. Ao chegar ao poder em 2012, ele despertou a esperança dos liberais chineses: as reformas econômicas – desaceleradas sob Hu Jintao, entre 2003 e 2012 – ganhariam novo impulso e a liberalização política do regime avançaria. Nas palavras de Suisheng Zhao, autor de “O Renascimento Maoísta de Xi Jinping”, o terceiro artigo deste número, “o sonho dos liberais se mostrou uma ilusão”. As reformas não decolaram e a liberalização política – que evoluiu lenta e parcialmente sob Jiang Zeming, entre 1993 e 2003, e Hu Jintao - deu marcha à ré.

O cientista político chinês, que dá aulas na Universidade de Denver, analisa a política de concentração de poder e a campanha ideológica promovidas por Xi Jinping, o primeiro líder chinês a enfeixar em suas mãos a Presidência da República, a Secretaria-geral do Partido Comunista e a chefia das Forças Armadas, desde Mao Tsé-tung. Ocupando essas três posições estratégicas, Xi lançou uma ampla iniciativa anticorrupção que já levou ao encarceramento ou demissão de milhares de dirigentes partidários. A iniciativa responde à insatisfação popular com a corrupção dentro do Partido Comunista. Para o todo-poderoso presidente chinês, serve também para conter, pela ameaça, qualquer tentativa de oposição à sua liderança nas fileiras do partido. Outro meio para conter dissidências dentro e fora do Partido Comunista é a censura sobre a imprensa, as mídias sociais e a universidade. O alvo é a disseminação de ideias “subversivas”, associadas ao Ocidente: a democracia constitucional, os direitos humanos, a independência da mídia e da sociedade civil, entre elas.

Segundo Zhao, a “China passa hoje por uma mini reprise da Revolução Cultural”, referência ao período de exacerbação ideológica e da repressão política que Mao Tsé-tung liderou entre 1966 e 1969, somente encerrado de fato com a sua morte em 1976. Mais do que uma demonstração de força, o renascimento maoísta de Xi Jinping é “uma confissão embaraçosa da fragilidade do regime neste século 21, em uma China marcada pelos temores da desaceleração econômica”, escreve Zhao.

Os artigos que completam este número dizem ambos respeito ao poder de tribunais constitucionais. Em “Ataque aos tribunais pós-comunistas”, Borjan Bungaric e Tom Ginsburg escrevem sobre as investidas de governos iliberais da antiga Europa do Leste contra esses órgãos do Poder Judiciário. Os ataques visam fazer dos Tribunais Constitucionais instituições decorativas, incapazes de impedir a execução de políticas antagônicas ao Estado de Direito. Coalizões de partidos populistas e xenófobos têm obtidos vitórias eleitorais na antiga

Europa do Leste, reavivando velhos fantasmas como o antissemitismo e o preconceito contra ciganos e homossexuais e insuflando novos, contra refugiados e imigrantes árabes. O mais preocupante, dizem os autores, é que os dois mais importantes países da região, Polônia e Hungria, têm hoje governos desse naipe (a Hungria, desde 2010). A dificuldade da União Europeia em influenciar os governos e os eleitorados dos países da antiga Europa do Leste poderá torná-los cada vez mais parecidos com a Rússia e diferentes do restante da Europa, concluem Bungaric e Ginsburg.

Se o poder dos tribunais constitucionais se esvazia na Polônia e na Hungria, no Brasil observa-se o oposto. É o que afirma Joaquim Falcão, diretor da Escola de Direito da FGV-RJ, em seu artigo “O Supremo, a incerteza judicial e a insegurança jurídica”, que inaugura a seção de autores brasileiros do Journal. O poder do STF, argumenta, emana não apenas dos dispositivos constitucionais, mas também da possibilidade de seus ministros escolherem quando e o que deve ser objeto de decisão final pelo tribunal. A Constituição dá amplo poder interpretativo ao STF ao dizer que deve ser declarada inconstitucional qualquer lei tendente a abolir as chamadas cláusulas pétreas, formuladas em termos vagos. Já o poder de decidir quando e o que julgar é magnificado pela quantidade de processos que chega ao STF, pela inexistência de controle sobre os prazos para decisão final sobre eles e, claro, pelo impacto das decisões e não decisões do Supremo sobre a vida econômica e política do país.

Um bom exemplo, escreve Falcão, são os mais de 957 mil casos referentes aos índices de correção das cadernetas de poupança, parados na primeira instância, aguardando decisão do Supremo. A causa remonta a planos econômicos editados há mais de trinta anos e os valores envolvidos somam R\$ 2,5 bilhões. Em suas palavras, “essa não decisão afeta o princípio da separação de poderes e se transfigura em verdadeira política econômica do Supremo”.

Falcão sustenta estar nas mãos do STF a competência para adotar medidas que desestimulem a litigância constitucional, em particular a apresentação de recursos, que representaram 80% dos novos processos ingressados no tribunal entre 2011 e 2015; limitem a duração dos pedidos de vistas e controlem o prazo para término da relatoria de processos (em média 231 dias, para casos no campo do direito tributário). Se adotadas, essas medidas tornariam o processo decisório mais previsível. Por que não o são? Porque, para o autor, elas diminuiriam o poder político do Supremo, um poder paralelo e informal, não previsto na Constituição.

Boa leitura.

Bernardo Sorj e Sergio Fausto
Diretores de Plataforma Democrática

A Desconexão Democrática*

Roberto Stefan Foa e Yascha Mounk

Roberto Stefan Foa é pesquisador do World Values Survey e do Laboratório de Pesquisa Social Comparada da Escola Superior de Economia em São Petersburgo, Rússia. Seus textos aparecem em diversos periódicos, livros e publicações da ONU, OCDE e Banco Mundial.

Yascha Mounk é professor de teoria política do Departamento de Governo da Universidade Harvard e pesquisador do New America, um think tank com sede em Washington D.C. Sua tese de doutorado, sobre o papel da responsabilidade pessoal na política contemporânea e filosofia, será publicada pela Harvard University Press. Seus ensaios aparecem na Foreign Affairs, no New York Times e no Wall Street Journal.

Por quatro décadas, Die Welt, um dos principais jornais da Alemanha Ocidental, recusou-se a aceitar a existência da Alemanha Oriental. Como os editores do jornal esperavam que o regime entrasse em colapso em questão de anos, colocavam entre aspas toda citação da sigla RDA sempre que falavam da República Democrática Alemã. Enquanto outros jornais cobriam as políticas implementadas pela RDA, Die Welt sempre escrevia sobre a “RDA”.

No verão de 1989, a direção do jornal finalmente decidiu parar de fingir que o regime da Alemanha Oriental estava à beira do colapso. Os comunistas já estavam no poder há tanto tempo, e pareciam tão

* Publicado originalmente como “The Democratic Disconnect”, *Journal of Democracy*, Volume 27, Número 3, Julho de 2016 © 2016 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press

enraizados, que as aspas haviam se tornado uma embaraçosa negação da realidade. Em 2 de agosto de 1989, repórteres foram autorizados a abandonar as aspas ao escrever sobre a RDA pela primeira vez na história do jornal. Três meses depois, o Muro de Berlim caiu. Em 3 de outubro de 1990, a RDA deixou de existir.

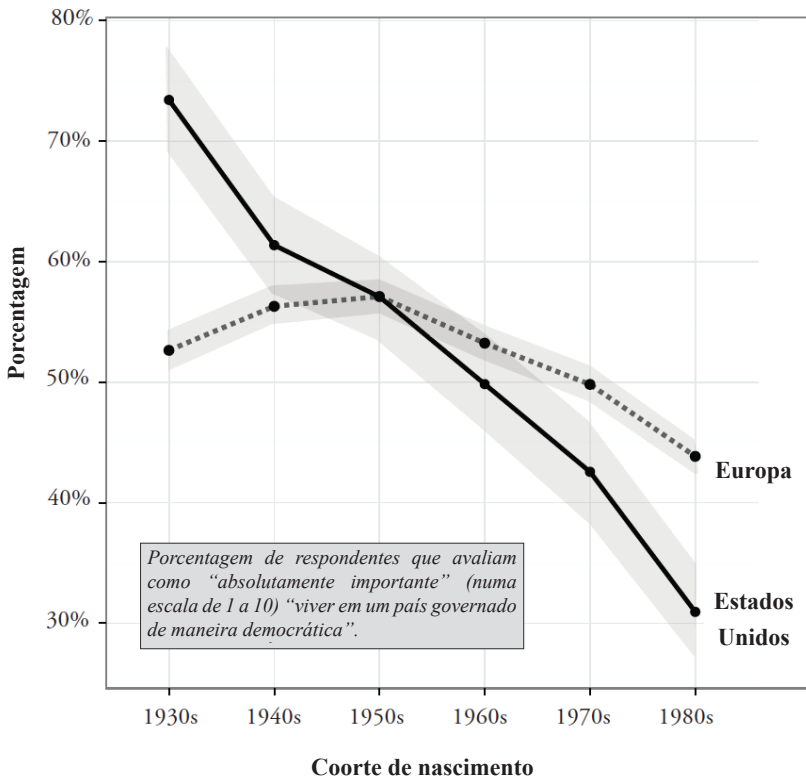
Os editores do *Die Welt* julgaram terrivelmente mal os sinais dos tempos. Precisamente no momento em que deveriam ter percebido que o apoio ao regime comunista estava diminuindo, eles finalmente haviam aceitado sua persistência. Não estavam sozinhos. A incapacidade de cientistas políticos, formuladores de políticas e jornalistas de levar a sério a possibilidade de que o bloco soviético poderia entrar em colapso deveria servir de advertência. Mesmo os acadêmicos mais bem treinados e metodologicamente rigorosos estão sujeitos a supor que o passado recente é um guia confiável para o futuro e que eventos extremos não ocorrerão.

Há três décadas, a maioria dos acadêmicos simplesmente considerava que a União Soviética permaneceria estável. Essa suposição mostrou-se falsa. Atualmente, depositamos confiança ainda maior na durabilidade das democracias consolidadas das nações mais ricas. Mas há alguma base sólida para nossa confiança democrática? À primeira vista, parece haver motivos para preocupação. Ao longo das últimas três décadas, a confiança em instituições políticas como os parlamentos ou os tribunais de justiça sofreu uma queda abrupta entre as democracias consolidadas da América do Norte e Europa Ocidental, assim como o comparecimento às urnas. À medida que a identificação partidária enfraqueceu e a filiação partidária declinou, os cidadãos tornaram-se menos dispostos a apoiar os principais partidos. Em vez disso, passaram a apoiar movimentos com um único tema, votar para candidatos populistas ou apoiar partidos “antissistema” que se definem em oposição ao status quo. Mesmo em algumas das regiões mais ricas e politicamente estáveis do mundo, parece que a democracia encontra-se numa situação verdadeiramente desanimadora.

A maioria dos cientistas políticos, no entanto, recusa-se solenemente a encarar essas tendências como uma indicação de problemas estruturais no funcionamento da democracia liberal, menos ainda como uma ameaça à sua própria existência. Uma vasta gama de lideranças acadêmicas, incluindo Ronald Inglehart, Pippa Norris, Christian Welzel e Russell J. Dalton, geralmente interpreta essas tendências como indicações positivas de aumento da sofisticação política de gerações mais jovens de cidadãos “críticos”, menos propensos a se sujeitar às elites tradicionais. Para fazer uso de uma distinção feita por David Easton em 1975, muitos acadêmicos reconhecem que a “legitimidade do governo”, ou o apoio a governos específicos, está em declínio. Mas também insistem que a “legitimidade do regime”, ou o apoio à democracia como sistema de governo, permanece robusta. Portanto, as pessoas podem sentir cada vez mais que a democracia não está funcionando bem em seu país ou que o governo da vez está fazendo um trabalho ruim, mas isso só as faz apreciar ainda mais o fato de que a democracia liberal as permite protestar contra o governo ou votar para trocar os governantes. De acordo com essa visão, democracias como França, Suécia e Estados Unidos permanecem tão consolidadas e estáveis hoje quanto eram no passado.

Em nossa visão, entretanto, essa interpretação otimista pode não ser mais defensável. Com base nos dados das rodadas 3 a 6 das World Values Surveys (1995-2014), analisamos quatro importantes tipos de medidas que são indicadores claros de legitimidade de regime e não de legitimidade de governo: o apoio explícito dos cidadãos ao sistema como um todo; o grau no qual eles apoiam instituições-chave da democracia liberal, como direitos civis; sua disposição para avançar suas causas políticas dentro do sistema político existente; e sua receptividade a alternativas autoritárias, como um regime militar.

Figura 1: É “fundamental” viver em um país governado de maneira democrática, por coorte de idade (década de nascimento)



Fonte: World Values Surveys, rodadas 5 e 6 (2005-2014). Dados extraídos dos Estados-membros da UE. Respostas válidas: Estados Unidos, 3.398; União Europeia, 25.789. Faixa cinza delimita um intervalo de confiança de 95%.

O que encontramos é bastante preocupante. Cidadãos em várias democracias supostamente consolidadas na América do Norte e Europa Ocidental não apenas se tornaram mais críticos em relação a seus líderes políticos, mas também se tornaram mais cínicos em relação ao valor da democracia enquanto sistema político, menos esperançosos quanto a sua capacidade de influenciar políticas públicas e mais

dispostos a expressar seu apoio a alternativas autoritárias. A crise de legitimidade democrática se estende por um conjunto mais amplo de indicadores do que se julgava anteriormente.

Quanta importância os cidadãos de países desenvolvidos atribuem ao fato de viverem em uma democracia? Entre as gerações mais velhas, a devoção à democracia continua tão intensa e generalizada quanto seria de se esperar: nos Estados Unidos, por exemplo, pessoas nascidas durante o período entreguerras consideram a governança democrática um valor quase sagrado. Quando solicitadas a avaliar de 1 a 10 quão “fundamental” é para elas “viver em um país que é governado de maneira democrática”, 72% daquelas nascidas antes da Segunda Guerra Mundial responderam “10”, o valor máximo da escala, assim como 55% da mesma coorte nos Países Baixos. Mas, como mostra a Figura 1, a geração Y (os *millennials*, nascidos após 1980) é muito mais indiferente. Apenas um em cada três *millennials* atribui máxima importância a viver em uma democracia; nos Estados Unidos, o número é ligeiramente menor, cerca de 30%.¹

O declínio do apoio à democracia não é apenas uma história de jovens mais críticos que os mais velhos; é, usando a linguagem das pesquisas de opinião, um efeito de “coorte” mais que um efeito de “idade”. Em 1995, por exemplo, apenas 16% dos americanos nascidos na década de 1970 (então no fim da adolescência ou início da fase adulta) acreditavam que a democracia era um sistema político “ruim” para seu país. Vinte anos mais tarde, o número de “antidemocratas” nessa mesma coorte geracional havia aumentado cerca de 4 pontos percentuais, atingindo 20%. A coorte seguinte — composta pelos nascidos na década de 1980 — é ainda mais antidemocrática: em 2011, 24% dos *millennials* americanos (então no fim da adolescência ou início da fase adulta) consideravam a democracia uma maneira “ruim” ou “muito ruim” de governar o país. Embora essa tendência fosse um tanto moderada na Europa, ainda assim era significativa: em 2011, 13% dos jovens europeus (com idade entre 16 e 24 anos) expressavam

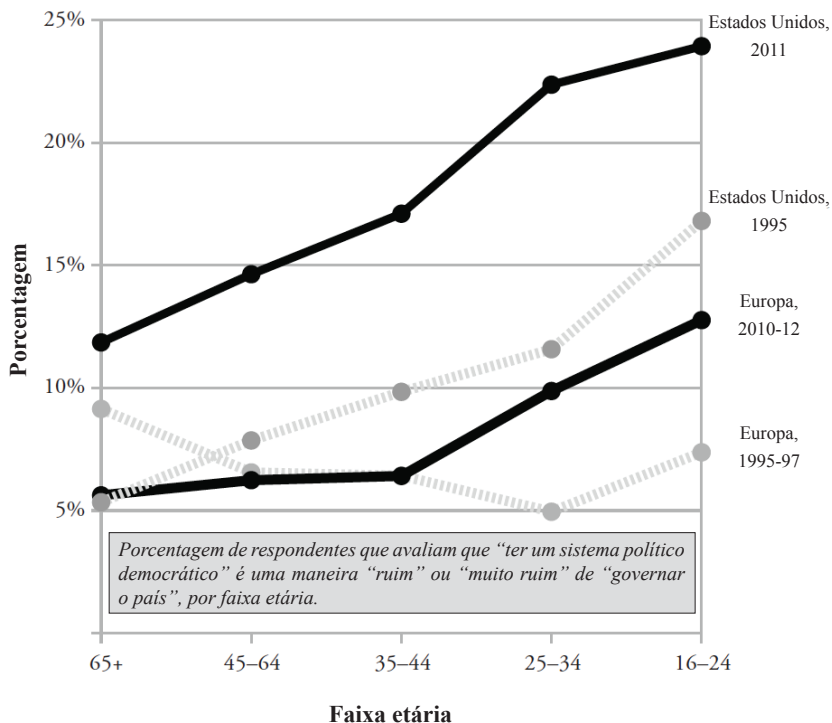
essa visão, um aumento em relação aos 8% entre os entrevistados da mesma faixa etária em meados dos anos 1990 (ver Figura 2).

Dados de opinião pública indicam, portanto, uma inversão geracional significativa. Não faz muito tempo, pessoas mais jovens demonstravam um entusiasmo muito maior em relação a valores democráticos do que as pessoas mais velhas: nas primeiras rodadas do World Values Survey, em 1981-1984 e 1990-1993, entrevistados mais jovens estavam muito mais interessados em defender a liberdade de expressão que os mais velhos e significativamente menos dispostos a abraçar o radicalismo político. Atualmente, os papéis se inverteram: de maneira geral, o apoio ao radicalismo político na América do Norte e Europa Ocidental é maior entre os mais jovens e o apoio à liberdade de expressão é menor.²

Afastamento das instituições democráticas

É possível nutrir uma fidelidade abstrata à “democracia” ao mesmo tempo em que se rejeita muitas das normas e instituições-chave que tradicionalmente se entende como ingredientes necessários à governança democrática. Portanto, se queremos entender por que os níveis de apoio à democracia mudaram, precisamos estudar as maneiras pelas quais as concepções das pessoas sobre democracia, bem como seu grau de envolvimento com instituições democráticas, se transformaram.³ Além do apoio a eleições regulares, que são essenciais mesmo numa interpretação mais restrita de democracia, o apoio inequívoco à democracia deveria incluir também um compromisso com valores liberais como a proteção de direitos e liberdades civis essenciais para se produzir mudança política.⁴ Então, como a participação política e o apoio à democracia liberal se comportaram no passado recente?

Figura 2: “Ter um sistema político democrático” é uma maneira “ruim” ou “muito ruim” de “governar o país”



Fonte: World Values Surveys, rodadas 3 a 6 (1995-2014). Dados para a Europa incluem uma amostra nacional constante em todas as rodadas: Alemanha, Suécia, Espanha, Países Baixos, Romênia, Polônia e Reino Unido. Respostas válidas: Estados Unidos, 1995: 1.452; Estados Unidos, 2011: 2.164; Europa, 1995-97: 6.052; Europa, 2010-12: 8.197.

Um conjunto de perguntas relativas a interpretações da democracia só apareceu no World Values Survey em 2005, portanto não há uma série histórica longa o bastante para medir diretamente a evolução do entendimento de democracia pelos cidadãos ao longo do tempo. É possível, no entanto, analisar as diferenças entre coortes geracionais como uma proxy. Olhando para os dados da Europa e dos Estados Unidos, verificamos que as atitudes em relação a instituições liberais

não diferem radicalmente entre as várias gerações. Mas uma concepção liberal de democracia é menos enraizada entre os *millennials* (nascidos após 1980) do que entre seus pais *baby boomers* (nascidos nas primeiras duas décadas após a Segunda Guerra Mundial). Nos Estados Unidos, por exemplo, 41% daqueles nascidos durante o período entreguerras e nas primeiras décadas do pós-guerra declararam ser “absolutamente fundamental”, em uma democracia, que os “direitos do cidadão protejam a liberdade do povo”. Entre os *millennials*, essa porcentagem cai para 32%. Na União Europeia, os números são 45% e 39%, respectivamente.

Qualquer entendimento minimamente liberal de democracia representativa precisa abarcar a ideia de que as eleições precisam ser livres e justas. Portanto, é preocupante que, em democracias maduras, tal interpretação de democracia, embora ainda claramente endossada pela maioria da população, seja mais tímida entre os eleitores mais jovens. Nos Estados Unidos, por exemplo, apenas 10% dos cidadãos nascidos no período entreguerras e 14% dos *baby boomers* responderam que “não é importante” em uma democracia que “o povo escolha seus líderes em eleições livres” (respostas entre 1 e 5 numa escala até 10). Entre os *millennials*, esse número sobe para 26%. Na Europa, há um padrão similar, embora menos dramático, com 9% dos respondentes das gerações do entreguerras e *baby boomers* contra 13% dos *millennials* atribuindo pouca importância a eleições livres e justas. (Como não há série histórica para esses indicadores, esses achados são preliminares e precisarão ser confirmados por futuros estudos.) Ademais, não há nenhum grande motivo para supor que as pessoas mais jovens estariam propensas a adotar uma interpretação menos liberal de democracia, já que o padrão oposto é observado em lugares como a China, a Índia e a África subsaariana.

A vitalidade de uma democracia depende não apenas da crença em valores políticos essenciais como direitos civis, mas também da participação ativa de uma cidadania informada. De fato, seguindo a tradi-

ção de Gabriel Almond e Sidney Verba em sua clássica obra *The Civic Culture* [A cultura cívica], de 1963, estudos posteriores demonstraram que a participação cidadã afeta a habilidade da democracia de ofertar bens públicos, garantir a responsabilização dos agentes públicos pelos seus atos e promover um governo efetivo. Isso torna ainda mais preocupante o bem-documentado declínio da participação democrática formal: desde a década de 1960, o comparecimento dos eleitores às urnas tem caído e a filiação a partidos políticos despencou em praticamente todas as democracias consolidadas.

Assim como as gerações mais jovens estão menos convencidas da importância da democracia, também estão menos propensas a se engajar politicamente. Na verdade, tanto na Europa Ocidental quanto na América do Norte, é possível observar um forte e rápido declínio do interesse na política entre os jovens. Ao mesmo tempo, esse interesse permaneceu estável ou até mesmo aumentou entre as coortes mais velhas. Como consequência, a participação política total permaneceu estável, no patamar de 60% nos Estados Unidos e cerca de 50% na Europa. Em outras palavras, o quadro geral, por mais importante que seja, mascara a parte mais impressionante da história: a lacuna geracional em termos de apatia política, que se amplia rapidamente.

Em 1990, tanto a maioria dos americanos jovens (aqueles entre 16 e 35 anos de idade) quanto os mais velhos (36 anos ou mais) informaram estar “relativamente interessados” ou “bastante interessados” em política — 53% e 63%, respectivamente. Em 2010, a proporção de americanos jovens que afirmavam ter interesse em política havia caído mais de 12 pontos percentuais. Por sua vez, a proporção entre os americanos mais velhos havia aumentado 4 pontos percentuais. Assim, a lacuna geracional se ampliou de 10% para 26%. Entre os entrevistados europeus que, de maneira geral, demonstraram menor interesse na política do que seus pares americanos, esse fenômeno foi ainda mais pronunciado: a lacuna entre os mais jovens e os mais velhos mais do que triplicou entre 1990 e 2010, de 4 para 14 pontos percentuais. Isso é

atribuível quase que exclusivamente à rápida queda do interesse entre os respondentes mais jovens. Enquanto a proporção de europeus com 36 anos ou mais interessados em política permaneceu estável em 52%, entre os mais jovens esse número caiu de 48% para 38% (ver Figura 3).

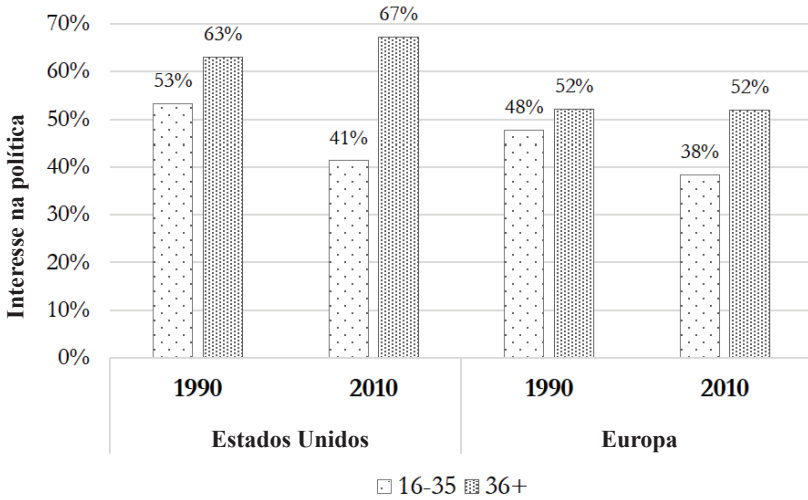
Tanto nas democracias avançadas quanto nas emergentes, a geração que atingiu a maioria ao longo da década de 1960 afastou-se das formas tradicionais de participação política, como a filiação a partidos políticos e o comparecimento às urnas. Essa tendência persistiu, com os *millennials* ainda menos dispostos que seus pais a participar do sistema democrático por meio das instituições formais. A maior parte dos acadêmicos evitou a conclusão de que as pessoas mais jovens vêm se desinteressando pela política democrática, argumentando que o declínio nas formas tradicionais de participação política havia sido compensado pelo aumento nas formas “não convencionais” de ativismo, como o pertencimento a movimentos sociais ou a participação em protestos e boicotes.⁵ Dados recentes da rodada 5 (2005-2009) e rodada 6 (2010-2014) do World Values Survey, no entanto, sugerem que isso não é mais verdade: a geração dos *baby boomers* não conseguiu transferir a seus filhos e netos sua inclinação por formas não convencionais de ativismo. Como consequência, gerações mais recentes não apenas não participam de instituições formais da democracia liberal; também estão menos propensas a participar de atividades políticas não convencionais, como novos movimentos sociais ou protestos políticos.

Historicamente, os cidadãos mais jovens estão mais propensos a participar de protestos. Isso é tão marcante que, nos Estados Unidos, um em cada onze *baby boomers* participou de alguma manifestação nos últimos doze meses, mas apenas um em cada quinze *millennials* o fez. Na Europa, o quadro é um pouco menos claro: respondentes mais jovens relataram terem participado mais de protestos nos últimos doze meses, mas o fizeram em níveis menores do que coortes anteriores quando tinham a mesma idade. Esse declínio na participação política

é ainda mais pronunciado em variáveis como a participação ativa em novos movimentos sociais. A proporção de jovens engajados em organizações humanitárias e ligadas aos direitos humanos, por exemplo, é cerca da metade da proporção das coortes mais velhas. Portanto, observamos que os *millennials* da Europa Ocidental e da América do Norte estão menos engajados politicamente que as gerações mais velhas, tanto nas formas tradicionais de participação quanto em atividades cívicas de contestação.

O crescimento do apoio a alternativas autoritárias

Está claro que os cidadãos expressam atualmente um apego menor à democracia liberal, interpretam a natureza da democracia de uma maneira menos liberal, e nutrem menos esperança de influenciar as políticas públicas por meio da participação ativa no processo político do que o faziam anteriormente. O que não está claro é em que medida isso deve servir de alerta para a política e as instituições democráticas. O apoio e a participação cada vez menor em instituições políticas podem refletir simplesmente o fato de que a democracia liberal já não compete com outras formas alternativas de regime. Talvez o verdadeiro motivo pelo qual os cidadãos que atingiram a maioria ao final da Guerra Fria não expressam o mesmo fervor no apoio à democracia liberal não seja o fato de eles serem indiferentes em relação a seu sistema de governo, mas simplesmente o fato de nunca terem testemunhado uma real ameaça a ele. Embora essa leitura otimista possa parecer plausível à primeira vista, ela não dialoga com o fato de o apoio explícito a regimes autoritários também ter crescido.

Figura 3: O crescimento da “lacuna de apatia política”

Nota: Comparamos as proporções de respondentes americanos e europeus que relataram estar “razoavelmente interessados” ou “bastante interessados” em política entre duas coortes de idade: entre 16 e 35 anos e os com 36 anos ou mais. Países europeus incluídos em ambas as rodadas (amostra constante): Alemanha, Países Baixos, Polônia, Romênia, Espanha e Suécia. Número de respostas válidas: Estados Unidos, 1990: 1.812; Estados Unidos, 2011: 2.210; Europa, 1990-93: 13.588; Europa, 2010-12: 8.771.

Fonte: World Values Surveys, rodadas 2 (1990-1994) e 6 (2010-2014).

Nas últimas três décadas, a proporção de cidadãos americanos que acham que seria uma coisa “boa” ou “muito boa” ter um “governo militar” — uma posição aparentemente não democrática — vem aumentando de maneira constante. Em 1995, apenas um em cada dezesseis respondentes concordava com essa afirmação; hoje, um em cada seis. Embora permaneçam minoria, já não podem ser considerados uma minoria insignificante, especialmente considerando o aumento da proporção daqueles a favor de um “líder forte que não precise se preocupar com deputados e senadores e com eleições” e os que gostariam que “técnicos especialistas”, e não políticos, “tomem decisões” para o

país. Os Estados Unidos não é o único país onde se pode observar essa tendência. A proporção de pessoas que concorda com a afirmação de que seria melhor ter um governo militar aumentou na maioria das democracias maduras, incluindo a Alemanha, a Suécia e o Reino Unido.

De maneira similar, embora 43% dos americanos mais velhos, incluindo aqueles nascidos no período entreguerras e seus filhos *baby boomers*, não acreditem ser legítimo que, numa democracia, os militares assumam quando o governo for incompetente, entre os *millennials* esse número é bem menor, apenas 19%. Na Europa, a lacuna geracional é menos gritante, mas igualmente clara: 53% dos europeus mais velhos e apenas 36% dos *millennials* rejeitam fortemente a notaçãõ de que a incompetência de um governo pode servir de justificativa para o exército “assumir”.

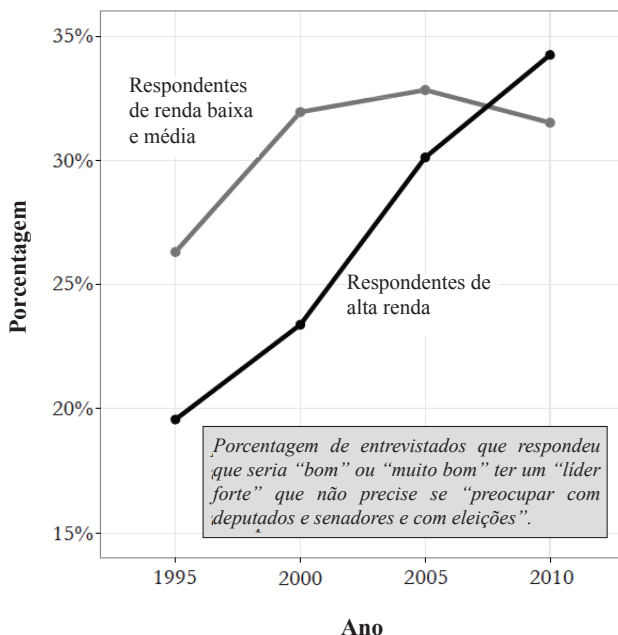
Surpreendentemente, sentimentos tão pouco democráticos aumentaram de maneira particularmente rápida entre os mais ricos. Em 1995, os “ricos” (definidos como aqueles situados nos três maiores decis de renda), eram os que mais se *opunham* a visões não democráticas, como a sugestão de que seu país estaria melhor sob um regime militar. Respondentes de menor renda (aqueles situados nos cinco menores decis de renda) eram os mais favoráveis a tal proposição. Desde então, o apoio relativo a instituições não democráticas se inverteu. Em quase todas as regiões, os ricos agora estão mais propensos do que os pobres a se declarar favoráveis a “ter um governo militar”. Nos Estados Unidos, por exemplo, apenas 5% dos cidadãos de classe alta achavam que o regime militar era uma ideia “boa” ou “muito boa” em meados dos anos 1990. Desde então, esse número subiu para 16%. Em comparação, na América Latina em meados dos anos 1990, uma década após a redemocratização, 21% dos respondentes de classe alta ainda apoiavam o regime militar. Esse número agora está em 33%.

A ideia de que o apoio ao regime militar aumentou acentuadamente entre os cidadãos mais ricos de democracias liberais consolidadas é

tão contraintuitivo que naturalmente gera ceticismo. Mas é consistente com variáveis similares que medem a inclinação dos cidadãos por outras alternativas autoritárias. Nos Estados Unidos, entre todas as coortes de idade, a proporção de cidadãos que acreditam que seria melhor haver um “líder forte” que não precise se “preocupar com deputados e senadores e com eleições” também vem aumentando ao longo do tempo: em 1995, 24% dos respondentes compartilhavam dessa visão; em 2011, esse número havia subido para 32%. Ao mesmo tempo, a proporção de cidadãos favoráveis a que “técnicos especializados, não políticos, tomem decisões que acham que são as melhores para o país” aumentou de 36% para 49%. Uma razão para tais mudanças é que, enquanto há duas décadas os cidadãos mais ricos estavam muito mais propensos a defender instituições democráticas do que os grupos de menor renda, os ricos agora estão ligeiramente mais propensos a defender um líder forte que possa ignorar instituições democráticas (ver Figura 4 abaixo).

Surpreendentemente, a tendência de maior aceitação de alternativas não democráticas é especialmente forte entre cidadãos ao mesmo tempo jovens e ricos. Voltando à questão de apoio a um regime militar, em 1995 apenas 6% dos americanos jovens e ricos (nascidos após 1970) acreditavam que seria uma coisa “boa” se o exército assumisse; atualmente, essa visão é compartilhada por 35% dos americanos jovens e ricos. Os Estados Unidos não são um ponto fora da curva entre as democracias maduras. Na Europa em 1995, 6% dos jovens de alta renda eram favoráveis à possibilidade de um regime militar; atualmente, 17% dos jovens de alta renda o são. Essa é uma descoberta surpreendente: o crescimento do apoio à política iliberal está sendo impulsionado não apenas pelos miseráveis e desempregados de meia idade. Apoios declarados também podem ser encontrados entre os jovens, ricos e privilegiados.

Figura 4: Apoio ao autoritarismo nos Estados Unidos, segundo a renda



Fonte: World Values Surveys, rodadas 3 a 6 (1995-2014). Dados apenas da amostra americana. Alta renda definida como os três maiores decis de renda; renda baixa e média definida como os últimos sete decis de renda. Tamanho da amostra: respondentes de alta renda: 1.172; respondentes de renda baixa e média: 4.659.

Embora o apoio ao regime militar entre os jovens e ricos possa parecer uma aberração, seu apoio a práticas e instituições não democráticas não deveria surpreender. Se ampliarmos as lentes de análise, podemos observar que, com a exceção de um breve período no fim do século 20, a democracia esteve geralmente associada a demandas redistributivas dos pobres e, portanto, era vista com certa desconfiança pelas elites. A recente aversão às instituições democráticas entre os cidadãos ricos do Ocidente pode significar simplesmente um retorno ao que foi historicamente a norma.⁶

Estaria a democracia se desconsolidando?

Uma das principais constatações da política comparada é a impressionante estabilidade das democracias consolidadas mais ricas. Nos primeiros anos de sua existência, tanto as democracias mais pobres quanto as mais ricas são vulneráveis à mudança de regime. Democracias mais pobres ainda correm perigo mesmo após vários anos transcorridos e mudanças de governo por meio de eleições. As democracias ricas e consolidadas, no entanto, parecem estar seguras; como Adam Przeworski e Fernando Limongi demonstraram, nenhuma democracia consolidada com um PIB per capita superior a 6 mil dólares a preços de 1985 jamais entrou em colapso.⁷

Essa constatação esteve presente em boa parte da literatura sobre democratização e estabilidade de regime, mas, ao mesmo tempo, obscureceu toda uma área de estudo. Aparentemente seguros diante da ideia de que as democracias consolidadas ricas não assistirão ao colapso de seu regime, cientistas políticos deixaram de perseguir perguntas que pareciam figurar entre as mais importantes da disciplina: que indicadores empíricos podem nos dizer se as democracias consolidadas mais ricas são tão estáveis quanto foram no passado? Indicadores empíricos oferecem razões para acreditar que democracias aparentemente estáveis podem estar enfrentando problemas? E o que pode acontecer se democracias mais ricas de fato começarem a entrar em colapso, como aconteceu com virtualmente todos os demais tipos de regimes políticos na história da humanidade?

Como Juan Linz e Alfred Stepan famosamente colocaram, democracias são consideradas consolidadas quando são “o único jogo possível”.⁸ Essa metáfora é ao mesmo tempo elusiva e evocativa. O que significa, em termos concretos, a democracia ser o único jogo possível? Em nossa opinião, o grau de consolidação da democracia depende de três características fundamentais: o grau de apoio popular à democracia enquanto sistema de governo; a fragilidade ou inexisten-

cia de partidos e movimentos antissistema; e o grau de aceitação das regras democráticas.

Esse entendimento prático de consolidação democrática abre um espaço conceitual para a possibilidade de uma “desconsolidação democrática”. Em teoria, é possível que, mesmo nas democracias aparentemente consolidadas da América do Norte e Europa Ocidental, a democracia possa um dia deixar de ser “o único jogo possível”: cidadãos que outrora aceitavam a democracia como a única forma legítima de governo poderiam se tornar mais abertos a alternativas autoritárias. Sistemas políticos estáveis, nos quais todas as principais forças haviam se unido no passado em apoio à democracia, poderiam entrar em uma fase de extrema instabilidade ou testemunhar a ascensão meteórica de partidos antissistema. Por fim, regras antes respeitadas por todos os atores políticos relevantes poderiam se transformar em alvo de ataques por parte de políticos brigando por vantagens partidárias.

É no mínimo plausível considerar que tal processo de desconsolidação democrática possa já estar em marcha em algumas democracias consolidadas na América do Norte e Europa Ocidental. Nos Estados Unidos, cidadãos perderam rapidamente a confiança no sistema político; no início de março de 2016, por exemplo, o Congresso era aprovado por apenas 13% da população. O empresário bilionário e apresentador de televisão Donald Trump, após conquistar um apoio fervoroso e surpreendentemente amplo ao fazer campanha contra o sistema político e prometer políticas que violariam explicitamente os direitos de minorias étnicas e religiosas, venceu as primárias republicanas pela presidência dos Estados Unidos. Ao mesmo tempo, mesmo atores políticos consagrados mostram-se cada vez dispostos a violar as regras informais em troca de vantagem partidária: para ficar apenas em um exemplo, o Senado americano recusou-se a considerar a indicação feita pelo presidente Barack Obama para a vaga de juiz da Suprema Corte.

Nos últimos anos, a Europa também vem assistindo aos vários sinais de desconsolidação. A taxa de aprovação dos principais políticos do continente atingiu o nível mais baixo da história, e os cidadãos desconfiam cada vez mais de suas instituições políticas. Partidos populistas de extrema-direita, como a Frente Nacional da França ou os Democratas Suecos, ressurgiram das cinzas e transformaram o sistema partidário de praticamente todos os países da Europa Ocidental. Enquanto isso, partes da Europa Central e Leste Europeu são testemunhas das transformações institucionais e ideológicas que podem estar em curso: na Polônia e na Hungria, políticos autoritários começaram a pressionar a imprensa crítica, violar direitos de minorias e enfraquecer instituições-chave como os tribunais de justiça independentes.

Responder de maneira rigorosa se a democracia está em processo de desconsolidação nesses países exigiria bastante fôlego de pesquisa e foge do escopo de um ensaio com foco em dados de pesquisa de opinião. Mas, antes de iniciar tal pesquisa, é necessário identificar um importante quebra-cabeças empírico e formular um conjunto de objetivos explanatórios coerentes.

Se aceitarmos como preciso o número de pessoas que dizem apoiar a democracia, nenhum tipo de regime na história da humanidade atingiu tamanho apelo global e universal quanto a democracia atualmente. No entanto, a realidade de democracias contemporâneas parece muito menos glamorosa do que esse fato pode sugerir. Cidadãos de democracias estão cada vez menos satisfeitos com suas instituições; estão cada vez mais dispostos a abandonar instituições e normas tradicionalmente vistas como componentes essenciais da democracia; e sentem-se cada vez mais atraídos por formas alternativas de regime.

Longe de mostrar que cidadãos simplesmente se tornaram mais dispostos a criticar determinados governos porque suas expectativas em relação à democracia aumentaram, isso indica uma profunda tensão no coração da política contemporânea: mesmo com a democracia sendo

a única forma de governo amplamente vista como legítima, perdeu a confiança de muitos cidadãos que já não acreditam que a democracia possa atender suas preferências e necessidades mais prementes. A visão otimista de que esse declínio na confiança representa tão somente uma queda temporária não é nada mais que uma hipótese conveniente, baseada em parte na relutância em questionar a alardeada estabilidade de democracias ricas.

As democracias não desaparecem da noite para o dia, nem as que começaram a se desconsolidar irão necessariamente fracassar. Mas desconfiamos que o grau de consolidação democrática é um dos fatores mais importantes para determinar a probabilidade de um colapso democrático. Em um mundo onde a maioria dos cidadãos apoia ferozmente a democracia, onde partidos antissistema são marginais ou não existentes e onde as principais forças políticas respeitam as regras do jogo político, o colapso democrático é extremamente improvável. Mas já não é certo, no entanto, que esse seja o mundo em que vivemos atualmente.

Mesmo que pesquisas posteriores mostrem que uma desconsolidação democrática está de fato em curso, isso não significa que uma determinada democracia vá entrar em colapso em breve. Tampouco é óbvio que a democracia que mais se desconsolidou será a primeira a fracassar. Mudanças de regime acontecem tanto por acidente quanto por intenção, por circunstâncias históricas bem como por pré-condições estruturais. Mas, se uma desconsolidação democrática estiver de fato em curso, significaria que o que antes era impensável não pode mais ser considerado fora do escopo de possibilidades. À medida que as democracias se desconsolidam, a perspectiva de um colapso democrático se torna cada vez mais real — mesmo em partes do mundo que há muito não passavam por tal instabilidade. Se os cientistas políticos desejam evitar serem pegos de surpresa pelo desaparecimento das democracias consolidadas nas próximas décadas, como o foram durante a queda do comunismo há algumas décadas, precisam descobrir se a

desconsolidação democrática está de fato em curso; explicar as possíveis causas desse fenômeno; delinear suas prováveis consequências (presentes e futuras); e refletir sobre as possíveis soluções.

Notas

1. Essas lacunas permanecem em outros pontos do espectro. Se pegarmos as respostas 9 ou 10, a taxa cai de 85% entre americanos nascidos na década de 1930 para 43% entre aqueles nascidos após 1980, e de 68% dos europeus nascidos na década de 1930 para 59% entre aqueles nascidos após 1980. Do outro lado do espectro, a proporção de respondentes afirmando não atribuir muita importância a viver em uma democracia (1 a 5 na escala) representa apenas 4% dos americanos nascidos na década de 1930, mas 21% dos *millennials* e 6% dos europeus nascidos na década de 1930, mas 11% dos *millennials*.

2. Apoio ao radicalismo é medido pelas respostas a uma escala política direita-esquerda, com “1” sendo radical de esquerda e “10” radical de direita. Tanto na Europa quanto na América do Norte, o radicalismo político autodeclarado é maior na coorte de idade mais nova (nascida após 1980) do que em qualquer outra geração em pesquisas anteriores.

3. Andreas Schedler; Rodolfo Sarsfield, “Democrats with Adjectives: Linking Direct and Indirect Measures of Democratic Support”. *European Journal of Political Research*, v. 46, n. 5, Aug. 2007. pp. 637-59; Michael Bratton; Robert Mattes, “How People View Democracy: Africans’ Surprising Universalism”. *Journal of Democracy*, v. 12, n. 1, Jan. 2001. pp. 107-21.

4. Ver Robert A. Dahl; Ian Shapiro; José Antônio Cheibub (Org.), *The Democracy Sourcebook* (Cambridge, EUA: MIT Press, 2003) e Alejandro Moreno; Christian Welzel, “Enlightening People: The Spark of Emancipative Values”. In: Russell J. Dalton; Christian Welzel (Org.), *The Civic Culture Transformed: From Allegiant to Assertive Citizens* (Nova York: Cambridge University Press, 2013).

5. Christian Welzel, *Freedom Rising: Human Empowerment and the Quest for Emancipation* (Nova York: Cambridge University Press, 2013) e Pippa Norris, *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited* (Nova York: Cambridge University Press, 2011).

6. Duas recentes contribuições para esse argumento são Carles Boix, *Democracy and Redistribution* (Nova York: Cambridge University Press, 2003) e Daron

Acemoglu; James A. Robinson, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* (Nova York: Cambridge University Press, 2006).

7. Adam Przeworski et al., *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990*. Nova York: Cambridge University Press, 2000.

8. Juan J. Linz; Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.

Devemos nos Preocupar?*

Ronald F. Inglehart

Ronald F. Inglehart é professor de Democracia, Democratização e Direitos Humanos do Instituto de Pesquisa Social da Universidade de Michigan e codiretor do Laboratório de Pesquisa Social Comparada da Escola Superior de Economia em São Petersburgo, Rússia. Também dirige o World Values Survey, pesquisa que abarca amostras nacionalmente representativas de 97 países.

Nesta edição do *Journal of Democracy*, Roberto Foa e Yascha Mounk relatam que cidadãos de diversos países estão se tornando insatisfeitos com a democracia e se mostram cada vez mais abertos a alternativas não democráticas. Os autores apresentam muitas evidências para apoiar essa afirmação, concluindo que a democracia está em perigo.

Embora eu concorde que, atualmente, o apoio explícito e massivo à democracia esteja se enfraquecendo, os dados apresentados por Foa e Mounk sugerem que esse é, em grande medida, um fenômeno pontual particularmente americano, uma vez que as diferenças por grupo de idade encontradas nos Estados Unidos são muito maiores do que aquelas encontradas em outros países. Por exemplo, na Figura 1 de seu ensaio, que mostra a porcentagem de pessoas que consideram “essencial” viver sob um regime democrático, há uma diferença de 41 pontos entre as faixas etárias mais novas e mais velhas nos Estados Unidos; a diferença entre coortes de idade similares na Europa é de apenas 9 ou

*Publicado originalmente como “How Much Should We Worry?”, *Journal of Democracy*, Volume 27, Número 3, Julho de 2016 © 2016 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press

10 pontos.¹ Os Estados Unidos também se destacam em relação a outras variáveis, expondo mudanças mais profundas na opinião pública lá que em outros países.

O que faz dos Estados Unidos um país tão diferente? Uma resposta possível é que, mais recentemente, a democracia americana tornou-se atterrantemente disfuncional. Ela sofre de 1) uma virtual paralisia no topo, como mostra a disposição do Congresso de paralisar o governo federal, independentemente do dano à nota de crédito do país, após travar uma disputa orçamentária com a Casa Branca; 2) um grande aumento da desigualdade de renda — maior do que em qualquer outra democracia consolidada, com queda da renda real da maior parte da população nas últimas décadas, a despeito de um crescimento econômico expressivo; e 3) uma crescente e desproporcional influência política de bilionários, com o dinheiro representando um papel mais preponderante nos Estados Unidos do que em qualquer outra democracia. A maior parte dos países da União Europeia e da América Latina foi muito menos afetada por esses problemas. De fato, pode-se argumentar que, nos últimos anos, a autoritária China tem sido governada de maneira mais competente em muitos aspectos do que os Estados Unidos.

Não desisti da democracia; estou convencido de que, no longo prazo, ela possui vantagens cruciais em relação a um governo autoritário. Mas preciso concordar que a democracia nos Estados Unidos tem tido um desempenho decepcionante ultimamente, às vezes ainda pior do que outras democracias avançadas. Grande parte dos eleitores americanos parece concordar — especialmente a geração mais jovem, cujas posições políticas ainda são relativamente flexíveis.

É compreensível que Foa e Mounk enfatizem as evidências mais favoráveis à sua tese. Outras evidências do World Values Survey (WVS), no entanto, apresentam um panorama mais nuançado. Por exemplo, embora o aumento do apoio ao governo militar seja a ten-

dência predominante, apenas oito países apresentam variação nesse sentido de 10 pontos percentuais ou mais, e nove países variaram no sentido oposto (embora apenas em dois deles com variação de mais de 10 pontos). Nos países da UE e na Índia, o apoio a um governo de “um líder forte que não precise se preocupar com o parlamento nem com eleições” aumentou em cerca de 5 pontos percentuais, enquanto nos Estados Unidos aumentou em cerca de 10 pontos. O resultado é estatisticamente significativo, mas relativamente modesto.

Valores em transformação

Na verdade, evidências trazidas por alguns indicadores importantes sugerem que a base de apoio à democracia está se *fortalecendo*. Por mais que isso pareça surpreendente, a análise multinível que examina o impacto de atitudes no nível individual na democracia no nível da sociedade, baseada em evidências de diversos países, demonstra que a tolerância a minorias é um indicador ainda mais forte do quanto democrática é uma sociedade do que o apoio explícito à democracia.² Portanto, para além das palavras em apoio à democracia, o quanto uma sociedade aceita a igualdade de gêneros ou tolera a homossexualidade são indicadores muito melhores do nível de democracia medido pela Freedom House. Além disso, como demonstram as séries históricas do WVS, o apoio em massa tanto à igualdade de gênero quanto à tolerância aos gays está aumentando rapidamente em quase todas as democracias consolidadas, incluindo os Estados Unidos, onde o casamento entre pessoas do mesmo sexo tornou-se legal em 2015.

Não obstante, concordo com a afirmação central de Foa e Mounk de que a crença geral na democracia vem se deteriorando ao longo das duas últimas décadas, enquanto o apoio a alternativas não democráticas vem aumentando. Também concordo com a maior parte das explicações que eles oferecem para isso. Mas gostaria de acrescentar mais uma.

Há cerca de 45 anos, defendi que “uma transformação pode estar ocorrendo na cultura política das sociedades industriais avançadas. Essa transformação parece estar alterando as prioridades básicas dos valores de dadas gerações, como um resultado de condições em mutação que influenciam suas socializações básicas”.³ Uma posterior análise de coorte de nascimento, baseada em centenas de pesquisas realizadas de 1970 a 2008, sugere que os relativamente altos níveis de segurança econômica e física gozados pela geração do pós-guerra acarretaram uma mudança intergeracional de valores “materialistas” para “pós-materialistas”, à medida que coortes mais novas gradualmente substituíam as mais velhas entre a população adulta.⁴ Essa análise também revela nítidos efeitos pontuais que refletem condições econômicas atuais: a diferença intergeracional persiste, mas, em tempos de insegurança, todas as coortes exibem visões mais materialistas, e a recuperação econômica as traz de volta a seu nível de longo prazo. Portanto, ao longo de um período de 38 anos, praticamente todas as coortes permanecem ao menos tão pós-materialistas quanto eram inicialmente.

Essa teoria de mudança de valores implica que pessoas em relativa segurança tendem a ser mais tolerantes e a apoiar mais a democracia do que as menos seguras. Confirmando essa interpretação, Christian Welzel e eu apresentamos evidências de que 1) o desenvolvimento econômico — além da redução da vulnerabilidade à fome, doenças e violência — resulta em uma mudança de valores de sobrevivência para valores de autoexpressão, dos quais o pós-materialismo é apenas um dos componentes,⁵ e 2) as sociedades com altos níveis de valores de autoexpressão tendem a ter mais instituições democráticas e a ser relativamente tolerantes em relação a membros de outros grupos.⁶ Altos níveis de segurança existencial parecem resultar em maior tolerância em relação a membros de outros grupos e na presença de instituições democráticas.

Insegurança existencial possui o efeito oposto. Embora os milagres econômicos e o aumento do Estado de bem-estar social nas décadas

que seguiram o pós-guerra tenham produzido um aumento da segurança e uma mudança intergeracional em direção a valores de autoexpressão, nas últimas décadas a maioria das sociedades industriais avançadas enfrentaram estagnação econômica, aumento do desemprego e dos fluxos migratórios e a pior recessão desde a Grande Depressão na década de 1930. A teoria da mudança intergeracional de valores afirma que uma grande influência no apoio popular à democracia é a segurança existencial — o grau no qual as pessoas crescem sem preocupação com sua própria sobrevivência ou a percebe como precária.⁷ Altos níveis de insegurança existencial resultam em autoritarismo, xenofobia e na rejeição de novas normas culturais. A estagnação econômica e o aumento da desigualdade nas últimas décadas levaram ao aumento do apoio a candidatos políticos autoritários e xenófobos, de Marine le Pen na França a Donald Trump nos Estados Unidos (ambos com chances reais de vencer as próximas eleições presidenciais de seus respectivos países).

Modernização e democracia

A evidência apresentada por Foa e Mounk significa que a democracia atingiu seu ápice e começa agora um longo declínio? Penso que não. A má notícia é que quase todos os ganhos econômicos das últimas décadas nos Estados Unidos e na maior parte dos países industrializados beneficiaram os mais ricos. Ao mesmo tempo, a segurança existencial está em declínio para a maioria da população — especialmente os mais jovens, que enfrentam altos níveis de desemprego, mesmo entre aqueles com nível superior ou pós-graduação. A boa notícia é que, no longo prazo, a modernização ajuda a produzir condições que levam à democracia.⁸ A modernização é uma síndrome de mudanças sociais ligadas à industrialização. Uma vez em curso, tende a influenciar todos os aspectos da vida, trazendo especialização profissional, urbanização, aumento dos níveis educacionais, aumento da expectativa de vida e aceleração do crescimento econômico. Isso transforma

a vida social e as instituições políticas, promovendo participação em massa na política e valores que — no longo prazo — tendem a produzir instituições políticas democráticas.

A tendência democrática de longo prazo sempre oscilou entre picos e declínios. No início do século 20, existiam apenas algumas poucas democracias, e nenhuma delas seria considerada plenamente democrática pelos padrões atuais. Houve um grande aumento no número de democracias após a Segunda Guerra Mundial, e um terceiro pico na última parte do século 20. Cada um desses picos foi seguido de um declínio, mas o número de democracias nunca ficou abaixo da linha de base original. No início do século 21, cerca de noventa países podiam ser considerados democráticos.

Mais de cinquenta anos atrás, Seymour Martin Lipset mostrou que países desenvolvidos tendem a ser mais democráticos do que os menos desenvolvidos — um achado frequentemente confirmado por pesquisas subsequentes.⁹ Essa forte correlação reflete o fato de que o desenvolvimento econômico leva à democracia. Instituições democráticas não surgem repentinamente quando um país atinge determinado patamar de riqueza. Na verdade, o desenvolvimento ajuda a promover a democratização na medida em que 1) cria uma ampla, educada e articulada classe média, acostumada a pensar por si mesma; e 2) transforma os valores e as motivações dos cidadãos, fazendo com que deem prioridade à liberdade de escolha e de expressão.

Análise multivariada de dados do WVS permite distinguir o impacto de mudanças econômicas, sociais e culturais, e os resultados indicam que o desenvolvimento econômico promove a democracia ao trazer mudanças estruturais específicas (em particular, a ascensão de uma força de trabalho educada e articulada) e certas mudanças culturais (em particular, o aumento de valores de autoexpressão).¹⁰ Guerras, recessões econômicas, mudanças institucionais, decisões da elite e determinados líderes também influenciam o que acontece — mas a

mudança cultural é um fator preponderante na emergência e sobrevivência de uma democracia.

A modernização aumenta o nível educacional na sociedade, na medida em que a força de trabalho migra para profissões que exigem pensamento independente. Com a ascensão da sociedade do conhecimento, as pessoas acostumam-se a usar sua própria iniciativa e capacidade de tomada de decisão no trabalho, tornando-se mais aptas a questionar a autoridade hierárquica. A modernização também aumenta a segurança econômica das pessoas. Quando uma fatia maior da população cresce sem precisar se preocupar com sua sobrevivência, valores de autoexpressão tornam-se cada vez mais comuns. Apesar do desejo universal de liberdade e autonomia, quando a capacidade de sobrevivência é precária, tais aspirações assumem um lugar secundário diante da necessidade de ordem e subsistência. Mas, à medida que se assegura a sobrevivência, a liberdade e a autonomia tornam-se prioridades, e a motivação básica para a democracia — o desejo de livre escolha — torna-se predominante. Como resultado, as pessoas colocam maior ênfase na livre escolha política e passam a demandar direitos políticos, liberdades civis e instituições democráticas.

Nas últimas décadas, a maioria das pessoas nos Estados Unidos (e em muitas outras democracias consolidadas) assistiu a um declínio de sua renda real e ao aumento da desigualdade de renda. Ao mesmo tempo, o governo americano tem se mostrado notavelmente disfuncional. Ambos os fatores têm levado a impactos previsíveis no apoio à democracia. Se considerarmos essas condições como permanentes, então a perspectiva de longo prazo da democracia é realmente pouco animadora.

Mas a atual insatisfação popular com a maneira pela qual a democracia tem funcionado sugere que a queda da renda real pode não ser necessariamente um fator permanente. Economias estão crescendo, mas os partidos políticos de esquerda ligados à classe trabalha-

dora perderam sua base de apoio popular e, conseqüentemente, sua habilidade de negociação de políticas distributivas. Isso fez com que os ganhos econômicos fossem apropriados quase inteiramente pelos mais ricos.

Por conta da resultante disparidade de riqueza, a luta entre a classe média e a classe trabalhadora de séculos anteriores transformou-se (como argumenta Joseph Stiglitz) em uma luta entre o 1% do topo e os 99% restantes — em outras palavras, entre os extremamente ricos e o resto. Nos Estados Unidos, isso teve profundas implicações políticas: o Partido Republicano e o Partido Democrata têm sido acusados, em graus variados, de servir a uma elite rica e perderam a confiança da maior parte do eleitorado. As pessoas foram — corretamente — convencidas de que as instituições democráticas não têm funcionado adequadamente. Isso não leva automaticamente à ascensão ao poder de líderes sábios e competentes. Mas uma das vantagens de instituições democráticas é que elas se baseiam no princípio de uma pessoa, um voto. No longo prazo, se estivermos de fato diante de uma luta entre uma pequena elite e as massas, é provável que uma coalizão que represente os interesses das massas chegue ao poder.¹¹

Notas

1. Isso também é verdade para países latino-americanos, para os quais também há dados disponíveis, mas não são apresentados na figura.

2. Ronald Inglehart, “How Solid Is Mass Support for Democracy—And How Can We Measure It?”. *PS: Political Science & Politics*, v. 36, n. 1, Jan. 2003. pp. 51-7; e Ronald Inglehart; Christian Welzel, *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence* (Nova York: Cambridge University Press, 2005).

3. Ronald Inglehart, “The Silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Post-Industrial Societies”. *American Political Science Review*, v. 65, n. 4, Dec 1971. pp. 991-1017. [Ed. bras. “A revolução silenciosa na Europa: mudança intergeracional nas sociedades pós-industriais”. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 20, n. 43, out. 2012. pp. 159-91.]

4. Ronald F. Inglehart, “Changing Values Among Western Publics, 1970–2006: Postmaterialist Values and the Shift from Survival Values to Self-Expression Values”. *West European Politics*, v. 31, n. 1-2, Jan-Mar 2008. pp. 130–46.

5. Inglehart & Welzel, op. cit., 2005; Christian Welzel, *Freedom Rising: Human Empowerment and the Quest for Emancipation* (Nova York: Cambridge University Press, 2013).

6. Ronald Inglehart, *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics* (Princeton: Princeton University Press, 1977); Ronald Inglehart, *Culture Shift in Advanced Industrial Society* (Princeton: Princeton University Press, 1990); Ronald Inglehart, *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies* (Princeton: Princeton University Press, 1997).

7. Inglehart & Welzel, op. cit., 2005; Welzel, op. cit.

8. Ver Ronald Inglehart; Christian Welzel, “How Development Leads to Democracy: What We Know About Modernization”. *Foreign Affairs*, v. 88, n. 2, Mar-Apr 2009. pp. 33-48; Christian Welzel; Ronald Inglehart, “The Role of Ordinary People in Democratization”. *Journal of Democracy*, v. 19, n. 1, Jan 2008. pp. 126-40; e Ronald Inglehart; Christian Welzel, “Changing Mass Priorities: The Link Between Modernization and Democracy”. *Perspectives on Politics*, v. 8, n. 2, June 2010. pp. 551-67.

9. Seymour Martin Lipset, “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”. *American Political Science Review*, v. 53, n. 1, Mar. 1959. pp. 69-105.

10. Ver Inglehart & Welzel, op. cit., 2005, capítulos 7 e 8.

11. Ronald Inglehart, “Inequality and Modernization: Why Equality Is Likely to Make a Comeback”. *Foreign Affairs*, v. 95, n. 1, Jan-Feb 2016. pp. 2-10.

O Renascimento Maoísta de Xi Jinping*

Suisheng Zhao

Suisheng Zhao é professor da Josef Korbel School of International Studies da Universidade de Denver. É diretor executivo do Centro de Cooperação China-EUA da universidade e editor do Journal of Contemporary China.

Quando Xi Jinping tornou-se o supremo líder da República Popular da China (RPC) em 2012, alguns intelectuais chineses com inclinação liberal ousaram sonhar que ele se tornaria um defensor da causa da reforma política. Os mais otimistas achavam que ele poderia até mesmo tentar limitar o monopólio de poder há muito exercido pelo Partido Comunista da China (PCC). Afinal, Xi não havia se livrado de Bo Xilai, o ambicioso membro do Politburo do PCC que usou a retórica do passado revolucionário e liderou um movimento para reviver os ensinamentos do presidente Mao Tsé-tung (1893-1976), o fundador da RPC?

No entanto, o sonho dos liberais se mostrou ilusão. Após tornar-se um dos líderes mais poderosos na história da RPC, Xi lançou a maior campanha ideológica já vista pela China desde que Mao esteve no poder. A ideologia de Xi é uma mistura de comunismo, nacionalismo e leninismo que busca fortalecer e disciplinar o PCC, reforçar seu controle sobre o país, manter a estabilidade política e (de maneira menos clara) realizar o “sonho chinês” de rejuvenescimento nacional.

*Publicado originalmente como “Xi Jinping’s Maoist Revival”, *Journal of Democracy*, Volume 27, Número 3, Julho de 2016 © 2016 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press

Xi está tentando reviver o comunismo enquanto ideologia oficial porque seu desaparecimento durante as reformas que seguiram a morte de Mao não apenas erodiu a legitimidade do PCC e enfraqueceu seu apoio pelas massas como também levou alguns intelectuais chineses a se voltar em direção ao liberalismo ocidental como alternativa. O nacionalismo encontra lugar na ideologia oficial não apenas porque Xi é fortemente nacionalista, mas também porque a lealdade do povo chinês sempre esteve associada ao nacionalismo, um valor compartilhado tanto pelo regime quanto por seus críticos. Mas o nacionalismo é uma faca de dois gumes: mobiliza as pessoas de um Estado, mas também dá a elas uma base para avaliar seu desempenho. Se líderes não forem capazes de cumprir suas promessas nacionalistas, tornam-se vulneráveis a críticas nacionalistas. Mesmo hoje, o regime se vê forçado a oferecer respostas a uma profusão de sentimentos nacionalistas que se tornaram proeminentes nas redes sociais chinesas.¹ O leninismo, com sua ideia central de “centralismo democrático” (na verdade, mais centralista do que democrática), ganha uma importância renovada nesse clima de emocionalismo nacionalista, ao oferecer uma maneira de manter o controle: o leninismo ensina tanto os membros do PCC quanto os cidadãos comuns que manter-se fiel à disciplina e à política do partido deve ser valorizado acima de tudo.

A campanha ideológica de Xi tem deixado os intelectuais liberais profundamente preocupados. Eles temem o retorno a um estilo unisonante como o de Mao, que censure ideias ocidentais e imponha uma ortodoxia oficial. Mas Xi não pode se tornar um “novo Mao”. Não está sob seu poder o retorno a um estado de coisas no qual a legitimidade política se concentre nas mãos de um único líder carismático. A repressão movida pela ideologia não oferece uma solução de longo prazo para os problemas da China e nem pode durar para sempre. Ainda assim, Xi têm a intenção de fazer tudo o que estiver a seu alcance para impulsionar a legitimidade do regime do PCC, com uma ênfase

maoísta no poder político centralizado e no controle ideológico. A um observador externo e desapaixonado, a manobra de Xi parece menos uma demonstração de força que uma confissão embaraçosa de fragilidade do regime neste século 21, com uma China marcada pelos temores da desaceleração econômica, para não falar dos enfrentamentos com liberais impacientes e um público frustrado pela corrupção desenfreada.

O início da campanha ideológica pode ser datado do final de 2012, quando os nove membros do Comitê Permanente do Politburo do PCC escolheram Xi para ser o secretário-geral do Partido e o presidente de sua Comissão Militar Central (na prática, o comandante-chefe das forças armadas chinesas). Em março de 2013, a Assembleia Nacional Popular (ANP, o parlamento da RPC) elegeu-o presidente da República Popular da China. A ANP possui quase três mil membros. Houve um voto contra Xi e três outros legisladores se abstiveram. Mas a presidência é considerada uma posição meramente cerimonial, útil no exterior durante visitas de Estado, e Xi não esperou assumir o cargo para deixar algumas coisas claras, pelo menos domesticamente. No início de dezembro de 2012, logo após tornar-se o secretário-geral do PCC, fez um pronunciamento (posteriormente vazado) dirigido a integrantes do Partido no qual alertou que o Partido Comunista da União Soviética — um partido maior, proporcionalmente, do que o da China — havia entrado em colapso porque “ninguém foi homem o bastante para enfrentar e resistir” sua queda.²

Para evitar sina semelhante na RPC, Xi delineou alguns marcos importantes, dessa vez publicamente. Em 5 de janeiro de 2013, apresentou sua ideia de “dois [conceitos] incontestáveis”, insistindo que “não se deve usar o período histórico posterior às reformas econômicas [de 1978] para negar o período histórico anterior às reformas econômicas, e não se deve usar o período histórico anterior às reformas econômicas para negar o período histórico posterior às reformas econômicas”. Em outras palavras, ele rejeitou a ideia de dividir a história

da RPC em uma Era Mao e uma Era Pós-Mao, insinuando que tal divisão acabaria denegrindo Mao e chegaria perigosamente perto de negar a legitimidade do governo do PCC como um todo. Xi nasceu em 1953, tornando-o o primeiro supremo líder cujo nascimento sucede o da RPC em 1949 (seus dois antecessores nasceram em 1926 e 1942, respectivamente). Ele pertence ao grupo dos “príncipes”, como são chamados os filhos da primeira geração de líderes da RPC. Ciente dos riscos que acompanham as mudanças geracionais, foi cuidadoso ao defender o legado de Mao e retratou a RPC ostentando um histórico de impressionantes realizações que remontam à sua fundação.³

Depois, em 17 de março de 2013, Xi apresentou suas “três convicções”. Falou da convicção 1) na teoria do “socialismo com características chinesas”; 2) no caminho atual da China; e 3) no atual sistema político. Essa foi sua resposta às “três crises de confiança” (no socialismo, no marxismo e no Partido) que haviam brotado da revisão do maoísmo instituída por Deng Xiaoping quando supremo líder do país (1978-92). Xi enfatizou — sem deixar margem para dúvidas — que o PCC possuía um direito histórico de governar a China.

Desde então, Xi vem divulgando mais comunicados sobre a batalha ideológica. Geralmente apresentados como diretivas ao Partido, circularam amplamente online. O mais notório, de abril de 2013, é conhecido como o “Documento Número 9”. Trazendo a marca inconfundível de Xi e aludindo a ideias e táticas maoístas do Partido, o documento ordena que as autoridades combatam a disseminação de ideias subversivas na sociedade chinesa. São sete ideias cuja circulação deve ser proibida. Entre os tópicos proibidos estão a democracia constitucional ocidental, valores universais de direitos humanos, noções ocidentais de independência da mídia e da sociedade civil, um neoliberalismo ardentemente pró-mercado e críticas “niilistas” ao passado traumático do PCC. Em agosto de 2013, Xi fez outro pronunciamento amplamente divulgado, durante uma conferência nacional de propaganda ideológica. Argumentando que a desintegração de um regime geralmente

começa no campo das ideias, e reclamando de uma intensificação da “invasão” cultural e ideológica pelo Ocidente, Xi afirmou que todo o Partido, e em especial seus líderes, devem empreender um esforço ideológico para evitar “erros históricos irreparáveis”.⁴

Xi fez uso de imagens, retóricas e estratégias maoístas para elevar sua própria estatura e despertar novamente o apoio público ao Partido. Mao Tsé-tung, aparentemente relegado às estantes empoeiradas dos livros de história por Deng e suas reformas, foi resgatado e colocado novamente em uma posição de reverência como o unificador da nação. Em uma coletânea de discursos divulgados após a realização do 18º Congresso do Partido Comunista da China em novembro de 2012, Xi urgiu os membros do Partido a abraçar o “pensamento de Mao Tsé-tung” para evitar que a China mergulhasse no caos. Em 26 de dezembro de 2013, Xi prestou homenagens ao 120º aniversário do nascimento de Mao, saudando-o como “uma grande figura que mudou a cara da nação e conduziu o povo chinês a um novo destino”.⁵

Seguindo a cartilha de Mao, Xi lançou uma campanha para fazer valer a autoridade do PCC. Remetendo-se à Era Mao, quando funcionários do governo eram obrigados a se “aproximar das massas” e a se familiarizar com suas necessidades e demandas, Xi instou os quadros do partido a “focar na autopurificação, autoajuda, autorreinvenção e autoconsciência” ou, como ele próprio colocou de maneira mais simples, “olhe bem para o espelho, penteie o cabelo, tome um banho e se arrume”. A evocação do movimento de “retificação” ao estilo de Mao — uma tática utilizada pelo “grande timoneiro”¹ quando queria eliminar rivais e impor a disciplina ideológica — era inconfundível. Xi, como observaram alguns analistas, estava “encorajando os membros linha-dura que o haviam saudado como um legítimo sucessor de Mao Tsé-tung”.⁶

1 *The Great Helmsman* é uma peça do dramaturgo americano David Henry Hwang sobre Mao Tsé-tung. (N. T.)

O ressurgimento dos maoístas

Entre os aclamados pela campanha ideológica de Xi estavam os ideólogos maoístas, que se dividiam em dois grupos. Um poderia ser descrito como uma rede independente de admiradores de Mao, incluindo funcionários e ex-funcionários do governo, alguns dos filhos dos veteranos do Partido e acadêmicos e jornalistas fortemente antiocidentais. O outro é uma variação da “nova esquerda” que não apenas nutre um sentimento nostálgico em relação a Mao como também se sente encorajada pela crítica ao “capitalismo descontrolado” personificado pelos experimentos de Bo Xilai enquanto dirigente do PCC em Chongqing. Maoístas de ambos os grupos veem os preceitos de Mao como uma alternativa às mudanças orientadas ao mercado e à disseminação de valores subjacentes, anátemas ao Partido e suas tradições. A influência direta de maoístas sobre a liderança do PCC tem sido limitada, mas isso não os impediu de agir como inquisidores, ansiosos para perseguir acadêmicos liberais, jornalistas e ativistas dos direitos humanos.

Quando o Comitê Permanente do Politburo expulsou Bo de seu cargo (e, por fim, do Partido) em 2012, seus seguidores tornaram-se oficialmente suspeitos e alguns de seus websites e publicações foram fechados. Mas à medida que a campanha ideológica de Xi ganhava *momentum*, a facção de Bo viveu uma espécie de retorno. Citando os “dois [conceitos] incontestáveis” de Xi, seus membros argumentaram que os legados de Mao e Deng são complementares: enquanto aquele trouxe igualdade, bem como uma versão forte e “espiritual” de identidade chinesa, este e seus sucessores criaram uma sólida base econômica. Ainda assim, alertaram os simpatizantes de Bo, a construção dessa base havia produzido um alto custo em termos de desarticulação social e espiritual, enquanto a reforma e a abertura haviam levado à perda do controle ideológico pelo PCC.

Esses alertas serviram como o contexto para a popularização de um novo termo — “destruidores de panela”. Essa expressão se re-

feria àquelas pessoas sustentadas pelo PCC que, ao mesmo tempo, tentavam destruir os meios pelos quais o Partido oferecia aquele sustento. De acordo com os maoístas, qualquer membro do Partido — não importa o escalão — que ameaçava a panela de cozinhar do Partido deveria ser proibida de comer em seu prato. Wang Weiguang, presidente da Academia Chinesa de Ciências Sociais, ameaçou usar a “ditadura do proletariado” para travar uma “guerra de classes”. No começo de 2014, o jornal *People's Daily* até mesmo reviveu uma antiga metáfora maoísta ao se referir à empunhadura de uma espada, dizendo: “Órgãos políticos e jurídicos, enquanto órgãos do poder do Estado da ditadura democrática popular, são uma espada empunhada pelo Partido e pelo povo”.⁷

A campanha ideológica de Xi o destacou em relação a seus antecessores imediatos, Hu Jintao (2002-12) e Jiang Zemin (1989-2002). Estes haviam escolhido minimizar a ideologia e tolerar — no limite do possível — a expressão de ideias liberais. Sob Xi, as coisas eram diferentes. Uma análise de notícias da imprensa usando a busca avançada do site Baidu.com, a ferramenta de busca mais utilizada na China, mostra que, sob Jiang e Hu, termos como “valores universais”, “constitucionalismo”, “sociedade civil”, “política democrática” e “democracia intrapartidária” eram populares, mas estavam sendo buscados muito menos em 2013. “Valores universais” e “constitucionalismo” ainda apareciam, mas normalmente em contextos negativos. “Pensamento de Mao Tsé-tung”, por sua vez, estava se tornando mais comum à medida que o discurso político endurecia.⁸

Nos anos 1990, a mídia chinesa havia se tornado mais livre após o Estado reduzir seu financiamento e pedir para que os meios de comunicação tentassem se autofinanciar por meio da receita de publicidade e de assinaturas. Ao buscar matérias para cobrir, jornalistas começaram a denunciar a injustiça social, corrupção, degradação ambiental e crises de saúde pública. Embora nunca estivesse em discussão a liberdade de imprensa como se conhece no Ocidente, a mídia chinesa se

questionava se a “supervisão pela opinião pública” (a versão chinesa do “jornalismo investigativo” ocidental) deveria sempre se sujeitar ao Partido e a suas demandas políticas.

Xi Jinping quer trilhar o caminho de volta. Pressiona jornalistas a parar de criticar o PCC, exigindo que eles “falem com uma só voz” e pratiquem um “jornalismo positivo” apoiando as políticas do Partido. Em seu pronunciamento de agosto de 2013, chegou a dizer claramente que “políticos deveriam dirigir os jornais”.

Um de seus primeiros alvos foi a conhecida publicação liberal *Southern Weekly*. Censores estatais alteraram completamente o editorial sobre o Ano Novo chinês de 2013, originalmente intitulado “O sonho chinês: o sonho do constitucionalismo”. Todas as dezoito menções a constitucionalismo foram eliminadas, e os censores incluíram erros factuais embaraçosos no novo texto, que os editores da revista nunca tiveram a chance de revisar. Em resposta, funcionários da *Southern Weekly* organizaram um protesto que durou dias, que ganhou as manchetes internacionais e gerou protestos por todo o país defendendo a liberdade de expressão. Mas, no final, o editor foi substituído por um funcionário da máquina de propaganda do governo e a outrora franca revista acabou alinhada ao Partido, publicando apenas histórias positivas. Tuo Zhen, o funcionário do PCC que desempenhou um papel-chave na edição do editorial de Ano Novo, foi promovido em 2015, outro sinal de que o Partido e o Estado permaneceram comprometidos com o controle mais rígido da mídia.

Para garantir sua obediência, editores e repórteres por toda a China agora são obrigados a participar de um treinamento ideológico que apresenta a “visão marxista” do jornalismo. Precisam até mesmo passar numa prova de múltipla escolha que testa seus conhecimentos sobre uma miríade de slogans do PCC. Enquanto correspondentes estrangeiros que criticam líderes chineses enfrentam dificuldade cada vez maior de renovar seus vistos, jornalistas chineses agora correm o

risco de serem demitidos e até mesmo presos caso publiquem histórias que violem a política do Partido Comunista. No espírito dissuasório, o regime fez da jornalista dissidente Gao Yu um exemplo, sentenciando-a a nove anos de prisão por supostamente vazar segredos de Estado (o “Documento Número 9”) a contatos estrangeiros em 2014.

Restringindo o ambiente informacional

Ciente da importância das redes sociais e da internet, com sua capacidade de fazer as histórias “viralizarem”, o governo buscou colocar suas mãos em praticamente todas as partes do mundo digital na China. Assumindo pessoalmente a recém-formada Administração do Ciberespaço em 2014, Xi defendeu que a China se tornasse uma superpotência digital, capaz de conter o que vê como forças contrárias à China vindas do Ocidente e seus planos de subversão digital da RPC. Para tanto, Pequim insiste no conceito de “soberania do ciberespaço”, pleiteando o direito de cada Estado de regular seu próprio ciberespaço e gerir o fluxo de informações entrando, circulando ou saindo de seu país, na medida em que novas tecnologias de informação e comunicação rompem barreiras geográficas e temporais e eliminam as distinções entre autor e consumidor de notícias e informações. Esse conceito vislumbra um mundo virtual no qual as autoridades patrulham o discurso online como se policia uma fronteira, mantendo o inimigo fora e afastando centenas de milhões de chineses que acessam regularmente a rede — o maior grupo de usuários de internet do mundo — do grande repositório global e interconectado de informações.

O controle sobre a internet aplica-se tanto ao conteúdo quanto à tecnologia. O partido-Estado emprega mais de dois milhões de pessoas — seu “exército da internet” — para promover as narrativas do regime e bloquear todo conteúdo online “prejudicial”. Além de polícia e censores online, há produtores de conteúdo como o “Partido dos 50 Centavos”, um grupo de jovens familiarizados com a internet que varre a rede em busca de notícias e opiniões negativas sobre a RPC e

as refuta com informações positivas. Seu nome vem da conhecida taxa cobrada por cada pequena tarefa dessa empreitada: cinquenta centavos chineses para cada post. Em julho de 2015, o governo divulgou um projeto de lei de cibersegurança, que supostamente fortaleceria a privacidade dos usuários contra hackers e revendedores de dados, mas também dava mais poder às autoridades para investigar e bloquear informações consideradas ilegais. Um mês depois, o ministro da Segurança Pública anunciou a instalação de “delegacias de crimes cibernéticos” dentro de importantes websites e empresas de internet para “identificar condutas criminosas online o mais cedo possível”.⁹

Esses esforços dão resultado: em setembro de 2013, a polícia de Pequim prendeu Charles Xue, um empresário e proeminente blogueiro sino-americano. A acusação oficial foi a de contratar serviços de prostituição, mas o verdadeiro crime de Xue foi seu costume de compartilhar suas reflexões sobre corrupção e reforma política com seus mais de doze milhões de seguidores no Weibo, a versão chinesa do Twitter. Após sua prisão, Xue sofreu humilhação pública ao ser obrigado a apresentar em rede de televisão uma confissão de seus “crimes”.

Ansiosa por controlar a tecnologia da internet, Pequim fez uso de política industrial e até financiamento direto para desenvolver uma indústria nacional de semicondutores e servidores, trabalhando com a gigante de comércio eletrônico Alibaba, o conglomerado online Tencent e o agregador de informações Sina. Redes privadas virtuais (VPNs) foram fechadas e o Grande Firewall da China coloca-se entre os usuários chineses da internet e quaisquer sites que as autoridades julguem “sensíveis”. Conseqüentemente, os sites que as pessoas ao redor do mundo usam para se manterem conectadas, incluindo o Gmail e outros serviços do Google (ex.: YouTube), Facebook e Twitter, geralmente estão indisponíveis na China. Em seu lugar há equivalentes chineses fortemente monitorados, como Baidu, Sina Weibo, Wechat, QQ, Youku e Renren, onde críticas ao Partido são censuradas e podem até mesmo acabar em interrogatório ou prisão.

As redes sociais exclusivas da China não são um fenômeno espontâneo, mas criações de um partido-Estado que busca manter um controle centralizado ao mesmo tempo em que atende uma demanda popular por comunidades online. Para criar um clima de medo e, como consequência, autocensura, o governo exige que todos os usuários de internet que vivem na China se registrem utilizando seu nome verdadeiro. O anonimato, uma característica tão proeminente nas redes sociais de muitos países, não é permitido na RPC. Os usuários sabem que vivem em uma sociedade vigiada e são alertados sobre os perigos de acessar “conteúdo prejudicial” ou websites proibidos. As autoridades frequentemente suspendem ou fecham contas que postam conteúdo proibido. Cybercafés são responsabilizados por atividades de seus clientes.

Os usuários chineses de internet chamam a rede disponível a eles de LAN (rede local), na medida em que ela se torna ainda mais isolada. Num jogo de palavras, eles parodiam os onipresentes pôsteres do PCC onde se lê “Apenas o Partido torna a China forte” com a expressão “Apenas o Partido torna a China murada” — em chinês, a palavra para “forte” e a palavra para “muro” possuem sons similares. Um blogger chinês alerta: “o muro cerca uma prisão informacional chinesa, onde a ignorância promove ideologias de ódio e violência. Se o firewall existir indefinidamente, a China irá novamente transformar-se no que já foi um dia: um Estado isolado, mesquinho, beligerante e fora-da-lei”.¹⁰

Propaganda no campus

Outro alvo da campanha ideológica é o Ensino Superior. O currículo e o discurso nas universidades chinesas sempre foram rigidamente controlados, embora, de vez em quando, estudantes e professores ofereçam resistência contra os limites impostos. Embora essa resistência tenha criado espaço para uma expressão mais livre durante as eras de Jiang Zemin e Hu Jintao, a máquina da propaganda ideológica sob Xi

trabalhou intensamente para impor uma “retificação” do Ensino Superior: os campi não servem para exemplificar diversidade, mas uniformidade de pensamento.

A campanha de retificação teve início em 13 de novembro de 2014, quando os editores do *Liaoning Daily*, um jornal do nordeste do país comandado pelo PCC, publicaram uma carta aberta acusando professores universitários de todo o país de uma postura ideologicamente frouxa e abertamente “negativa” em relação à China. Os editores alegaram que a história tinha origem em um post na web que receberam de uma estudante que se sentiu estimulada a escrever após o jornal, em outubro de 2014, pedir a seus leitores que respondessem à pergunta: “Como a China deveria ser discutida na sala de aula das universidades?”. A estudante alegou que sempre ouvia “coisas ruins” sobre a China em suas aulas, e que seus professores constantemente usavam a RPC como um exemplo negativo.

Os editores disseram ter ficado intrigados sobre quão comum era aquela experiência e, para descobrir, enviaram repórteres a vinte escolas em cinco cidades. Esses repórteres participaram como ouvintes de quase cem cursos durante um período de duas semanas. Sua conclusão foi que muitos professores eram bastante críticos em relação à sociedade chinesa e ao Partido e bastante elogiosos em relação a ideias ocidentais. O jornal posteriormente alegou ter os resultados de uma pesquisa nas redes sociais na qual 80% dos estudantes universitários disseram haver conhecido professores — especialmente nos campos do Direito, Administração, Economia, Filosofia e Ciências Sociais — “propensos a se queixar” e “denegrir” a reputação da China. O fenômeno de “zombar da China” era real e digno de preocupação, concluíram os editores. O problema era uma falta de “três identidades” nas salas de aula universitárias: identidade teórica com a história e a ideologia do PCC, identidade política com o PCC e identidade emocional com o PCC e suas políticas.¹¹

Muitos comentaristas nas redes sociais acharam a reportagem do *Liaoning Daily* uma invasão perigosa sobre liberdades acadêmicas que já se encontravam sob séria ameaça. Xi não concordava. Dando sua opinião durante uma conferência do Partido sobre Ensino Superior em dezembro de 2014, pediu “energia positiva” e uma “atitude inteligente” em relação ao PCC e à RPC, instando o Partido a transformar as universidades em um viveiro de estudos marxistas. Em 19 de janeiro de 2015, o Comitê Central do PCC e o Conselho de Estado circularam (como “Documento Número 30”) um resumo dos discursos de Xi, nos quais ele demandava que o Partido fortalecesse seu controle sobre as universidades e expurgasse ideias liberais inspiradas no Ocidente. Pedindo para que o Partido “não tivesse medo de desembainhar a espada e assumir sua responsabilidade enquanto guardião do solo”, o documento exigia que professores e estudantes universitários abraçasse as “três identidades” para se alinhar ao regime comunista. Livros-texto teriam que ser padronizados e o treinamento político dos docentes se intensificou. Assuntos relacionados ao estudo da sociedade — Economia, Ciência Política, Direito, Jornalismo, Sociologia e Estudos Étnicos — precisavam ser trabalhados de uma maneira politicamente correta a todo momento.¹²

Para implementar as demandas de Xi, o ministro da Educação Yuan Guiren propôs, no final de janeiro de 2015, “dois reforços”, que se resumiam à restrição do uso de fontes acadêmicas ocidentais e à inserção mais contundente da ideologia comunista oficial nas universidades. “As universidades não podem jamais permitir o ensino de conteúdo pregando valores e preceitos ocidentais em nossas salas de aula”, disse o ministro, “nem podem tolerar em seu campus calúnia e difamação contra os líderes do Partido e contra o socialismo”. Sua referência a “calúnia e difamação” era voltada a intelectuais que ousavam criticar o PCC e demandar publicamente uma democracia constitucional. Yuan alertou que jovens professores e estudantes são particularmente suscetíveis à infiltração por forças hostis e que o partido precisa permanecer vigilante contra “riscos ideológicos”.¹³

Após o discurso de Yuan, o Ministério da Educação pôs-se a trabalhar. No início de março, avisos começaram a circular pelos estabelecimentos educacionais da China, de universidades em Pequim a departamentos regionais de educação. O ministro queria que funcionários e professores preenchessem formulários contando o que sabiam sobre “livros-textos estrangeiros”, um termo que inclui tanto livros publicados no exterior quanto livros originalmente escritos em línguas não chinesas e posteriormente traduzidos e publicados na China. Professores tinham que listar tais livros e depois detalhar os tipos de cursos que os empregavam, o quanto esses cursos representavam em relação ao currículo completo, os canais pelos quais os livros haviam sido adquiridos e os procedimentos que as escolas adotavam para aprova-los para uso em sala de aula. Os principais alvos eram as ciências sociais e as humanidades.¹⁴

Como parte de sua campanha, o regime, em julho de 2015, decretou que funcionários de alto escalão de todas as esferas de governo teriam que dar uma aula formal para estudantes universitários ao menos uma vez por semestre. Todo funcionário designado teria que submeter um rascunho de sua aula para burocratas da máquina de propaganda política do governo duas semanas antes da palestra, para que pudessem verificar que tópicos como o “socialismo com características chinesas”, o “sonho chinês” e importantes discursos de Xi Jinping receberiam a atenção merecida. As palestras começaram no início de setembro de 2015, quando o secretário do PCC da província de Guizhou falou aos estudantes da Universidade de Guizhou.

A campanha surtiu um efeito inibidor na academia chinesa: docentes passaram a se autocensurar ou evitar certos tópicos. Justiceiros ideológicos derrubaram alguns professores. Wang Congsheng, um professor de Direito em Pequim, foi detido e depois suspenso após postar críticas online ao Partido. Wang Congsheng, professor de Jornalismo na Universidade de Estudos Estrangeiros de Pequim, foi retirado da sala de aula e relegado a trabalhos administrativos por defender um

jornalismo de estilo ocidental e associar-se a grupos liberais da sociedade civil. Lealdade política tornou-se um dos principais fatores a se considerar não apenas quando uma universidade contrata um professor, mas também quando aceita um aluno. Em 2016, o Ministério da Educação passou a exigir, pela primeira vez, que as universidades exigissem que candidatos aprovados no exame escrito tivessem que participar de uma entrevista individual para testar sua aptidão política. As universidades foram autorizadas até mesmo a enviar investigadores às cidades dos candidatos para observar suas atitudes políticas. No nordeste da China, uma escola tornou-se tamanha entusiasta da nova conformidade ideológica que, quando 2015 chegava no fim, decidiu banir qualquer observância do Natal, chamando-o de uma celebração “kitsch” imprópria às tradições chinesas, obrigando, em seu lugar, estudantes a assistir a filmes de propaganda comunista.

O *novo novo* autoritarismo?

Presidindo durante a mais severa e contínua repressão à liberdade de expressão em muitos anos, Xi tentou transformar a mídia e instituições de ensino em veículos para a disseminação de políticas do Partido Comunista. Um analista chamou a campanha de “a mais implacável ofensiva contra a educação terciária desde os anos 1990” e “a Grande Limpeza das instituições de ensino superior”. Lembra bastante o movimento de Mao de “arranque a bandeira branca, hasteie a bandeira vermelha!” entre 1958 e 1960 e revela que a China passa hoje por uma mini reprise da Revolução Cultural pela qual Mao botou o país de cabeça para baixo começando em 1966.¹⁵ Ainda não houve nada comparável em escala e intensidade ao que aconteceu naquela época, quando todas as universidades foram fechadas e extremistas jovens de Mao, a Guarda Vermelha, causaram distúrbios e procuraram humilhar publicamente intelectuais e exilá-los em campos de trabalho forçado. Mas a repressão atual é ruim o bastante e representa um retrocesso em relação à abertura controlada vivida nas administrações imediatamente anteriores à de Xi.

O historiador Xiao Gongqing chama o regime de Xi de “neoautoritarismo 2.0, uma versão melhorada de Deng Xiaoping”.¹⁶ Em sua visão, Xi Jinping está usando os métodos de Mao para trilhar o caminho de Deng. Xi intensificou a pegada ideológica do Partido para evitar o que o historiador chama de “explosão de participação política” que as reformas econômicas de Deng ameaçaram desencadear. Na China, que ao longo do último século desenvolveu uma tradição de populismo revolucionário, o ponto de ebulição é muito baixo. Essa visão acredita que a reforma possa acontecer de maneira suave, e que o Partido Comunista e o Estado podem evitar que a pressão por mudança se torne incontrolável caso permaneçam fortes e em pleno controle. Na visão de Xiao, estadistas reformistas com uma visão de longo prazo sobre como alcançar prosperidade e democracia precisam usar a mão de ferro para manter a participação política sob controle, evitando o problema da reforma que se transforma em revolução e oferecendo ao sistema uma boa perspectiva de pouso suave. Segundo essa análise, o neoautoritarismo é necessário caso a China deseje evitar um desastre durante sua longa marcha em direção a modos e ordens democráticas.

A estabilidade política e a sobrevivência do regime são as maiores preocupações de Xi exatamente porque ele reconhece quão profundo é o descontentamento e o ressentimento enfrentados atualmente pelo partido-Estado comunista da China. A poluição e a corrupção são problemas graves, a desigualdade de renda está aumentando ainda mais e várias tensões sociais estão se acumulando. O PCC é uma vítima tanto de seus sucessos quanto de seus fracassos. Nenhum país pode se modernizar tão rapidamente quanto a China o fez em algumas poucas décadas sem sofrer vastas consequências sociais. Xi assumiu o comando justamente num momento de desaceleração econômica. Aqueles deixados para trás pelas vertiginosas transformações econômicas, já em uma posição desvantajosa para lidar com novos choques, são a maior e mais imediata ameaça à legitimidade do regime com a qual Xi precisa se preocupar. E é justamente esse tipo de gente que está

disposto a protestar erguendo cartazes com frases de Mao.

O controle ideológico de Xi pode ser entendido como uma forma de redução de riscos: ao assumir o poder, ele sabia que estaria diante de tempos difíceis em termos econômicos — e, portanto, com maiores chances de inquietação social —, e estava disposto a fazer tudo a seu alcance para proteger o regime de uma possível desintegração ou queda.¹⁷ A repressão atingiu não apenas os liberais, mas também radicais de esquerda. Xi também bloqueou seus websites, fechando não apenas Utopia e Mao Flag mas também The East is Red, uma importante voz de esquerda que as autoridades silenciaram em maio de 2015. Um blogueiro chamou essa última operação de “um tiro certo em quaisquer outros ativistas políticos na China, independentemente de seus objetivos ou ideologia”.¹⁸

Sob Hu Jintao, a manutenção da estabilidade política tornou-se o principal objetivo do regime. Xi apenas intensificou essa tendência. Sua insistência de que “a estabilidade é o mais importante” é um pretexto para “cortar qualquer elemento de instabilidade pela raiz”.¹⁹ A influência ocidental na esfera ideológica é um exemplo desse tipo de elemento. Quando Hong Kong — uma “região administrativa especial” da RPC que supostamente opera sob a política “um país, dois sistemas” — foi palco de manifestações em prol da democracia no final de 2014, Pequim acusou “forças externas” de estar por trás dos protestos. A queda da bolsa de valores chinesa em meados de 2015 também foi atribuída a uma conspiração do Ocidente — dessa vez, supostamente liderada por instituições financeiras dos Estados Unidos, muito embora estrangeiros sejam geralmente proibidos de investir no mercado de capitais chinês. Lin Zuoming, um membro do Comitê Central do PCC e presidente do maior conglomerado aeroespacial e de defesa da China, declarou publicamente que os problemas do mercado eram o resultado de uma guerra econômica velada dos Estados Unidos contra a RPC.²⁰ O objetivo americano, disse ele, era derrubar o PCC e a RPC atacando a economia chinesa.

Essa dramática retórica de medo produz uma sensação geral de paranoia dentro do Partido, de que há um problema iminente e de que os inimigos estão se aproximando de todos os lados. A segurança nacional tornou-se a segurança do regime, que “significa a segurança do partido ou a segurança política”.²¹ Assim, os anos Xi foram testemunhas de uma série crescente de ataques a ativistas e dissidentes políticos, em particular a defensores dos direitos humanos. Em uma única semana em julho de 2015, uma operação policial nacional conduzida pelo Ministério da Segurança Pública deteve mais de uma centena de advogados ligados aos direitos humanos em quinze cidades. Um artigo da Xinhua News Agency, cujo título era “Uncovering the Dark Story of ‘Rights Defense’” [Desvendando a história secreta da ‘defesa de direitos’], disse que a operação tinha como objetivo

*[...] desmantelar um importante grupo criminoso que havia usado a lei como plataforma para chamar a atenção para casos sensíveis, abalando seriamente a ordem social. Esses advogados desafiaram publicamente os tribunais [...] e mobilizaram arruaceiros para reunir manifestantes [...] do lado de fora dos tribunais.*²²

Mas o jurista Stanley Lubman acredita que “o atual ataque [aos advogados ligados aos direitos humanos] é a expressão mais forte e atual até hoje da preocupação das lideranças chinesas com a estabilidade social”.²³

As campanhas de repressão produziram resultados ambíguos. Prisões e propaganda podem intimidar dissidentes: de acordo com uma pesquisa feita em 2014 sobre atitudes políticas de estudantes que participaram de cursos de propaganda ideológica em uma universidade chinesa, “uma determinada quantidade de propaganda pode servir para demonstrar a força de um regime em manter o controle social e a ordem política, dissuadindo cidadãos de desafiar o governo, mes-

mo que o conteúdo em si da propaganda não conduza a uma atitude ou valores pró-governo”. Esses estudantes estavam “mais dispostos a acreditar que o governo é *forte*, mas não acreditavam que o governo era *bom*”.²⁴ Um estudante chinês, retornando de uma pós-graduação em Harvard, concluiu que

[...] líderes chineses podem acreditar que isolar queixas ajude-os a conter o descontentamento da sociedade. Na verdade, apenas produz um vácuo de confiança que, em última medida, enfraquece a própria credibilidade do Partido Comunista.

*Crescentemente, a estratégia do partido de censurar ativamente revela uma ansiedade crescente em relação a sua habilidade de controlar o descontentamento popular. Por trás do discurso grandioso do “sonho chinês” em editoriais de jornais e encontros políticos está um discurso de medo de uma revolução colorida ao estilo pós-soviético.*²⁵

O impacto dos esforços do PCC de retomar o controle sobre a academia tem sido limitado. As universidades oferecem cursos obrigatórios de educação política, mas estudantes e docentes frequentam sem muita atenção e, ao sair, deparam-se com as mesmas realidades econômicas e sociais. As tendências dominantes no ensino superior chinês continuam sendo a internacionalização e a experimentação de diferentes modelos de ensino de humanidades. Na era da internet, ademais, abafar o descontentamento é quase impossível. O regime sabe disso; seu verdadeiro objetivo, portanto, é menos silenciar as críticas do que evitar ações coletivas inspiradas por elas. Como concluiu um estudo sobre censura em tempo real em websites chineses, o propósito da censura era diminuir as chances de ação coletiva rompendo laços sociais sempre que movimentos coletivos estivessem em evidência ou fossem esperados. O regime fez uso intenso de censura online para conter tais ações eliminando discussões associadas a eventos que pareciam poder despertar ações coletivas.²⁶

A campanha de repressão ideológica também apresenta riscos ao regime. Restringir a liberdade online poderia sair pela culatra ao gerar muita indignação e desconfiança. Também poderia frear o desenvolvimento da China, dificultando o acesso de cientistas e empresários a pesquisas e outros recursos online que fazem da internet uma força poderosa para a produtividade e a inovação.

O presidente Xi pode ter estigmatizado valores universais com o rótulo “ocidental” como uma manobra visando disseminar a noção de que a liberdade é, de alguma forma, um valor não chinês. Isso não significa, no entanto, que ele foi capaz de fazer avançar uma alternativa ideológica coerente aos ideais de constitucionalismo, liberdade ordenada, direitos humanos e competição política livre e não violenta. Embora o PCC ainda abrace formalmente o comunismo, o regime tem feito referência cada vez mais frequente ao confucionismo, com sua conveniente ênfase na governança benevolente dentro de uma ordem hierárquica.²⁷ O confucionismo e o comunismo, no entanto, encontram dificuldade em coexistir, uma vez que a ênfase comunista na igualdade vai contra os princípios confucianos de hierarquia.

Embora Xi tenha dito repetidas vezes que os quadros e dirigentes do Partido devessem olhar para as lições e princípios morais oferecidos pela história, o professor Qi Fanhua, da Universidade Renmin da China, alertou que usar a história e a cultura tradicional como guias para uma governança moderna pode acarretar problemas sérios. Um problema inerente na história política chinesa é a ênfase na busca do poder a qualquer custo. Os clássicos chineses estão repletos de histórias sobre como imperadores, cortesãos e outras figuras travaram disputas pelo poder usando às vezes meios insidiosos. Essa característica das tradições clássicas chinesas, observa Qi, conflita com ideias modernas sobre como um Estado deve ser governado. Líderes chineses não podem simplesmente adotar métodos de antigas dinastias prósperas para governar uma sociedade moderna.²⁸ A confusão é claramente demonstrada nos valores socialistas fundamentais lançados

pela administração Xi em 2013 e divulgados por toda a China, que incluíam “prosperidade, democracia, civilidade, harmonia, liberdade, igualdade, justiça, o estado de direito, patriotismo, dedicação, integridade, amizade”. A lista parece mais um emaranhado de palavras — um punhado de coisas boas — do que algo que emana de uma visão política coerente.

Pensadores neautoritários gostam de prever que as reformas podem ser aceleradas caso sejam impulsionadas por um patriarca verdadeiramente resoluto, mas isso pressupõe uma vontade de reformar, e Xi não demonstrou nenhum interesse nesse sentido. Promover uma agenda de consolidação do poder não é a mesma coisa que promover uma agenda reformista. Como observado acima, o historiador Xiao Gongqing está disposto a aceitar a possibilidade de que Xi não possua grandes aspirações em relação à democracia, mas mesmo Xiao fica impressionado com os apelos do presidente pelo aumento do controle governamental e uma volta à ideologia de luta de classes. O autoritarismo 2.0, ao que parece, pode significar mais um prolongamento do autoritarismo por tempo indefinido que a preparação do caminho para uma espécie de transição — ainda que distante e pouco clara — para maneiras mais democráticas de governar.

Notas

1. Suisheng Zhao, “Foreign Policy Implications of Chinese Nationalism Revisited: The Strident Turn”. *Journal of Contemporary China*, v. 22, n. 82, 2013. pp. 535-53.

2. Ver “Leaked Speech Shows Xi Jinping’s Opposition to Reform”. *China Digital Times*, 27 jan. 2013. Disponível em: <chinadigitaltimes.net/2013/01/leaked-speech-shows-xijinpings-opposition-to-reform>.

3. Xiaoping Cong, “Road to Revival: A New Move in the Making of Legitimacy for the Ruling Party in China”. *Journal of Contemporary China*, v. 22, n. 83, 2013. pp. 905.

4. Uma versão em inglês do “Documento Número 9” pode ser encontrada em

<www.chinafile.com/document-9-chinafile-translation>. Sobre as ideias proibidas, ver Raymond Li, “Seven Subjects Off Limits for Teaching, Chinese Universities Told”. *South China Morning Post*, 10 maio 2013. Disponível em: <www.scmp.com/news/china/article/1234453/seven-subjectlimits-teaching-chinese-universities-told>.

5. “Xi: Holding High the Banner of Mao ‘Forever’”. *Xinhua*, 26 dez. 2013. Disponível em: <news.xinhuanet.com/english/china/2013-12/26/c_132998764.htm>.

6. Chris Buckley; Andrew Jacobs, “China’s Maoists Are Revived as Thought Police”. *New York Times*, 4 jan. 2015.

7. Wang Weiguang, “There’s Nothing Wrong With Adhering to the People’s Democratic Dictatorship”. *Qiushi*, 23 set. 2014. Disponível em: <www.qstheory.cn/dukan/hqwg/2014-09/23/c_1112586776.htm>; “We Must Maintain the Party’s Leadership of Political and Legal Work”. *People’s Daily*, 9 jan. 2014. Disponível em: <paper.people.com.cn/rmrb/html/2014-01/09/nw.D110000renmrb_20140109_2-01.htm>.

8. Qian Gang, “Reading Chinese Politics in 2014”. *China Media Project*, Universidade de Hong Kong, 30 dez. 2014. Disponível em: <cmp.hku.hk/2014/12/30/37469>.

9. As citações são minha tradução de “Ministry of Public Security Will Establish Cybersecurity Police Station in Major Websites and Internet Enterprises”. *Xinhua*, 4 August 2015. Disponível em: <politics.people.com.cn/n/2015/0804/c1001-27410883.html>.

10. Murong Xuecun, “Scaling China’s Great Firewall”. *New York Times*, 17 ago. 2015.

11. Para uma versão em inglês da carta aberta do *Liaoning Daily*, ver David Bandurski, “College Teachers Must Be More ‘Positive’”. *China Media Project*, Universidade de Hong Kong, 15 nov. 2014. Disponível em: <cmp.hku.hk/2014/11/15/37149>.

12. Sobre o “Documento Número 30”, ver Chris Buckley; Andrew Jacobs, “Maoists in China, Given New Life, Attack Dissent”. *New York Times*, 4 jan. 2015. Disponível em: <www.nytimes.com/2015/01/05/world/chinas-maoists-are-revived-as-thought-police.html>. A citação do “Documento Número 30” é uma tradução feita pelo autor a partir do original, que pode ser encontrado em <news.xinhuanet.com/politics/2014-12/29/c_1113818177.htm>.

13. As citações são minhas traduções de Yuan Guiren, “Teachers in Higher Education Must Hold on the Basic Line”. *Xinhua*, 29 jan. 2015. Disponível em: <news.xinhuanet.com/politics/2015-01/29/c_1113818177.htm>.

xinhuanet.com/2015-01/29/c_1114183715.htm>.

14. Cao Siqi, "Schools Check Foreign Textbooks". *Global Times* (Beijing), 18 mar. 2015.

15. Ting Wang, "A Mini Cultural Revolution Is Storming Mainland Campuses". *Hong Kong Economic Journal*, 6 fev. 2015. Disponível em: <www.ejinsight.com/20150206-mini-culturalrevolution-storming-mainland-campuses>.

16. Xiao Gongqin, "From Deng Xiaoping to Xi Jinping". *Ifeng.com*, 8 dez. 2013. Disponível em: <news.ifeng.com/exclusive/lecture/dxwosalon/xingaige/xiaogongqin.shtml>; "Reflection on the First Two Years of Xi Jinping's New Deal". *21ccom.net*, 13 jan. 2015. Disponível em: <www.21ccom.net/articles/china/ggcx/20150109118739_all.html>.

17. Jinghan Zeng, "The Debate on Regime Legitimacy in China: Bridging the Wide Gulf Between Western and Chinese Scholarship". *Journal of Contemporary China*, v. 23, n. 88, 2014. pp. 620.

18. Wen Jian, "China Shuttters Maoist Website Citing 'Ideological' Problems". *Radio Free Asia*, 9 maio 2015. Disponível em: <www.rfa.org/english/news/china/maoist-05092014110854.html>.

19. Yan Xiaojun, "Patrolling Harmony: Pre-Emptive Authoritarianism and the Preservation of Stability in W County". *Journal of Contemporary China*, v. 25, n. 99, 2016. pp. 406-21.

20. Minha tradução de Li Shuping, "CEO of the Aviation Industry Corporation of China Talks About the Whole Process of Saving the Stock Market". *Panpai News*, 19 jul. 2015. Disponível em: <www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1354200>.

21. David M. Lampton, "Xi Jinping and the National Security Commission: Policy Coordination and Political Power". *Journal of Contemporary China*, v. 24, n. 95, 2015. pp. 770.

22. As citações são minha tradução de Huang Qing Chang; Zou Wei, "Uncovering the Dark Story of 'Rights Defense'". *Xinhua*, 11 jul. 2015. Disponível em: <news.xinhuanet.com/politics/2015-07/11/c_128010249.htm>.

23. Stanley Lubman, “After Crackdown on Rights Lawyers, China’s Legal Reform Path Uncertain”. *Wall Street Journal*, 31 jul. 2015. Disponível em: <blogs.wsj.com/chinarealtime/2015/07/31/after-crackdown-on-rights-lawyers-chinas-legal-reform-path-uncertain>.
24. Haifeng Huang, “Propaganda as Signaling”. *Comparative Politics*, v. 47, n. 4, July 2015. pp. 419-38. Disponível em: <dx.doi.org/10.2139/ssrn.2325101>.
25. Helen Gao, “China Sharpens Its Censorship Blade”. *New York Times*, 2 fev. 2015.
26. Gary King; Jennifer Pan; Margaret E. Roberts, “How Censorship in China Allows Government Criticism but Silences Collective Expression”. *American Political Science Review*, v. 107, n. 2, May 2013. pp. 1-18.
27. Shufang Wu, “The Revival of Confucianism and the CCP’s Struggle for Cultural Leadership: A Content Analysis of the People’s Daily, 2000-2009”. *Journal of Contemporary China*, v. 23, n. 89, 2014. pp. 971-91.
28. Zhou Dongxu, “China Prepares ‘Traditional Culture’ Textbooks for Its Officials”. Caixin Online, 18 jun. 2015.

O Ataque aos Tribunais Pós-Comunistas*

Bojan Bugaric e Tom Ginsburg

Bojan Bugaric é professor de Direito da Universidade de Liubliana. Foi professor visitante da Universidade da Califórnia em Los Angeles de 1998 a 2000 e pesquisador visitante do Centro de Estudos Europeus da Universidade Harvard em 2015.

*Tom Ginsburg é vice-reitor e professor de Direito Internacional da Universidade de Chicago, onde também trabalha no Departamento de Ciência Política. Seu livro mais recente é *Judicial Reputation: A Comparative Theory [Reputação judicial: uma teoria comparada]* (2015, em coautoria com Nuno Garoupa).*

Menos de duas décadas após o triunfante “retorno à Europa”, os países da Europa Central e Leste Europeu enfrentam uma séria crise de democracia constitucional. Seguindo o exemplo da “democracia dirigida” russa, uma nova forma de regime iliberal está emergindo na Europa pós-comunista.¹ Em tais regimes, os partidos políticos buscam capturar o Estado para benefício próprio em termos ideológicos e econômicos, desmantelando importantes instituições do estado de direito. Como em Moscou, os governos desses países mantêm uma aparência superficial de democracia por meio da realização de eleições, ao mesmo tempo em que enfraquecem salvaguardas institucionais que os impedem de se manter indefinidamente no poder. Tribunais constitucionais são os alvos centrais desses esforços.

*Publicado originalmente como “The Assault on Postcommunist Courts”, *Journal of Democracy*, Volume 27, Número 3, Julho de 2016 © 2016 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press

A onda populista e antiliberal que varre a Europa Central e o Leste Europeu tem sido marcada por agressões às instituições que mediam a relação entre o governo e o povo.² As democracias ocidentais tendem a ser mais bem sucedidas em defender-se de ataques às instituições liberais porque os tribunais de justiça ocidentais, a imprensa, as organizações de defesa dos direitos humanos e os órgãos de ouvidoria possuem uma tradição mais longa e bem desenvolvida de independência e profissionalismo, e porque essas instituições se fortalecem mutuamente. Por sua vez, onde essas instituições são fracas e pouco desenvolvidas, como nos países da Europa Central e Leste Europeu, há sempre o perigo potencial de se caminhar em direção a uma “democracia iliberal” e até mesmo autoritarismo.

Atualmente na Bulgária, Hungria, Polônia, Romênia, Eslováquia, Eslovênia e nos países bálticos, movimentos políticos populistas, partidos políticos e governos alegam defender os cidadãos comuns contra as elites corruptas. O resultado é um crescente desdém governamental pelo estado de direito, que se manifesta de maneira mais violenta nos ataques contra as cortes constitucionais. Em alguns países, como Hungria e Polônia, novos governos populistas conseguiram de maneira relativamente fácil retirar o poder dos tribunais lotando aliados em cargos-chave e limitando sua independência. Esses governos também reduziram a independência da mídia de massa e do funcionalismo público substituindo jornalistas e servidores por pessoas medíocres, porém leais ao governo.

Governos que desconfiam e desrespeitam instituições liberais geralmente atacam também direitos e liberdades garantidos constitucionalmente de comunidades ciganas, judeus e outras minorias étnicas, bem como de homossexuais. Esses grupos estão à margem de um conceito orgânico, étnico-nacionalista e culturalmente conservador de comunidade política. Consequentemente, o discurso de ódio está se tornando rapidamente a *lingua franca* na Europa Central e Leste

Europeu, uma região com longa história de nacionalismo xenófobo e particularmente agressivo.

Tudo isso acontece em Estados-membros da União Europeia — signatários do Tratado da União Europeia (conhecido como Tratado de Maastricht), que declara, em seu artigo 2º, que a União Europeia representa uma família de países fundados sob o princípio da liberdade, democracia e estado de direito e respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. Ainda assim, até 1989, a maioria dos países da Europa Central e Leste Europeu não tinha nenhuma tradição de proteção dos direitos humanos, em particular dos direitos de minorias.

Durante o período entreguerras, regimes ditatoriais gradualmente se espalharam pela região — chegando à Albânia, Bulgária, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia, Romênia e Iugoslávia. Em 1920, o governo regente do ditador húngaro Almirante Miklós Horthy tornou-se o primeiro na Europa a aprovar legislação antissemita. Após a Segunda Guerra Mundial, o governo comunista desses mesmos países erodiu ainda mais o que havia sobrado do estado de direito, substituindo-o por um conceito “socialista” de legalidade, que enfatizava a sujeição da lei a considerações políticas. Portanto, quando a transição do comunismo teve início em 1989, poucos países da Europa Central e Leste Europeu dispunham das condições necessárias para uma democracia robusta e “poliárquica”: um estado de direito, uma imprensa livre e uma sociedade civil forte. Desde então tem havido um investimento externo massivo na promoção de instituições democráticas nesses países, como eleições, partidos políticos e sociedade civil.

O que é especialmente preocupante sobre o atual momento é que a guinada iliberal tem sido mais pronunciada nas democracias antes consideradas as mais avançadas da região — Hungria e Polônia. Em um período relativamente curto de tempo, a Hungria retrocedeu de uma democracia consolidada para um regime semiautoritário, enquanto a democracia polonesa tornou-se iliberal com traços fortemente au-

toritários. O que isso nos diz sobre reformas institucionais como uma maneira de consolidar a democracia?

A ascensão dos tribunais de justiça

Os principais alvos dos novos regimes liberais na Europa Central e Leste Europeu são as cortes constitucionais. Durante o primeiro quarto de século após o colapso do comunismo, elas se tornaram as principais defensoras do estado de direito na região. As cortes constitucionais da Hungria e Polônia, bem como as da Bulgária, Romênia, Eslováquia e Eslovênia, tornaram-se extremamente influentes. Com o auxílio de organizações externas, como a Comissão de Veneza do Conselho da Europa (Comissão Europeia para a Democracia através do Direito), esses tribunais tornaram-se importantes “*veto players*” [atores com poder de veto] na política da Europa pós-comunista.

Quando as decisões das cortes constitucionais começaram a chamar a atenção nos círculos jurídicos e políticos, os tribunais adquiriram uma proeminência ainda maior. Antes, os legislativos gozavam de supremacia quase absoluta. O poder dos tribunais de julgar a constitucionalidade das leis, no entanto, passou a desafiar aquela autoridade até então sem controle. Por exemplo, o Tribunal Constitucional húngaro, sob a forte liderança do antigo ministro de justiça liberal Laszlo Solyom (1990-98), proferiu uma série de decisões consolidando sua reputação como o guardião dos direitos sociais e políticos. Similarmente, os tribunais constitucionais da Polônia, Eslovênia, Eslováquia e Romênia defendiam fortemente princípios constitucionais fundamentais e os direitos básicos garantidos por suas respectivas constituições pós-comunistas.

Em uma decisão histórica de 1999, por exemplo, o Tribunal Constitucional esloveno derrubou uma legislação que violava os direitos de dezenas de milhares de pessoas conhecidas como “apagadas”. Após declarar independência em 1991, a Eslovênia exigia que cidadãos com

cidadania de outros países solicitassem a nacionalidade eslovena ou se registrassem como estrangeiros. As quase vinte mil pessoas que deixaram de fazê-lo antes das primeiras eleições do país, em 1992, foram “apagadas” do banco de dados de residentes permanentes. Muitos dos apagados perderam seus empregos, seguro-saúde, carteira de habilitação, passaporte e até mesmo suas casas. Alguns foram deportados, enquanto outros permaneceram no país, mas deixaram de existir legalmente. A decisão de 1999, declarando a lei inconstitucional, foi o primeiro passo para corrigir essa situação.

Esse papel dos tribunais é relativamente novo. Antes da década de 1950, o controle de constitucionalidade era praticamente desconhecido na Europa. Em um famoso debate jurídico na década de 1930, o teórico político alemão Carl Schmitt, proeminente jurista do Terceiro Reich, defendeu que a única salvaguarda real da democracia era o líder (*Führer*). Na visão de democracia de Schmitt, não havia lugar para instituições liberais como as cortes constitucionais. Hans Kelsen, um dos principais juristas austríacos, criticou Schmitt, argumentando que apenas um tribunal constitucional independente poderia proteger a democracia de suas fraquezas.³ O conceito de Schmitt prevaleceu na Europa durante a guerra. A Áustria e a Tchecoslováquia foram os únicos países da Europa a estabelecer cortes constitucionais antes da guerra, e o tribunal austríaco, alvo de controvérsias domésticas, foi efetivamente desativado em 1933.

Após a guerra, as ideias de Kelsen ganharam novos defensores. A começar pela Alemanha, a maioria dos países da Europa criou cortes constitucionais, sobretudo como uma resposta ao colapso das democracias antes e durante a guerra. Nos primeiros anos do pós-guerra, o cientista político alemão exilado Karl Loewenstein desenvolveu o conceito de “democracia militante”.⁴ Na visão de Loewenstein, o trágico legado do nazismo e do fascismo tornou evidente a inabilidade da democracia de defender-se de manobras autoritárias. Para compensar essa fraqueza, Loewenstein instou as democracias a tomar medidas

preventivas contra forças antidemocráticas — por exemplo, proibindo partidos políticos antidemocráticos, a formação de exércitos paramilitares e o uso ostensivo de uniformes políticos.⁵

Esses componentes fundamentais da democracia militante foram consagrados na nova lei fundamental da Alemanha de 1949, bem como o Tribunal Constitucional Federal, que posteriormente baniu o Partido Comunista e o Partido Socialista do Reich (fundado em 1949 como sucessor do Partido Nazista). Desde então, o tribunal alemão e outras cortes constitucionais da Europa Ocidental tornaram-se atores políticos proeminentes, com forte influência sobre a política nacional. Seu poder e prestígio, no entanto, nunca foram tão ameaçados quanto na Europa pós-comunista, onde a sobrevivência dessas instituições está em risco devido ao loteamento dos tribunais por governos populistas e protoautoritários. Lá, uma nova geração de líderes autocráticos vem atacando abertamente e desmontando as cortes constitucionais, frequentemente invocando argumentos alarmantemente similares aos de Schmitt.

As cortes constitucionais da Europa pós-comunista possuem a capacidade de proteger a democracia constitucional, como vislumbrado por Loewenstein e os artífices da ordem constitucional alemã do pós-guerra? Antes da chegada dos nazistas ao poder na Alemanha, os juízes eram celebrados por terem desenvolvido uma forma primitiva de *Rechtsstaat* (estado de direito). Ainda assim, nem ao menos tentaram desafiar a supremacia de Hitler. Em um ensaio de 1936, Loewenstein observou que seria bastante irresponsável da parte de um juiz tentar desafiar juridicamente as leis nazistas, ressaltando que não conhecia nenhum juiz disposto a isso.⁶ Pelo contrário, a bênção dos juízes alemães, que estabilizaram o sistema judiciário, foi instrumental na legitimação do regime nazista.

Os novos governos populistas da Hungria e Polônia rapidamente identificaram as cortes constitucionais como “obstáculos” a seus planos. Fazer com que tribunais poderosos não barrassem iniciativas

controversas exigiu manipulação e intimidação. Os acontecimentos na Hungria sob o governo de Viktor Orbán e seu partido Fidesz têm sido bastante radicais e preocupantes. Entre 2010 e 2015, o governo do Fidesz reformulou drasticamente a ordem política e constitucional húngara ao desmontar sistematicamente o sistema de freios e contrapesos, enfraquecendo o estado de direito e transformando o país de uma história de sucesso de uma democracia pós-comunista em um regime iliberal. Através de uma série de emendas constitucionais, que culminaram em uma nova constituição em 2012, o governo do Fidesz deixou a corte constitucional praticamente sem poderes. Primeiramente, o governo mudou as regras para a nomeação de juizes do Tribunal Constitucional, para que o Fidesz pudesse usar sua maioria de dois terços para nomear seus próprios candidatos. Depois, o governo restringiu a jurisdição da corte sobre assuntos fiscais. Então, aumentou o número de juizes de oito para quinze, indicando pessoas leais ao Fidesz para as sete novas cadeiras.

O principal golpe sofrido pelo tribunal, no entanto, foi a Quarta Emenda à Constituição de 2012, que revogou todas as decisões do Tribunal Constitucional tomadas antes de 1º de janeiro de 2012, quando a nova constituição entrou em vigor. Como resultado, precedentes com base em decisões anteriores não puderam mais ser invocados em novos casos. A Quarta Emenda também proíbe o tribunal de julgar se emendas constitucionais conflitam com princípios constitucionais; o tribunal pode apenas julgar a validade procedimental de novas emendas. Em essência, a Quarta Emenda é a “vingança constitucional” do governo de Orbán das muitas “perdas” sofridas por ele em decisões anteriores do tribunal, bem como pela insistência de órgãos da UE de que alterasse algumas regras mais controversas. Por ora, o Tribunal Constitucional da Hungria, antes poderoso e altamente respeitado, praticamente desapareceu do cenário político, apagado tão rapidamente quanto os cidadãos eslovenos cujas informações foram eliminadas dos bancos de dados por seu governo.

O caso da Polônia

Na Polônia, o governo do partido populista de extrema-direita Lei e Justiça (PiS), eleito em outubro de 2015, seguiu mesmo o caminho da Hungria. Quase da noite para o dia, a administração da primeira-ministra Beata Szydlo nomeou para o Tribunal Constitucional da Polônia cinco juízes escolhidos a dedo e recusou-se a empossar três juízes que haviam sido regularmente indicados pelo governo anterior. Em dezembro de 2015, o legislativo, controlado pelo PiS, aprovou uma emenda à Lei do Tribunal Constitucional. Conhecida como a “lei de reparação”, a emenda reorganiza o tribunal de quinze cadeiras, exigindo maioria de dois terços para tornar efetiva qualquer decisão e aumentando o quórum para a audiência de um caso de nove para treze juízes. Como atualmente há apenas doze juízes no tribunal, as novas regras impedem que ele anule as legislações promovidas pelo PiS. Ademais, a lei de reparação parece ter sido feita sob medida para paralisar o tribunal. A lei exige que os casos analisados fiquem em pauta por ao menos seis meses antes de se proferir uma decisão. A lei também dá à câmara baixa do parlamento (o Sejm) o poder de encerrar o mandato de um juiz, o que afeta a independência do judiciário.

Da primeira vez que o PiS esteve no poder, de 2005 a 2007, o tribunal bloqueou vários dos planos do governo. Em maio de 2007, o tribunal invalidou vários artigos da “lei de lustração” da Polônia, que rege a participação de ex-comunistas no governo e no funcionalismo público. Irritado com a decisão, o então primeiro-ministro Jaroslaw Kaczynski ameaçou processar os juízes por terem agido de maneira “imprópria”. Atualmente, como o líder de fato do partido do governo, Kaczynski, por meio de uma intensa ofensiva legal, retirou os poderes do tribunal, deixando-o impotente. Quando o PiS anunciou seu plano de limitar os poderes do tribunal, Lech Walesa, o primeiro presidente do país, alertou que a democracia na Polônia estava em perigo.

Em março de 2016, o Tribunal Constitucional da Polônia contraiu-se de maneira inesperada, declarando que a lei de reparação violava a constituição. Numa decisão que aprofundou a crise constitucional na Polônia, o tribunal entendeu que a reorganização determinada pela lei impedia que o tribunal funcionasse de maneira “confiável e eficiente”. Logo depois, a Suprema Corte da Polônia (a mais alta corte de apelação do país) aprovou uma resolução definindo que as decisões do Tribunal Constitucional precisavam ser respeitadas, apesar de seu impasse com o governo. O governo, no entanto, anunciou que iria ignorar a decisão do tribunal sobre a lei de reparação e recusou-se a publicá-la no Diário Oficial, como determina a constituição. Irritado, Kaczyński fez um pronunciamento dirigido ao Sejm, condenando ambos os tribunais por se oporem às reformas aprovadas pelo parlamento. “Não permitiremos anarquia na Polônia”, declarou Kaczyński, “mesmo quando promovida pelos tribunais”.⁷ O tribunal provavelmente sobreviverá a esse impasse com o governo, mas, como observa Adam Bodnar, da Fundação Helsinque de Direitos Humanos, ainda não se sabe se o tribunal “funcionará de maneira puramente decorativa”.⁸

Uma corte constitucional, sozinha, parece ser relativamente impotente contra um governo poderoso determinado a desmontar instituições fundamentais do estado de direito, como na Hungria e na Polônia. Em tal circunstância, há pouco o que a corte constitucional pode fazer para impedir uma guinada autoritária. Em retrospecto, vemos que os reformistas pós-comunistas, que confiaram nos tribunais, foram ingênuos. Tribunais constitucionais e outras instituições do estado de direito na Europa Central e Leste Europeu nunca tiveram o apoio necessário de partidos políticos e de programas genuinamente liberais, deixando-os vulneráveis a ataques pelos populistas.

Durante o início do período pós-comunista, prevaleceu um conceito de democracia constitucional despolitizado e baseado nos tribunais e em direitos. Dessa forma, tribunais constitucionais e outros órgãos não políticos — como agências independentes, bancos centrais e afins

— emergiram como agentes-chave da transformação constitucional na Europa Central e Leste Europeu. Paul Blokker observa que “dimensões participativas, democracia popular e promoção da sociedade civil, quando não totalmente ausentes das constituições da região, parecem assumir um papel meramente secundário nas hierarquias constitucionais”.⁹ Portanto, o constitucionalismo legal, como praticado na Europa Central e Leste Europeu, comporta um paradoxo: embora tenha tentado construir instituições de estado de direito necessárias para limitar os excessos da vontade da maioria, ao mesmo tempo enfraqueceu tais instituições ao não buscar apoio político mais amplo para suas ações.

Hoje, três dos quatro países do grupo de Visegrad são governados por partidos populistas que desrespeitam abertamente o estado de direito e valores liberais democráticos. Na Eslováquia, o primeiro-ministro populista Robert Fico, líder da Direção Social-Democracia (Smer-SD), foi reeleito em março de 2016, após adotar uma plataforma de campanha anti-imigração. Para compor um governo de maioria, precisava de parceiros de coalizão. Dois deles, o Partido Nacional Eslovaco (SNP) e o Siet, são de extrema-direita, e um terceiro, o partido Most-Hid, representa a minoria húngara. Em um desfecho surpreendente, o partido neonazista Nossa Eslováquia conquistou cadeiras do parlamento pela primeira vez. O líder do partido, Marian Kotleba, havia dirigido anteriormente um grupo neonazista que, antes de ter sido dissolvido pelo Tribunal Constitucional, organizava comícios anticiganos e demonstrava simpatia pelo Estado fantoche nazista da Eslováquia dos tempos de guerra. Dada a natureza dos parceiros da coalizão do Smer e do crescente sucesso eleitoral de grupos de extrema-direita, não será surpresa se o novo governo de Fico seguir os mesmos passos da Hungria e da Polônia, ampliando a “democracia iliberal” na Europa pós-comunista.

UE ao resgate?

Alguns analistas defendem que a existência de organizações internacionais como a União Europeia torna o loteamento dos tribunais promovido por Estados-membros da UE algo diferente dos “golpes constitucionais” de eras anteriores.¹⁰ Uma das questões políticas mais cruciais enfrentadas pela Europa atualmente é quão bem equipada, legal e politicamente, está a UE para defender a democracia e o estado de direito entre seus Estados-membros. É necessário, portanto, examinar como a UE está lidando com suas primeiras tentativas de proteger a democracia em seus Estados-membros.

Um clube político de regimes democráticos criado sobretudo para promover a paz e a prosperidade na Europa do pós-guerra, a UE precisa agora confrontar Estados-membros que estão se afastando da democracia liberal. A Comissão Europeia, o órgão executivo responsável por garantir a ordem legal da UE, deu início a um processo contra a Hungria em 2012, alegando que a nova ordem constitucional húngara violava “valores fundamentais” (democracia, estado de direito e respeito aos direitos humanos) dispostos no artigo 2º do Tratado da União Europeia. E, em janeiro de 2016, a Comissão Europeia anunciou uma avaliação preliminar investigando possíveis violações de regras da UE pela Polônia, usando o recém-adotado quadro normativo sobre estado de direito, um processo de três estágios criado para lidar com potenciais ameaças sistêmicas ao estado de direito em seus Estados-membros.

Três soluções jurídicas

A legislação da UE oferece atualmente três opções legais para lidar com casos como os da Hungria e da Polônia. A primeira é invocar o artigo 7º do Tratado da União Europeia, a chamada “opção nuclear”, que descreve um processo para determinar se um Estado-membro violou os valores expressos no artigo 2º, o que resultaria na suspensão de certos direitos. Esse dispositivo foi introduzido pela primeira vez no

Tratado de Amsterdã de 1997 (modificando o Tratado de Maastricht de 1992), que declara que Estados onde houve uma “violação grave e persistente” dos “princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos humanos, de liberdades fundamentais e do estado de direito”, o Conselho da União Europeia pode limitar certos direitos, incluindo “a suspensão do direito de voto do representante do governo de um Estado-membro” no Conselho.

Embora a Hungria tenha claramente violado o artigo 2º, as instituições da UE, como o Parlamento Europeu, a Comissão Europeia e o Conselho da União Europeia ainda não acionaram o artigo 7º para aplicar sanções à Hungria. O Parlamento Europeu considerou fazê-lo em julho de 2013, quando adotou o Relatório Tavares (em nome de seu relator, o português Rui Tavares), que criticava duramente o estado dos direitos fundamentais na Hungria e recomendava a criação de um mecanismo independente para monitorar a situação no país. O relatório enfrentou resistência por parte do Partido Popular Europeu (PPE), uma coalizão de partidos políticos europeus de centro-direita que constitui o maior bloco no Parlamento Europeu. O Fidesz faz parte do PPE, e Orban possui muitos amigos entre seus membros. Consequentemente, é improvável que o Parlamento ou o Conselho se disponha a impor sanções.

A única vez em que líderes políticos da UE estiveram propensos a tomar medidas drásticas foi em 2000, quando o Partido da Liberdade da Áustria (FPÖ) de Jörg Haider, de extrema-direita, considerado uma organização xenófoba e racista, passou a fazer parte da coalizão de governo da Áustria. Em última análise, os chefes de Estado da UE, liderados pelo presidente francês Jacques Chirac, decidiram não invocar o artigo 7º, em seu lugar optando por coordenar sanções bilaterais — suspender contato com o governo austríaco, negar apoio a indicações do país para cargos em organizações internacionais e reduzir o contato com embaixadores austríacos. O regime de sanções, uma atitude sem precedentes, vigorou por sete meses.

No entanto, a coalizão de governo da Áustria não havia violado explicitamente nenhuma das regras da UE. Sem base legal e sem o apoio da Comissão Europeia e do Conselho da União Europeia, as duas principais instituições da UE, as sanções estavam fadadas ao fracasso. Dado que a coalizão de governo tecnicamente não havia feito nada de errado, parecia que as sanções haviam sido motivadas sobretudo pela retórica incendiária de Haider e as posições do FPÖ minimizando ou até mesmo glorificando certas características do passado nazista da Áustria. Atualmente, entende-se que a imposição de sanções à Áustria em 2000 foi altamente questionável, tanto política quanto juridicamente.

A segunda opção legal da UE para lidar com países que se afastam do rumo democrático está detalhada no artigo 258 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). O artigo 258 afirma que se a Comissão Europeia considerar que um Estado-membro “não cumpriu qualquer das obrigações que lhe incumbem por força dos Tratados” e o Estado não corrigir essa não conformidade, a Comissão “pode recorrer ao Tribunal de Justiça da União Europeia”. Foi o que aconteceu no caso da Hungria.

Usando o artigo 258, a Comissão deu início a vários processos independentes contra a Hungria com maior embasamento jurídico. O caso mais interessante envolvia um dispositivo transitório da Constituição húngara de 2012, que reduzia a idade de aposentadoria compulsória dos juízes de 70 para 62 anos. Esse dispositivo teria forçado 274 juízes e promotores públicos a se aposentar em um curto espaço de tempo. A Comissão considerou que a regra violava a independência do Judiciário.

O aspecto mais problemático desse novo dispositivo era que entre os juízes com aposentadoria forçada estava a maioria dos presidentes dos tribunais do país, que distribuíam os processos. Embora a Constituição de 2012 incluísse outros dispositivos ainda mais preocupantes

em termos de independência do Judiciário, a Comissão decidiu utilizar uma base legal estrita para lidar com o caso: ela se baseou exclusivamente na Diretiva 2000/78/CE do Conselho sobre igualdade de tratamento no emprego, que proíbe discriminação com base em idade. Em novembro de 2012, o Tribunal de Justiça da União Europeia decidiu que a redução radical da idade de aposentadoria dos juízes húngaros constituía uma discriminação por idade e violava a Diretiva 2000/78/CE do Conselho.¹¹

Apesar dessa vitória jurídica, os juízes aposentados não foram completamente reintegrados, e os aliados do Fidesz permaneceram ocupando os cargos. Como argumentou Jan-Werner Müller, no fim “a Europa mostrou-se impotente diante da verdadeira questão, que era política e não tinha nada a ver com discriminação contra indivíduos”.¹² Processos legais independentes como esse por discriminação podem resultar em vitórias jurídicas, mas, em última análise, não lidam com as questões institucionais mais amplas que ameaçam as bases do estado de direito e da democracia liberal na Hungria.

A última opção no arsenal jurídico da UE é o supramencionado quadro normativo sobre estado de direito. O quadro foi adotado em 2014, principalmente em resposta à inabilidade de atores-chave da UE em chegar a um acordo sobre o acionamento do artigo 7º. Frequentemente chamado de “procedimento pré-artigo 7º”, o quadro normativo sobre estado de direito complementa o artigo 7º ao estruturar uma fase “preparatória” para a aplicação de ações previstas no artigo 7º. Primeiramente, a Comissão avalia se houve uma ameaça sistemática ao estado de direito em um determinado país. Depois emite um “parecer sobre o estado de direito” ao Estado-membro em questão, como base para o diálogo para resolver o problema. Se o Estado-membro ignorar o parecer, a Comissão então envia uma “recomendação sobre o estado de direito” e monitora o seguimento dado pelo Estado-Membro. Se o seguimento for considerado insatisfatório, a Comissão avaliará a possibilidade de ativar os mecanismos estabelecidos no artigo 7º.

A principal limitação do quadro é que ele oferece pouca coisa em termos de sanções viáveis que possam ser usadas antes de ativar o artigo 7º. Quando a Polônia foi investigada no âmbito do quadro em 2016, a primeira-ministra Szydło deixou claro que seu governo não estava preocupado com a investigação. Além disso, ela não se furtou a expressar seu desdém pelas ações de Bruxelas, chamando a investigação de “ameaça ideológica” à soberania nacional da Polônia.¹³

Em abril, o Parlamento Europeu aprovou uma resolução urgindo o governo da Polônia a respeitar as decisões do Tribunal Constitucional do país. Em 1º de junho, a Comissão Europeia adotou um parecer citando um “risco sistêmico ao estado de direito na Polônia” como resultado de mudanças no Tribunal Constitucional. Se o governo da Polônia se recusar a resolver os problemas apontados pelo parecer, a Comissão Europeia pode seguir para a próxima etapa do quadro, que é recomendar “que o Estado-Membro resolva os problemas identificados num prazo fixo”. Não é de se surpreender que dois membros do PiS do Parlamento Europeu imediatamente anunciaram que o governo polonês não iria seguir as recomendações do parecer.

Por ora, parece que não se pode esperar muita coisa das ações jurídicas da UE visando proteger o estado de direito de seus Estados-membros. Falando sobre o “autoritarismo subnacional”, Daniel Kelemen argumenta que “instrumentos legais, sozinhos, não são capazes de proteger a democracia [...]. Enquanto os líderes políticos estiverem dispostos a colocar os interesses partidários à frente de valores democráticos, permitirão que a autocracia persista por décadas em sistemas políticos antes democráticos”.¹⁴ Isso é verdade tanto no nível supranacional (UE) quanto nacional (Estados-membros). Serão necessárias atitudes políticas mais audaciosas por parte de outros Estados-membros da UE para defender os valores fundamentais da UE de maneira mais efetiva.

Dos tribunais para a política?

Um dos problemas com o quadro normativo sobre estado de direito e com o artigo 7º do Tratado da União Europeia é que eles não preveem etapas intermediárias entre as recomendações e a suspensão do direito de voto no Conselho. Suspender o direito de voto pode ser uma jogada arriscada. No caso da Hungria, fazê-lo poderia facilmente alienar o governo Orban da UE, lançando o país ainda mais em direção à esfera de influência da Rússia. Ao mesmo tempo, embora a suspensão do direito de voto represente uma sinalização clara, é sobretudo uma medida simbólica, em particular para membros menores e menos influentes da UE, como a Hungria.

O artigo 7º seria muito mais efetivo se incluísse a possibilidade de sanções econômicas, que pesariam bastante em um país como a Hungria, altamente dependente de fundos estruturais da UE. Em 2012, Orban declarou que a Hungria “não seria uma colônia” da UE. Mas não via problema em assinar um acordo orçamentário com a UE que previa quase 40 bilhões de dólares em ajuda para a Hungria (cujo PIB anual é de 125 bilhões de dólares) entre 2014 e 2020. A Polônia também se beneficia enormemente da ajuda da UE. Em 5 de outubro de 2014, o *New York Times* informou que a Polônia (cujo PIB em 2013 foi de 518 bilhões de dólares) receberia um total de 318 bilhões de dólares em ajuda da UE entre 2008 e 2020. Isso é mais de duas vezes o valor corrente do Plano Marshall. A média anual aprovada para cada recipiente do Plano Marshall por quatro anos era de 2,5 bilhões de dólares. Em 2020, a Polônia estará recebendo 26,5 bilhões de dólares por ano.

Esses acordos de ajuda poderiam ser uma grande fonte de influência para a UE. Ainda assim, estudos sugerem que sanções econômicas raramente funcionam. No caso da UE, uma grande razão pela qual “sanções econômicas deixaram a desejar no passado é que nem todos os países a respeitaram. De fato, diferenças significativas de opinião

pública nos países que impõem as sanções frequentemente enfraquecem as sanções”.¹⁵ Portanto, tentativas futuras de impor sanções econômicas deveriam contar com o apoio de um forte consenso regional. À luz dos acontecimentos atuais, no entanto, chegar a esse consenso não é uma tarefa fácil. As instituições da UE não conseguiram sequer chegar a um acordo sobre uma linguagem comum para descrever os casos da Hungria e da Polônia. A abordagem fracassada da UE junto à Hungria trouxe prejuízos à legitimidade política da UE, enquanto a crise na Zona do Euro, a crise migratória, a ameaça do “Brexit” e a ocupação russa da Crimeia e de outras partes da Ucrânia deixaram a UE mais politicamente dividida do que nunca. Em uma união tão frágil, nem é preciso dizer, consenso sobre sanções pode permanecer algo distante.

Como outras organizações internacionais, é mais fácil a UE exercer pressão sobre um Estado-membro quando há interesses estrangeiros em jogo; é menos provável que ela intervenha em questões de política doméstica e no “funcionamento interno da democracia, como a limitação da liberdade de imprensa, corrupção na administração pública e centralização de poder nas mãos do partido do governo”,¹⁶ em parte porque é de interesse da UE manter a estabilidade e também porque a soberania nacional é uma questão delicada. Embora a UE tenha avançado massivamente sobre a soberania fiscal dos Estados-membros (com o Pacto Fiscal, o Mecanismo Europeu de Estabilidade e um pacote de cinco regulações e uma diretiva), é mais relutante em avançar sobre soberania nacional em questões sociais ou políticas mais delicadas.

Esse contraste entre medidas fiscais e sociopolíticas reflete os limites da integração da UE em uma união política mais forte. As instituições e as elites da UE parecem não ter o mesmo entusiasmo nem a vontade política de proteger valores fundamentais como a democracia e o estado de direito que demonstraram ao lidar com a crise na Zona do Euro. Se tivessem, o artigo 7º já teria sido usado no caso húngaro.

Ainda assim, com a confiança na UE nos níveis mais baixos já registrados e as elites políticas da UE pouco dispostas a reconhecer a gravidade dos problemas da Hungria e da Polônia, parece improvável que as sanções tivessem alcançado os resultados desejados.

Mesmo assim, a UE não é completamente impotente no que se refere à defesa do estado de direito entre seus Estados-membros. Apesar de não ter conseguido prevenir a guinada autoritária na Hungria, a União Europeia demonstrou ser capaz de proteger a democracia e o estado de direito em Estados-membros. Durante a crise constitucional da Romênia em 2012, por exemplo, a UE rapidamente ameaçou aplicar duras penas ao país, incluindo o bloqueio de sua adesão ao Acordo de Schengen, que garante a livre circulação de pessoas entre os países signatários. Essa pressão da UE foi bem-sucedida em fazer o primeiro-ministro da Romênia Victor Ponta recuar dos ataques ao Tribunal Constitucional romeno e de sua campanha para remover seu rival, o presidente Traian Basescu.¹⁷

A União Europeia deveria agir de maneira igualmente rápida e resoluta contra o atual governo da Polônia — antes que o PiS se consolide no poder, como fez o Fidesz na Hungria. O exemplo romeno também nos ensina que, em determinadas situações políticas, tribunais constitucionais podem ajudar a manter sob controle as aspirações autoritárias de poderosos líderes populistas — como quando o Tribunal Constitucional da Romênia invalidou o referendo de impeachment de Basescu por não ter atingido votação mínima. Obviamente, o governo de Ponta era muito menos hegemônico do que o de Orban ou o de Szydlo, e a UE dispunha de sanções mais poderosas para lidar com a Romênia, uma vez que condicionalidades para se tornar membro são trunfos mais poderosos do que penalidades políticas para os já membros. Aproveitar o momento certo também é fundamental. Se a UE agir rápido, antes que um governo iliberal se consolide no poder, as chances de prevenir uma guinada autocrática são muito maiores.

Isso requer ação imediata e enérgica em apoio ao Tribunal Constitucional da Polônia. É importante destacar que o secretário de Estado americano John Kerry e três senadores americanos avisaram seus pares poloneses que as mudanças legais levadas a cabo pelo novo governo “enfraquecem a Polônia enquanto exemplo de modelo democrático”.¹⁸ Também é importante que sanções externas estejam amparadas por apoio doméstico entre os partidos de oposição e grupos da sociedade civil da Polônia. Em 19 de dezembro de 2015, quase vinte mil pessoas marcharam em Varsóvia para protestar contra as ações antidemocráticas do novo governo; uma semana antes, cinquenta mil haviam marchado pela cidade para protestar contra o governo do PiS. Essas manifestações oferecem esperança para a democracia polonesa. Os manifestantes, liderados pelo Comitê pela Defesa da Democracia, exigiam a proteção da liberdade e da democracia. As ações do grupo foram apoiadas por diversos artistas e intelectuais famosos da Polônia, incluindo Agnieszka Holland e Andrzej Wajda.

Em 1957, apenas três anos após a decisão histórica da Suprema Corte americana *Brown v. Conselho de Educação*, o cientista político americano Robert Dahl escreveu que o tribunal, sozinho, é “praticamente impotente para afetar os rumos da política nacional”.¹⁹ A observação de Dahl permanece amplamente aceita nos Estados Unidos até hoje. Alguns cientistas políticos defendem que, apesar do enorme poder dos magistrados das altas cortes, “suas decisões podem ter eficácia no longo prazo, e às vezes até no curto prazo, desde que se mantenham politicamente toleráveis ao Congresso e ao presidente”.²⁰

Em contraste, as expectativas sobre o poder das cortes constitucionais na Europa têm sido muito maiores, especialmente após a queda da União Soviética. Em muitos países da Europa Central e Leste Europeu, os tribunais desempenharam um papel preponderante na construção de uma democracia constitucional e serviram de símbolo do estado de direito. Ainda assim, os últimos anos testemunharam a fragilidade institucional das cortes constitucionais quando atacadas por

forças liberais. Sem uma pressão rápida e contínua da UE, o desmonte das liberdades associadas ao estado de direito, conquistadas a duras penas, irá continuar, e a Europa Central e o Leste Europeu podem se parecer novamente mais com a Rússia que com o Ocidente. De forma mais ampla, podemos ser forçados a questionar a capacidade dos tribunais de proteger a democracia de maiorias liberais.

Notas

1. James Dawson; Seán Hanley, “What’s Wrong with East-Central Europe? The Fading Mirage of the ‘Liberal Consensus’”. *Journal of Democracy*, v. 27, n. 1, Jan. 2016. pp. 20-34.

2. Sylvana Habdank-Kolaczowska, “Nations in Transit 2015: Democracy on the Defensive in Europe and Eurasia”. Washington, D.C.: Freedom House, 2015. Disponível em: <freedomhouse.org/sites/default/files/FH_NIT2015_06.06.15_FINAL.pdf>.

3. Carl Schmitt, “Der Hüter der Verfassung” (Tübingen: Mohr Siebeck, 1931) [Ed. bras.: *O guardião da Constituição*. Belo Horizonte: Livraria Del Rey, 2007]; e Hans Kelsen, “Wer Soll der Hüter der Verfassung Sein?” (Tübingen: Mohr Siebeck, 1931) [Ed. bras.: “Quem deve ser o guardião da Constituição?”. In: Hans Kelsen, *Jurisdição Constitucional*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2003].

4. Jan-Werner Müller, *Contesting Democracy: Political Ideas in Twentieth-Century Europe*. New Haven: Yale University Press, 2011. pp. 1467.

5. Karl Loewenstein, “Militant Democracy and Fundamental Rights, II”. *American Political Science Review*, v. 31, n. 4, Aug. 1937. pp. 638-58.

6. Karl Loewenstein, “Law in the Third Reich”. *Yale Law Journal*, v. 45, n. 5, Mar. 1936. pp. 788.

7. “Kaczynski Announces Aim to Change Polish Constitution”. Radio Poland, 2 maio 2016.

8. Joanna Berendt, “Polish Court Strikes Down Law Limiting Its Powers, Inflaming a Crisis”. *New York Times*, 9 mar. 2016.

9. Paul Blokker, “Constitutionalism and Constitutional Anomie in the New Europe”. Documento de trabalho. Università degli studi di Trento, Facoltà di Sociologia, Quaderno 53, 1 nov. 2010. Disponível em: <dx.doi.org/10.2139/ssrn.1719095>.

10. Kim Lane Scheppele, “Constitutional Coups and Judicial Review: How Transnational Institutions Can Strengthen Peak Courts at Times of Crisis (With Special Reference to Hungary)”. *Transnational Law and Contemporary Problems*, v. 23, n. 1, Spring 2014. pp. 51-117.

11. Tribunal de Justiça da União Europeia, Processo C-286/12, *Comissão Europeia v. Hungria*, Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção), 6 nov. 2012.

12. Jan-Werner Müller, “Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law Inside Member States?”. *European Law Journal*, v. 21, n. 2, Mar. 2015. pp. 141-60.

13. A Comissão de Veneza — que não é um órgão da UE, mas um grupo consultivo do Conselho da Europa formado por especialistas constitucionais — emitiu um projeto de parecer criticando duramente o governo polonês e declarando que suas ações “colocam em perigo não apenas o estado de direito, mas também o funcionamento do sistema democrático”. Mas Szydło contou à imprensa polonesa que as conclusões da Comissão de Veneza não produziam efeitos legais para a Polónia.

14. R. Daniel Kelemen, “Europe’s Other Democratic Deficit: National Authoritarianism in a Democratic Union”. 2015. Não publicado.

15. Kenneth Rogoff, “Do Economic Sanctions Work?”. *Project Syndicate*, 2 jan. 2015. Disponível em: <www.project-syndicate.org/commentary/do-economic-sanctions-work-bykenneth-rogoff-2015-1?barrier=true>.

16. Erin K. Jenne; Cass Mudde, “Hungary’s Illiberal Turn: Can Outsiders Help?”. *Journal of Democracy*, v. 23, n. 3, July 2012. pp. 147-55.

17. R. Daniel Kelemen; Mitchell A. Orenstein, “Europe’s Autocracy Problem: Polish Democracy’s Final Days?”. *Foreign Affairs*, 7 jan. 2016. É importante mencionar que Ponta permaneceu uma figura controversa com pouco respeito pelo estado de direito. Foi indiciado por corrupção em setembro de 2015 e renunciou dois meses depois, em resposta a grandes manifestações populares após um incêndio em um clube noturno de Bucareste que resultou em muitas mortes.

18. Jan Cieski, “Polish Judges Wrestle Warsaw Rulers”. *Politico*, 8 mar. 2016.

19. Robert A. Dahl, “Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policy-Maker”. *Journal of Public Law*, n. 6, 1957. pp. 279-95. [Ed. bras.: “Tomada de decisões em uma democracia: a Suprema Corte como uma entidade formuladora de políticas nacionais”. *Revista de Direito Administrativo*, v. 252, 2009. pp. 25-43. Disponível em: <[dx.doi.org/10.12660/rda.v252.2009.7954](https://doi.org/10.12660/rda.v252.2009.7954)>.]

20. Richard H. Fallon, *The Dynamic Constitution: An Introduction to American Constitutional Law and Practice*. 2^a ed. Cambridge (Reino Unido): Cambridge University Press, 2013.

O Supremo, a Incerteza Judicial e a Insegurança Jurídica

Joaquim Falcão

Joaquim Falcão é Diretor da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas - RJ. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Constitucional, atuando principalmente nos seguintes temas: poder judiciário, internet, reformas, separação dos poderes e globalização.

Insegurança jurídica é diferente de incerteza judicial

Em 2005, instaurou-se discussão sobre o que é insegurança jurídica a partir do artigo intitulado “*Credit, Interest and Jurisdictional Uncertainty: Conjectures on the Case of Brazil*” de Pêrsio Arida, Edmar Bacha e Andre Lara Resende¹.

Nesse artigo, os autores debitavam às decisões de juízes a criação de uma insegurança jurídica econômica.

Participamos deste debate publicando então, Luis Fernando Schuartz, Diego Werneck, e eu, artigo intitulado “Jurisdição, Incerteza e Estado de Direito”².

1 Arida, P., Bacha, E., & Lara Resende, A. Credit, interest, and jurisdictional uncertainty: Conjectures on the case of brazil. In *Inflation Targeting and Debt: The Case of Brazil*. MIT Press, 2005.

2 FALCÃO, Joaquim; SCHUARTZ, Luis Fernando; ARGUELHES, D. W. Jurisdição, Incerteza e Estado de Direito. *Revista de Direito Administrativo*, v. 243, p. 79-112, 2006.

Esse é um tema jurídico-político. Questão institucional decisiva para a democracia.

Distinguímos incerteza judicial, que diz respeito ao funcionamento do Poder Judiciário, de insegurança jurídica, que diz respeito ao resultado deste funcionamento. São conceitos e realidades distintas³.

Incerteza diz respeito ao processo decisório: escolha entre opções excludentes. Insegurança diz respeito ao impacto desta escolha na previsibilidade, seja econômica ou política, dos atores sociais.

Nosso argumento é de que no estado democrático de direito existe incerteza normal ou estrutural, que não provoca insegurança jurídica no mercado de créditos. Ou em qualquer outro. Trata-se de pressuposto ao próprio ato de escolher, de julgar. Em linguagem econômica, deve já estar precificada nos contratos, na expectativa dos atores. Por simples razão:

Não há decisão judicial se não houver antes:

- (a) incerteza social trazida pelas partes, governos, empresas, cidadãos, ou demais poderes, para ser dirimida pelo Supremo Tribunal Federal;
- (b) espaço de discricionariedade, liberdade, para que o intérprete da Constituição possa escolher entre as opções apresentadas.

Se a interpretação da Constituição fosse decisão mecânica, científica ou puramente técnica⁴, como pretendem alguns, – dado A, necessariamente ocorre B - ela seria dispensável⁵. O juiz, os tribunais, o

3 Neste artigo procuro detalhar ideias lançadas no artigo *Jurisdição, Incerteza e Estado de Direito*. A responsabilidade, no entanto, é somente minha.

4 Ver KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 7.ed. São Paulo: Martins fontes, 2006, p. 392 -395.

5 Ver *História Oral do Supremo (1988-2013)*, v.15: Francisco Rezek / Fernando de Castro Fontainha, Rafael Mafei Rabelo Queiroz (orgs.) / Escola de Direito do Rio

Poder Judiciário, dispensáveis também.

Esta incerteza estrutural na democracia é regulada. Não se confunde com arbitrariedade. Obedece, por exemplo, ao devido processo legal. E à hierarquia das leis. Por mais estrita que seja, existirá sempre margem de liberdade para a escolha do juiz. Impossibilidade de prever com exatidão a opção escolhida. Qual será a “decisão/sentença final”?

Mas o processo decisório não é instantâneo. Tem múltiplas etapas pré-definidas, o contraditório, recursos, leva tempo. No Supremo, a média para julgamento de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) é de 6 anos, chegando a até mais de 20 anos em alguns casos⁶. É na gestão interna de seu processo decisório que mora o problema.

Pode levar décadas. O Supremo então, como quem não quer querendo, se transforma no gestor máximo, no CEO das incertezas nacionais. Diante de seu labirinto recursal, elimina umas incertezas e cria novas. Gestor de um moto-contínuo.

Como ocorreu, por exemplo, no julgamento do impeachment da ex-Presidente Dilma Rousseff. A cada decisão do Supremo sobre o rito processual, novas demandas lhe foram encaminhadas por partidos e políticos. Sobretudo, com o desmembramento da votação da pena do *impeachment* aplicado pelo Presidente Ricardo Lewandowski⁷. Ou seja: tragam-me sua incerteza que eu lhes devolverei outra.

de Janeiro da Fundação Getulio Vargas. – Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2016, p. 94.

6 FALCÃO, Joaquim; HARTMANN, I.; CHAVES, V. P. III Relatório do Supremo em Números- O Supremo e o Tempo. 1. ed. Rio de Janeiro: , 2014. v. 1. 150p .

7 VER, FALCÃO, Joaquim. Lewandowski plantou a dúvida. Publicado no Jornal O globo, em 01.09.2016 e também ARGUELHES, Diego W. Nem juiz, nem senador: Lewandowski e a dupla votação no julgamento de Dilma. Disponível em: <http://jota.uol.com.br/nem-juiz-nem-senador-lewandowski-e-dupla-votacao-no-julgamento-de-dilma>. Acesso em 05.09.2016.

Nosso argumento hoje, com base em diagnóstico empiricamente sustentado⁸, é que no Brasil a insegurança jurídica decorre da gestão desta incerteza judicial estrutural. Muito mais do que de suas decisões finais.

Incerteza material é diferente de incerteza procedimental

Para melhor compreender nosso argumento, temos que distinguir incerteza material e incerteza procedimental.

- (a) Incerteza material diz respeito à escolha do conteúdo da decisão, ao reconhecimento do que é, ou não, constitucional. Quem deve a quem, quanto, quando e por que?
- (b) Incerteza procedimental, diz respeito aos recursos, prazos e comportamentos dos ministros, no processo decisório. Quem decidirá? O plenário, a turma ou o ministro? Quando? Cabe recurso?

Nosso foco é pois a gestão da incerteza procedimental.

Tipo clássico de insegurança jurídica decorrente da incerteza procedimental é a decisão de não decidir. De adiar a decisão para além da “razoável duração do processo”⁹.

8 Nota metodológica: Todos os dados quantitativos utilizados foram retirados dos Projetos Supremo em números (Disponível em: <http://www.fgv.br/supremoemnumeros/>), História Oral do Supremo (Disponível em: <http://historiaoraldosupremo.fgv.br/sobre-o-projeto>), ambos da FGV Direito Rio e do Projeto Justiça em Números (Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros>), do Conselho Nacional de Justiça.

9 O art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal prevê: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) ”.

Um bom exemplo é o das ações sobre a constitucionalidade dos planos econômicos. Decorridos quase trinta anos, estima-se que mais de 957 mil¹⁰ casos permanecem parados nas instâncias inferiores, aguardando decisão do Supremo, que pode impactar o setor bancário em mais de 2,5 bilhões de reais¹¹.

Esta não-decisão afeta o princípio da separação dos poderes. Transfigura-se em verdadeira política econômica do Supremo. E não do Executivo. Beneficia ou prejudica investidores e bancos. Interfere na competição interbancária.

Somente contrapondo a realidade da gestão da incerteza procedimental ao ideal do equilíbrio de poderes podemos apreender esta, até agora desconhecida, fonte do poder do Supremo. Essa contraposição produz um constitucionalismo de realidade.

São dois os principais tipos da gestão geradores de insegurança jurídica: a gestão da incapacidade de produzir decisões finais e a gestão do descumprimento dos prazos processuais. Vejamos um a um.

A gestão da incapacidade de produzir decisões finais

Conforme evidencia o Quadro 1: As múltiplas vias de acesso ao Supremo, são cerca de 53 vias processuais estimulando a litigância. Dessas, 36 estão ativas nos últimos 5 anos¹². Três delas - Agravo em

10 Ver RECONDO, Felipe. Cármen Lúcia confirma que julgará planos econômicos. Disponível em: <http://jota.uol.com.br/carmen-lucia-confirma-que-julgara-planos-economicos>. Acesso em 05.09.2016.

11 LEAL, Fernando. Os impactos dos planos econômicos e a encruzilhada do Supremo. Disponível em: <http://jota.uol.com.br/os-impactos-dos-planos-economicos-e-encruzilhada-supremo>. Acesso em 19.08.2016. Acrescentar artigo contrário e também, em contrário, PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande. Planos econômicos: não há divergência sobre os números da conta. Disponível em: <http://jota.uol.com.br/planos-economicos-nao-ha-divergencia-sobre-os-numeros-da-conta>. Acesso em 05.09.2016.

12 FALCÃO, JOAQUIM; ARGUELHES, D. W. ; Pablo de Camargo Cerdeira . I Re-

Recurso Extraordinário, Recurso Extraordinário e Agravo de Instrumento – representam mais de 86,5% do acesso¹³.

Quadro 1: As múltiplas vias de acesso ao Supremo:

Ação Cautelar	Habeas Data
Ação Cível Ordinária	Inquérito
Ação Declaratória de Constitucionalidade	Intervenção Federal
Ação Direta de Inconstitucionalidade	Mandado de Injunção
Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão	Mandado de Segurança
Ação Ordinária	Oposição em Ação Civil Ordinária
Ação Ordinária Especial	Petição
Ação Penal	Petição Avulsa
Ação Rescisória	Prisão Preventiva para Extradicação
Agravo de Instrumento	Processo Administrativo
Agravo em Recurso Extraordinário	Proposta de Súmula Vinculante
Apelação Cível	Queixa-Crime
Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental	Reclamação
Arguição de Impedimento	Recurso Crime
Arguição de Relevância	Recurso Extraordinário
Arguição de Suspeição	Recurso Ord. em Mandado de Segurança
Carta Rogatória	Recurso Ordinário em Habeas Corpus
Comunicação	Recurso Ordinário em Habeas Data
Conflito de Atribuições	Recurso Ordinário em Mandado de Injunção

latório do Supremo em Números- O Múltiplo Supremo. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2011. v. 1. 70p.

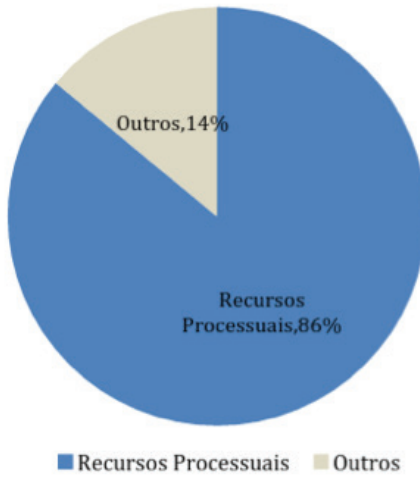
13 Fonte: Supremo em Números, FGV Direito Rio.

Conflito de Competência	Representação
Conflito de Jurisdição	Revisão Criminal
Exceção da Verdade	Sentença Estrangeira
Exceção de Incompetência	Sentença Estrangeira Contestada
Exceção de Litispêndência	Suspensão de Liminar
Exceção de Suspeição	Suspensão de Segurança
Extradição	Suspensão de Tutela Antecipada
Habeas Corpus	

O mais importante é que o evidencia o Quadro 2: Natureza dos processos novos no Supremo. Cerca de 86% das decisões são de natureza processual. Não decidem a constitucionalidade das demandas. Discutem etapas e prazos. O Supremo inunda-se a si próprio de decisões inconclusas¹⁴. Transforma-se em seu próprio labirinto. É um Supremo Recursal.

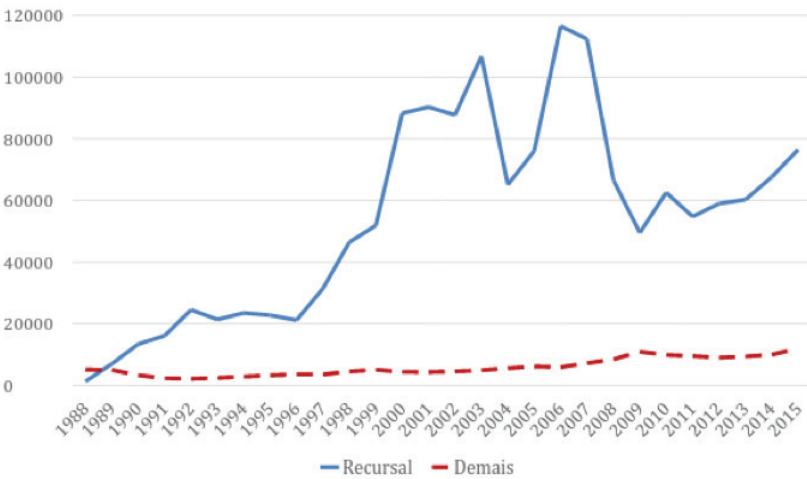
14 História oral do Supremo (1988-2013), v.14: Ilmar Galvão / Fernando de Castro Fontainha, Fábio Ferraz de Almeida (orgs.) / Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas. - Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2016.

Quadro 2: Natureza dos processos novos no Supremo (2011 – 2015)



Fonte: Supremo em Números, FGV Direito Rio

Quadro 3: Volume e natureza de processos novos no Supremo (1988-2015)



Fonte: Supremo em Números, FGV Direito Rio.

O Quadro 3: Volume e natureza de processos novos no Supremo, evidencia que o crescimento de processos de natureza recursal ocorreu depois de 1988. Por contraste o número de processos não recursais – Demais - (como ADINs, ADPFs, ADCs, ADOs Mandados de Injunção, por exemplo) permanece quase o mesmo.

Esse crescimento recursal resulta das escolhas que o Supremo fez estimulado por uma cultura de processualismos. A tentativa do Congresso de diminuir as demandas com a Emenda 45, em 2004 – com a repercussão geral e súmula vinculante - não foi suficiente para reverter esta cultura¹⁵.

O Quadro 4: Acervo do Supremo, recebimento e baixa de processos, revela estoque de ações a decidir. Apesar da redução verificada entre 2013 a 2015, constata-se uma linha de resistência em torno de 50 mil demandas não decididas. Dificilmente o Supremo conseguirá reduzir agora cerca de 90 mil, em 2014 e 2015¹⁶.

Quadro 4: Acervo do Supremo, recebimento e baixa de processos

	2011	2012	2013	2014	2015
Recebimentos	63.427	73.464	72.066	79.943	93.476
Baixa	86.327	73.860	71.917	90.164	95.816
Acervo Final	67.395	66.831	67.052	56.217	53.890

Fonte: Portal de Informações Gerenciais do Supremo Tribunal Federal em 31/12/2015

15 História oral do Supremo (1988-2013), v.13: Moreira Alves / Fernando de Castro Fontainha, Christiane Jalles de Paula, Fábio Ferraz de Almeida (orgs.) / Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. - Rio de Janeiro : Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2016.

16 Dados retirados do Relatório de Atividades do Supremo Tribunal Federal do ano de 2015, disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfConhecaStfRelatorioAtividade/anexo/Relat_Ativ_STF2015.pdf. Acesso em 29.08.2016.

A incapacidade de decidir não resulta da improdutividade dos ministros. Um ministro do Supremo recebe por ano mais processos do que um juiz de primeira instância. O juiz de primeira instância recebeu, em média, pouco mais de 1.500 casos no ano de 2014¹⁷. No mesmo ano, cada ministro do Supremo recebeu em média 5.780 casos. Em 2015, ultrapassou a casa dos 6 mil casos¹⁸.

Essa incapacidade é endogenamente originada. O Ministro Luís Roberto Barroso¹⁹ aponta como o Supremo deturpou a repercussão geral da Emenda Constitucional 45. Primeiro criou 330 repercussões gerais. Mas só julga, em média por ano, apenas 27 destes processos. Levaria mais de 12 anos para zerar somente as já reconhecidas²⁰. Ou seja, o Congresso tentou diminuir as demandas. A gestão de processualismos do Supremo não permitiu.

Propõe então Barroso que os processos sem repercussão geral reconhecida, transitem em julgado. Pois já passaram por duas instâncias.

Como em qualquer lugar do mundo, o devido processo legal e o acesso à justiça acontece em duas instâncias, então não há um

17 Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros>. Acesso em 29.08.2016.

18 Dados retirados do Relatório de Atividades do Supremo Tribunal Federal do ano de 2015, disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfConhecaStfRelatorioAtividade/anexo/Relat_Ativ_STF2015.pdf. Acesso em 29.08.2016.

19 “Enquanto os processos com repercussão geral não forem julgados, os processos atinentes aquelas matérias ficam sobrestados. Portanto, precisamos ter mecanismo célere de julgamento de repercussões gerais e não podemos dar mais repercussões gerais do que podemos julgar em um ano” (Ministro Barroso propõe limitar reconhecimento de repercussão geral. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2014-ago-26/roberto-barroso-propoe-limitar-repercussao-geral-supremo>. Acesso em 31.08.2016).

20 BARROSO, Luís Roberto. Reflexões sobre as competências e o funcionamento do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/palestra-ivnl-reflexoes-stf-25ago2014.pdf>. Acesso em 29.08.2016.

direito subjetivo de ter o caso julgado pelo Supremo. Todas as cortes constitucionais selecionam com critério e transparência os casos que vão julgar e fazem a sua própria agenda. Nós temos que fazer isso também²¹.

Esta incapacidade deriva, dentre outros fatores, da importação seletiva do modelo de *judicial review* dos Estados Unidos. Importaram o *judicial review*, estimularam a litigância constitucional, mas não importaram o filtro das demandas, o *writ of certiorari*.²² “Ideias fora do lugar”, diria Roberto Schwarz²³.

A inexistente política de autodefesa

Poderia o Supremo implementar uma política desestimuladora de demandas? De autodefesa? Acredito que sim.

Poderia, por exemplo, usar a jurisprudência para criar filtros de não admissibilidade do processo.

Entre 2011 e 2015, apenas 3,04% dos recursos - recurso extraordinário, agravo em recurso extraordinário e agravo de instrumento - foram providos. Já nos casos de mandado de segurança e recurso em mandado de segurança, a taxa é de 5,6%. Nos casos de habeas corpus e recurso em habeas corpus, a taxa de reversão é de 9,6%.

O Min Luiz Fux diz que em seu caso metade deles diz respeito a

21 SCOCUGLIA, Livia. Ministro Barroso propõe limitar reconhecimento de repercussão geral. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2014-ago-26/roberto-barroso-propoe-limitar-repercussao-geral-supremo>. Acesso em 29.08.2016.

22 Sobre a questão da importação de ideias constitucionais, ver FALCÃO, Joaquim. A razão sem voto e um constitucionalismo de realidade (2017, no prelo). LEAL, Fernando. “O formalista expiatório: leituras impuras de Kelsen no Brasil. Revista Direito GV, v. 10, n. 1, p. 245-268, jan. 2014.

23 Ver SCHWARZ, Roberto, “Ao Vencedor As Batatas”, 4. ed. São Paulo: Duas Cidades, 1992.

questões sobre drogas²⁴.

Daí o dilema apontado por Aloísio Araújo:

O segundo argumento (a favor da Emenda Peluso que visava reduzir os recursos ao Supremo) vem dos estatísticos, que através dos conceitos de “erro do tipo um” e “erro do tipo 2” ajudam a esclarecer a situação. O erro do tipo 1 é o que rejeita uma hipótese verdadeira como falsa e o erro de tipo 2 é o que aceita uma hipótese falsa como verdadeira, na teoria de testes estatísticos.

Para os economistas e estatísticos é utópico, senão impossível se perseguir a justiça plena. Ao se tentar buscar mais e mais evidências para que não cometamos erro do tipo 1, ou seja, punir um inocente acabamos por incorrer no tipo 2, ou seja, não punimos o culpado²⁵.

Poderia o Supremo também construir política para desestimular demandas protelatórias e de litigância de má-fé.

Mas, são excepcionais os momentos como o do voto do Ministro Marco Aurélio ao levar a julgamento na 1ª Turma do Supremo listas com imposição de multa a agravos inadmissíveis e infundados²⁶.

Decisão de primeiro grau desfavorável. Decisão de segundo grau desfavorável. Interposto o recurso foi negado seguimento a este

24 História oral do Supremo (1988-2013), v.12: Luiz Fux / Fernando de Castro Fontainha, Marco Aurélio Vannucchi Leme de Mattos, Izabel Saenger Nuñez (orgs.). – Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2016.

25 Ver ARAUJO, Aloísio. A impunidade, os economistas e a PEC do Ministro Peluso. Publicado no jornal Valor Econômico, em 13. 06.2011.

26 O Ministro aplicou parágrafo 2º do art. 557 do CPC de 1973: Quando manifestamente inadmissível ou infundado o agravo, o tribunal condenará o agravante a pagar ao agravado multa entre um e dez por cento do valor corrigido da causa, ficando a interposição de qualquer outro recurso condicionada ao depósito do respectivo valor. (Incluído pela Lei nº 9.756, de 1998)

recurso. Protocolado agravo de instrumento julgado por integrante do Supremo, portanto, pelo Supremo. E ainda me vem com agravo interno (...). Penso que é hora de atinarmos para a litigância de má-fé, no que ela vem inviabilizando a própria jurisdição. (...) nesses casos vou adotar como regra invariável a imposição da multa²⁷.

A gestão da incapacidade de produzir decisões finais transforma o Supremo em instância certificadora de decisões de instâncias inferiores mais do que de defensor de direitos violados. Atua como quarta ou quinta instância. Com imensos custos econômicos e políticos para o Brasil.

A gestão do descumprimento dos prazos legais

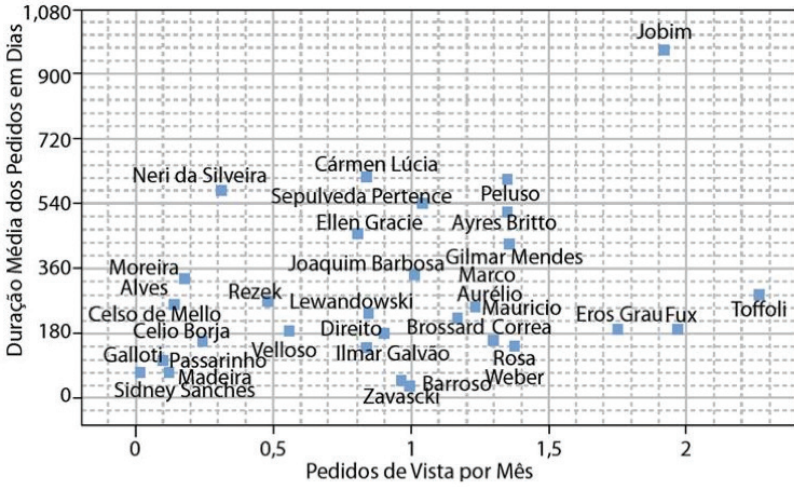
A insegurança jurídica é também provocada pela inexistência de responsabilização dos ministros quando não cumprem o próprio regimento do Supremo. Por exemplo.

Criado inicialmente como mecanismo que permitiria ao ministro conhecer melhor o processo em julgamento, refletir sobre seu voto, o pedido de vista acabou por servir a objetivos outros.

Pelo regimento do Supremo, o prazo de devolução de pedido de vista nunca foi maior do que 30 dias²⁸. No entanto, conforme o Quadro 5 abaixo, sobre pedidos de vista de ministros do Supremo, este prazo é rotineiramente desrespeitado. A média é de 346 dias, quase 1 ano.

27 Ver FALCÃO, Joaquim. O Supremo contra-ataca. Disponível em: <http://jota.uol.com.br/o-supremo-contra-ataca>. Acesso em 29.08.2016.

28 Resolução 278, de 15 de dezembro de 2003, RESOLVE: Art. 1º O Ministro que pedir vista dos autos deverá devolvê-los no prazo de dez dias, contados da data que os receber em seu Gabinete. O julgamento prosseguirá na segunda sessão ordinária que se seguir à devolução, independentemente da publicação em nova pauta. §1º Não devolvidos os autos no termo fixado no caput, fica o pedido de vista prorrogado automaticamente por dez dias, findos os quais a Presidência do Tribunal ou das Turmas comunicará ao Ministro o vencimento do referido prazo.

Quadro 5: Pedidos de vista de ministros do Supremo (1988-2013)

Fonte: Supremo em Números, FGV Direito Rio

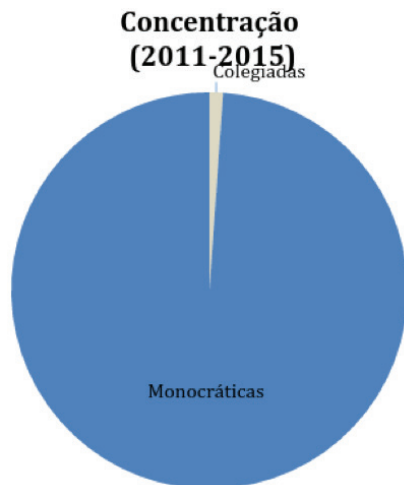
A banalização do descumprimento de prazos legais acaba transformando o pedido de vista em verdadeiro e antidemocrático poder individual de veto do ministro do Supremo²⁹.

Os onze Supremos

Esse descumprimento dos prazos legais é agravado pelo fato de o Supremo se comportar cada vez menos como corte, colegiado ou tribunal. E mais como conjunto disperso de individualidades independentes.

O Quadro 6, o Supremo monocrático, evidencia que a imensa maioria das decisões do Supremo são tomadas por ministros individualmente.

29 ARGUELHES, Diego W.; HARTMANN, Ivar. "Timing Control Without Docket Control: How individual Justices shape the Brazilian Supreme Court's agenda." *Journal of Law & Courts*, 2017 (no prelo). ARGUELHES, Diego W. RIBEIRO, Leandro Molhano. *O Supremo Individual: mecanismos de influência direta dos Ministros sobre o processo político*. Direito, Estado e Sociedade (Impresso), v. 46, p. 121-155, 2015.

Quadro 6: O Supremo monocrático (2011 – 2015)

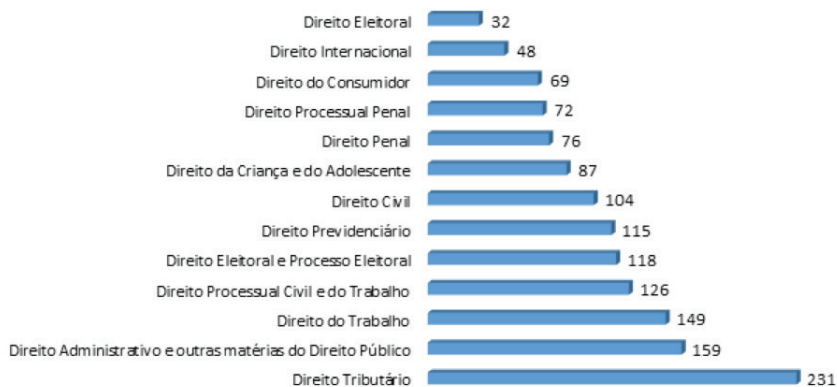
Fonte: Supremo em Números, FGV Direito Rio.

Nas decisões liminares, que não julgam o mérito mas podem paralisar o processo, os ministros podem manter sua decisão a salvo do crivo do plenário.

Exercem um poder de veto sobre a federação e sobre seus legislativos. Quando concedem liminar monocraticamente em ações constitucionais, os ministros suspendem a decisão do legislador federal ou estadual. O tempo médio até que seus pares possam avaliar a decisão unilateralmente retida é de 747 dias.

O Quadro 7: Tempo de conclusão ao relator em dias no Supremo, corrobora a evidencia dos onze supremos. O poder individual do relator de apresentar ou não sua manifestação. Pode levar à prescrição ou à perda do objeto. Transforma a decisão individual do ministro, em decisão do Supremo.

Quadro 7: Tempo de conclusão ao relator em dias no Supremo (2011-2015)



Fonte: Supremo em Números, FGV Direito Rio

Esses indicadores e outros multiplicam o Supremo em onze Supremos³⁰.

Essa individualização não tem sido contida nem pela presidência, nem pelo plenário. Inexiste Corregedor ou sistemas gerenciais automáticos. O Supremo limitou a competência administrativa do Conselho Nacional de Justiça sobre seus ministros, o que o Congresso não tinha feito.

O Supremo tem confundido “livre convencimento do juiz”, indispensável ao exercício da jurisdição no estado democrático de direito, com “livre comportamento”. Aponta para um governo de juízes e não um governo com juízes.

Esta situação é irreversível?

30 FALCÃO, JOAQUIM; ARGUELHES, D. W. O invisível Teori Zavascki e a fragmentação do Supremo. 2016. Disponível em: <http://jota.uol.com.br/o-invisivel-teori-zavascki-e-a-fragmentacao-do-supremo>. Acesso em 05.09.2016. Para um diagnóstico do individualismo nas deliberações colegiadas do tribunal, ver MENDES, Conrado H. “Onze Ilhas”, Folha de São Paulo, 1 de fevereiro de 2010.

A neutralização da mudança

Além do próprio Supremo, o Congresso poderia propor emendas constitucionais ou novas leis para controlar estes comportamentos. Difícil. O Congresso está neutralizado. A Constituição é feita de dispositivos de força política e jurisdicional desiguais. Uma tentativa do Congresso poderia causar crise institucional.

Em 1988, os constituintes estruturaram a Constituição como se de duas classes fosse. Uma classe, de cláusulas imutáveis, as cláusulas pétreas, do artigo 60, §4º, da Constituição:

Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

A outra classe, é de cláusulas mutáveis. São todas as demais.

As mutáveis ficam sob guarda do Congresso. As imutáveis, do Supremo. Com decisiva hierarquia entre elas. As imutáveis podem impedir a mudança das mutáveis. Declará-las inconstitucionais, mesmo já estando constitucionalizadas.

Mesmo que o Congresso aprove uma emenda constitucional, a Presidência a sancione, seja publicada, entre em vigor, o Supremo pode considerar inconstitucional a mudança já constitucionalizada. Aliás, o Supremo pode até suspender a deliberação da proposta de emenda argumentando que é “tendente a abolir” cláusulas do §4º do art. 60, da Constituição.

O poder hierárquico do Supremo sobre os demais poderes reside na discricionariedade de determinar o significado de cláusulas pétreas

vazias. Inclusive o que quer dizer “tendente a abolir”.

Quanto mais vagas as cláusulas pétreas, maior o poder interpretativo, incontrolado pelo “*checks and balances*”, do Supremo sobre o Congresso e o Executivo.

No caso da criação do IPMF, no governo Fernando Henrique em 1993, o Supremo considerou cobrar tributos no mesmo ano de sua criação -, era uma cláusula pétrea. Feria “os direitos e garantias individuais” do contribuinte. Inconstitucionalizou o IPMF.

O Supremo, é verdade, tem exercido parcimoniosamente este poder sobre Congresso. Mesmo porque, em alguma medida, é poder que nem precisa ser exercido para gerar consequências políticas. Sua existência é por si só força. Dissuasória se diz na arte da guerra.

No acordão em que reconheceu a união homoafetiva, o relator Ministro Carlos Ayres Britto, usou dessa força. Alertou desde logo no Congresso. Se tentar reverter o acordão através de emenda constitucional, violará cláusula pétrea³¹.

Ou seja: “Não tente mudar minha palavra final”. Ela é cláusula pétrea e seria considerada contrária à cláusula pétrea de separação dos poderes.

31 “PROIBIÇÃO DE DISCRIMINAÇÃO DAS PESSOAS EM RAZÃO DO SEXO, SEJA NO PLANO DA DICOTOMIA HOMEM/MULHER (GÊNERO), SEJA NO PLANO DA ORIENTAÇÃO SEXUAL DE CADA QUAL DELES. A PROIBIÇÃO DO PRECONCEITO COMO CAPÍTULO DO CONSTITUCIONALISMO FRATERNAL. (...) **DIREITO À INTIMIDADE E À VIDA PRIVADA. CLÁUSULA PÉTREA. O sexo das pessoas, salvo disposição constitucional expressa ou implícita em sentido contrário, não se presta como fator de desigualação jurídica.** Proibição de preconceito, à luz do inciso IV do art. 3º da Constituição Federal, por colidir frontalmente com o objetivo constitucional de “promover o bem de todos”. Silêncio normativo da Carta Magna a respeito do concreto uso do sexo dos indivíduos como saque da kelseniana “norma geral negativa”, segundo a qual “o que não estiver juridicamente proibido, ou obrigado, está juridicamente permitido”. (...). O concreto uso da sexualidade faz parte da autonomia da vontade das pessoas naturais. Empírico uso da sexualidade nos planos da intimidade e da privacidade constitucionalmente tuteladas. **Autonomia da vontade. Cláusula pétrea**” STF, ADPF 132. Rel. Min. Ayres Britto. Julg. 05.05.2011.

Trata-se, pois, de uma gestão antidemocrática da incerteza procedimental, porque sem nenhum controle. Não há poder sem controle na democracia.

Mas desestimular a litigância constitucional, diminuir o número de processos, descentralizar para as instâncias inferiores a “palavra final”, controlar o comportamento dos ministros, tornar o processo decisório previsível, tudo impacta e diminui o poder político do Supremo. É um poder paralelo e informal não previsto na Constituição.

O fato é que o saldo de demandas não decididas e o incontrolado dos prazos decisórios, como alerta Ivar A. Hartmann, permite ao Supremo, como colegiado, e aos ministros individualmente, escolherem o que julgar, quem, quando e como. Estamos, portanto, no terreno onde incertezas decisórias estruturais transformam-se em inseguranças jurídicas prováveis.

Plataforma Democrática (www.plataformademocratica.org) é uma iniciativa da Fundação iFHC e do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais dedicada a fortalecer a cultura e as instituições democráticas na América Latina, por meio da produção de conhecimento e da promoção do debate pluralista de ideias sobre as transformações da sociedade e da política na região e no mundo. Conjuntamente com vinte e um centros de pesquisas associados, localizados em onze países da América Latina, realiza pesquisas e seminários para estimular o diálogo entre os produtores de conhecimentos e os diferentes atores sociais e políticos sobre temas da atualidade.

Plataforma Democrática oferece uma infraestrutura virtual com uma biblioteca de livre acesso que inclui milhares de textos sobre temas relacionados à democracia na América Latina e um banco de dados sobre instituições de pesquisa na região

As principais áreas de trabalho da Plataforma Democrática são:

Relações Internacionais:

<http://plataformademocratica.org/portugues/relacoes-internacionais>

Meios de Comunicação:

<http://plataformademocratica.org/portugues/meios-de-comunicacao>

Sociedade Civil:

<http://plataformademocratica.org/portugues/sociedade-civil>

América Latina:

<http://plataformademocratica.org/portugues/america-latina>

Bibliotecas virtuais:

Democracia

<http://plataformademocratica.org/portugues/biblioteca>

Sociedade de Informação

<http://plataformademocratica.org/portugues/biblioteca-sociedade>

Coleção Recursos de Pesquisa na Internet:

<http://plataformademocratica.org/portugues/publicacoes#RecursosPesquisa>