

JOURNAL OF DEMOCRACY EM PORTUGUÊS

Volume 14, Número 1, Abril de 2025

TRADUÇÕES

Quando a maioria deve governar?

Steven Levitsky e Daniel Ziblatt

A era de contrarreforma da China

Carl Minzner

O México está à beira do autoritarismo?

Azul A. Aguiar Aguilar, Rodrigo Castro Cornejo e Alejandro Monsiváis-Carrillo

Crise climática: Resistindo à tentação autoritária

Nomi Claire Lazar e Jeremy Wallace

Crise climática: Uma estranha defesa da governança democrática

Elisabeth Ellis

ARTIGOS INÉDITOS

Uma nova ordem global nas políticas digitais?

Francisco Brito Cruz e Danyelle Reis Carvalho

Os cinquenta anos das relações do Brasil com a África lusófona: Política, democracia e direitos humanos

Danilo Marcondes



JOURNAL OF
DEMOCRACY
EM PORTUGUÊS

CONSELHO EDITORIAL Bernardo Sorj

Sergio Fausto

TRADUÇÃO Fabio Storino

REVISÃO TÉCNICA Otávio Dias
Beatriz Kipnis

REVISÃO DE DIAGRAMAÇÃO Felipe Martins

DIAGRAMAÇÃO Lisia Lemes / Lilemes Comunicação

Journal of Democracy em Português, Volume 14,

Número 1, São Paulo, Abril de 2025

Plataforma Democrática

ISSN 2527-1369

Índice de catálogo sistemático:

Democracia, Política e Governo, Sociedade, Partidos Políticos, Políticas Públicas.

© Copyright - Todos os direitos reservados à:

Fundação Fernando Henrique Cardoso

Rua Formosa, 367, 6º andar, Centro, São Paulo/SP, CEP: 01049-000

www.fundacaofhc.org.br • e-mail: imprensa@fundacaofhc.org.br



São Paulo (Sede)

Rua Formosa, 367, 6º andar - Centro

São Paulo - SP - Brasil - CEP 01049-000

tel: +55 (11) 3359-5000

[contato@plataformademocratica.org](mailto: contato@plataformademocratica.org)

PERIODICIDADE: Semestral

Este trabalho pode ser reproduzido gratuitamente, sem fins comerciais, em sua totalidade ou em parte, sob a condição de que sejam devidamente indicados a publicação de origem e seu autor.

Apresentação

Quando os limites às maiorias melhoram a governança democrática e quando a prejudicam? É a pergunta que os cientistas políticos norte-americanos **Steven Levitsky** e **Daniel Ziblatt** (Universidade Harvard) buscam responder no primeiro artigo desta edição do Journal.

“A democracia liberal não é simplesmente um sistema de governo da maioria: ela combina o governo da maioria e a proteção dos direitos das minorias. Este ensaio oferece uma nova estrutura para entender a relação ambígua entre o contramajoritarismo e a democracia contemporânea. Ele traça uma distinção mais precisa entre, de um lado, instituições contramajoritárias que são essenciais para a democracia liberal e, de outro, aquelas que não apenas são desnecessárias, como também podem subvertê-la”, escrevem os autores do bestseller ‘Como as Democracias Morrem’ (Companhia das Letras, 2018).

Na segunda tradução, **Carl Minzner**, pesquisador sênior de Estudos da China no Council on Foreign Relations, defende que a China, sob a liderança autoritária e personalista do presidente Xi Jinping, vive uma “era da contrarreforma” que dificulta a consolidação do país como nova superpotência global. Para o autor, a China não está mais em ascensão, mas em processo de decadência, se Beijing seguir no atual caminho.

“Nos últimos quinze anos, a República Popular da China entrou progressivamente em uma nova era, bastante diferente da era das reformas pós-Mao. A economia chinesa, cujas taxas de crescimento impressionantes tornaram-na uma maravilha do mundo, está desacelerando. Ideologicamente, o regime está se fechando cada vez mais. E, politicamente, as normas parcialmente institucionalizadas da era das reformas estão perdendo espaço à medida que o partido-Estado volta a

se tornar um regime cada vez mais personalista. (...) Para as autoridades e os cidadãos chineses, a questão agora não é ‘como as tendências da era das reformas podem evoluir?’, mas ‘até onde podemos retroceder?’”, diz o autor do livro ‘End of an Era: How China’s Authoritarian Revival is Undermining its Rise’ (Oxford University Press, 2018).

No terceiro texto, os cientistas políticos mexicanos **Azul A. Aguiar Aguilar, Rodrigo Castro Cornejo e Alejandro Monsiváis-Carrillo** analisam se o México — após a presidência de António Manuel López Obrador (AMLO) e sob a nova liderança de Claudia Sheinbaum, eleita com o seu apoio — está à beira do autoritarismo.

“Durante a maior parte dos seis anos de seu mandato, a democracia permaneceu resiliente diante dos constantes ataques de AMLO, mas as reformas constitucionais aprovadas nos últimos dias de seu governo deixaram o país sem um Judiciário independente. (...) Com a super-maioria conquistada no Congresso, as forças governistas estão livres para intervir em outras instituições democráticas, como a imprensa independente, a comissão eleitoral ou a academia. Embora houvesse expectativas de que Sheinbaum — uma ex-acadêmica com doutorado em engenharia de energia — não endossasse estas reformas, isso não aconteceu. O México está prestes a seguir o caminho do autoritarismo competitivo”, argumentam.

Os artigos seguintes tratam de um tema essencial: as respostas dos regimes democráticos à crise climática, com visões que não são opositas, mas divergentes.

Segundo **Nomi Claire Lazar** (Universidade de Ottawa) e **Jeremy Wallace** (Universidade Johns Hopkins), os fracassos das democracias e das instituições democráticas em enfrentar os desafios climáticos levaram alguns estudiosos e ativistas a questionarem se a democracia é funcional nessa nova realidade, mas existem fortes razões para resistir ao “canto das sereias do autoritarismo climático”, seja ele temporário, como governo de emergência, ou mais duradouro.

“Os desafios climáticos estarão conosco por um longo tempo, e em formas mutáveis, possivelmente difíceis de prever. Habituar as pessoas à retórica da emergência climática tornará mais difícil lidar com os perigos climáticos e aumentará o risco de mais mortes e danos. (...) Normalizar os poderes de emergência para contornar falhas democráticas abre a porta para mais problemas. É como deixar uma arma carregada sobre a mesa. Qualquer pessoa com uma causa pode pegá-la”, alertam.

“A democracia não foi incapaz de produzir uma resposta razoável ao problema das mudanças climáticas. Ela sequer tentou”, afirma **Elisabeth Ellis** (Universidade de Otago, Nova Zelândia). “A inação das últimas décadas atesta que precisamos de mais do que a democracia representativa comum para enfrentar a crise climática: mais instituições majoritárias e globalmente representativas, mais orientação da sociedade civil para objetivos climáticos comuns, mais e melhor raciocínio por parte das instituições deliberativas. O antídoto para um pensamento mortalmente ruim sobre as mudanças climáticas é mais e melhor democracia.”

Em ensaio inédito escrito para a versão brasileira do Journal, os advogados especializados em direito digital **Francisco Brito Cruz** e **Danyelle Reis Carvalho**, respectivamente fundador e pesquisadora do InternetLab, questionam se, com o retorno de Donald Trump à Casa Branca, a adesão explícita de algumas das principais *big techs* ao novo presidente americano representa o surgimento de uma “nova ordem global nas políticas digitais”.

“Em 7 de janeiro de 2025, o CEO da Meta deixou claro um repositionamento diante da nova conjuntura política nos Estados Unidos. Esse redirecionamento revela mais do que uma resposta tática pontual às pressões do governo Trump. Em verdade, ilustra uma nova conjuntura no circuito de relações entre política e economia digital com significativas consequências para os Estados democráticos e para o

sistema internacional baseado em regras e princípios. Grandes plataformas digitais que hospedam o debate público, antes equilibrando-se entre diferentes atores institucionais, agora ensaiam assumir um papel diferente. É razoável pensar que esses fatores começam a desenhar *uma nova ordem global nas políticas digitais?* Que *nova ordem* seria essa?”, perguntam.

O último artigo, escrito por **Danilo Marcondes**, professor da Escola de Guerra Naval (EGN) e estudioso das relações Brasil-África, analisa os cinquenta anos das relações do Brasil com a África lusófona, focando em três países: Angola, Moçambique e Guiné-Bissau.

“Desde a independência das ex-colônias de Portugal nos anos 1970, o Brasil desenvolveu relação diversificada com os PALOPs (Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa), principalmente com Angola e Moçambique, com os quais foi estabelecida uma relação político-diplomática e econômica de maior intensidade. Ao longo das últimas décadas, o Brasil conseguiu desenvolver diferentes iniciativas que, direta ou indiretamente, apoiaram os processos de democratização e fortalecimento dos direitos humanos nos seus parceiros africanos.”

Boa leitura

Bernardo Sorj e Sergio Fausto

Diretores da Plataforma Democrática

Quando a maioria deve governar?

Steven Levitsky e Daniel Ziblatt

Steven Levitsky é professor de Estudos Latino-Americanos e de Governo e diretor do Centro David Rockefeller de Estudos Latino-Americanos da Universidade Harvard. **Daniel Ziblatt** é diretor do Centro Minda de Gunzburg de Estudos Europeus da Universidade Harvard, onde também é professor de Governo. Juntos, são autores de *A tirania da minoria* (2023) e de *Como as democracias morrem* (2018).

Quando os limites às maiorias melhoram a governança democrática e quando a prejudicam? Restrições às maiorias são, obviamente, essenciais para a democracia moderna. A democracia liberal não é simplesmente um sistema de governo da maioria: ela combina o governo da maioria e a proteção dos direitos das minorias. Para evitar que maiorias temporárias privem indivíduos de direitos fundamentais ou legislem para eliminar minorias políticas, as democracias devem garantir que alguns domínios permaneçam, nas palavras do ministro da Suprema Corte dos EUA Robert H. Jackson, “fora do alcance das maiorias”.¹

Mas as restrições às maiorias eleitorais também subvertem a democracia. Na Tailândia, um Senado não eleito impediu que o partido *Move Forward (MFP)* formasse um governo, apesar de sua vitória esmagadora nas eleições parlamentares de 2023; no Chile, senadores

* Publicado originalmente como “When Should the Majority Rule?”, *Journal of Democracy*, Volume 36, Number 1, January 2025 © 2025 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

nomeados permitiram que os conservadores controlassem o Senado na década de 1990, embora os chilenos tenham elegido maiorias de centro-esquerda; e nos Estados Unidos, o colégio eleitoral permitiu que candidatos que obtiveram menos votos do que seu oponente nas urnas assumissem a Presidência duas vezes neste século.

Este ensaio oferece uma nova estrutura para entender a relação ambígua entre o contramajoritarismo e a democracia contemporânea. Ele traça uma distinção mais precisa entre, de um lado, instituições contramajoritárias que são essenciais para a democracia liberal e, de outro, aquelas que não apenas são desnecessárias, como também podem subvertê-la. Agrupar todas as instituições contramajoritárias na mesma categoria pode nos levar a preservar e prescrever instituições ultrapassadas e antidemocráticas que distorcem a competição política e podem minar a legitimidade democrática. Em suma, defendemos um contramajoritarismo robusto, mas minimalista.

Conceitualizando instituições contramajoritárias

Instituições contramajoritárias são aquelas que limitam o poder das maiorias eleitorais, geralmente para proteger os direitos ou interesses das minorias.² Essa definição abrange uma ampla gama de instituições contemporâneas, incluindo:

- Proteção constitucional das liberdades civis e dos direitos de propriedade;
- Judiciários não eleitos;
- Tribunais constitucionais ou supremas cortes com poder de revisão constitucional;
- Eleição indireta para cargos públicos;
- Órgãos legislativos total ou parcialmente não eleitos;

- Bicameralismo com eleições escalonadas;
- Órgãos não eleitos com autoridade independente para formulação de políticas (como bancos centrais independentes);
- Autoridades não eleitas com poder de veto sobre políticas governamentais (por exemplo, militares e monarquias);
- Representação territorial (em oposição à baseada na população) no Legislativo;
- Federalismo;
- Regras de supermaioria para legislar;
- Regras de supermaioria para emendas constitucionais;
- Proteção constitucional para certos grupos minoritários (étnicos ou religiosos);
- Cotas no Legislativo ou em ministérios para minorias étnicas ou religiosas.

A maioria das instituições contramajoritárias protege “os direitos e interesses das minorias”.³ Mas quais minorias? Há muita variação. Algumas instituições contramajoritárias, como a Declaração de Direitos (*Bill of Rights*) dos EUA, protegem os direitos dos indivíduos. Outras, muitas vezes encontradas em sistemas consociativos, protegem os direitos de grupos étnicos, linguísticos ou religiosos minoritários. Regras de supermaioria para legislação (por exemplo, a obstrução [*filibuster*^I] do Senado dos EUA) protegem os interesses — embora, talvez, não os direitos — das minorias legislativas. O federalismo protege os interesses das maiorias locais contra a vontade das maiorias nacionais. A representação legislativa baseada no território, e não na população, protege os interesses dos indivíduos em áreas rurais. Por

I. Filibuster é um procedimento político no qual um ou mais membros de um corpo legislativo prolongam o debate sobre uma legislação proposta para atrasar ou impedir completamente uma decisão (N. do E. no Brasil).

fim, algumas instituições contramajoritárias protegem os interesses de atores minoritários com considerável poder de fato, como militares, monarquias ou autoridades religiosas.⁴

Essas distinções são importantes porque algumas proteções às minorias são mais essenciais — ou antitéticas — à democracia liberal do que outras. Há um amplo consenso, por exemplo, de que os direitos individuais, como as liberdades civis, devem ser sempre protegidos. Em contraste, o valor de proteger, digamos, interesses agrícolas ou minorias legislativas está sujeito a pontos de vista divergentes, enquanto as instituições que concedem autoridade de veto a atores não eleitos, como monarquias ou forças armadas, são agora amplamente vistas como inadequadas e até mesmo democraticamente ilegítimas.

É importante, portanto, considerar *quais* direitos ou interesses das minorias são protegidos por uma determinada instituição. Embora se diga que as regras contramajoritárias protegem os direitos das minorias vulneráveis, muitas delas não o fazem. De fato, como observa Melissa Schwartzberg, os beneficiários do contramajoritarismo costumam ser atores poderosos, como os proprietários de escravos — e, mais tarde, os defensores das leis de segregação racial (Jim Crow) — no sul dos EUA.⁵

O fato de que as instituições contramajoritárias muitas vezes protegem os interesses de atores poderosos não deve nos surpreender. Muitas delas surgem de transições de regimes oligárquicos ou autoritários nos quais as elites e outros atores poderosos do antigo regime buscam um “seguro político” contra as incertezas do governo eleito.⁶ Como Michael Albertus e Victor Menaldo mostraram, a maioria das constituições democráticas do mundo é elaborada, pelo menos em parte, por “regimes autoritários poderosos em fim de mandato, cujos interesses muitas vezes são diametralmente opostos aos dos futuros eleitores”.⁷ Isso é mais evidente no que Terry Karl chamou de “transição imposta”, na qual elites autoritárias ainda poderosas são capazes de prever prote-

ções institucionais duradouras.⁸ Por exemplo, o governo Pinochet no Chile impôs uma vasta gama de proteções contra as maiorias (muitas das quais foram consagradas na Constituição de 1980), incluindo um Senado altamente mal distribuído, que incluía nove senadores nomeados pelo antigo regime, um banco central autônomo, controle militar sobre seu próprio orçamento e assuntos internos, anistia militar e um piso garantido para os gastos militares. Mais recentemente, na Tailândia, o regime militar impôs uma constituição que incluía proteções de amplo alcance para a monarquia e os militares, incluindo um Senado nomeado pelos militares.

Em outros casos, as instituições contramajoritárias emergem de pactos negociados, seja entre elites autoritárias cessantes e forças de oposição (Polônia, África do Sul) ou entre vários atores envolvidos na fundação de um regime (Estados Unidos, Índia).⁹ Nesses casos, elites poderosas que podem ameaçar inviabilizar uma transição negociam proteções contramajoritárias em troca da aceitação do governo democrático. Algumas dessas proteções são construídas para serem temporárias, como no caso da representação minoritária no gabinete ministerial na África do Sul pós-apartheid; algumas são eliminadas à medida que a distribuição de poder se altera e as elites do antigo regime saem de cena, como aconteceu com os senadores nomeados e a autonomia militar no Chile; mas algumas estão inscritas nas constituições e se tornam características permanentes de um regime, incluindo o Senado dos EUA e o colégio eleitoral, embora os interesses que elas foram inicialmente criadas para proteger tenham, em grande parte, desaparecido.

Indispensável ou indefensável?

Dado que muitas instituições contramajoritárias são legados de uma era pré-democrática ou concessões transitórias às elites autoritárias cessantes, vale a pena perguntar o quanto vitais elas são para as

democracias na era contemporânea. Algumas instituições contramajoritárias são realmente indispensáveis. As democracias devem proteger certos direitos individuais (liberdade de expressão, de imprensa, de associação, de consciência; direito ao voto; igualdade perante a lei) dos caprichos das maiorias temporárias. Se os direitos liberais não forem protegidos das maiorias eleitorais ou legislativas, a democracia não pode sobreviver. Como o ministro Jackson bem colocou em sua opinião no caso *Conselho Estadual de Educação de West Virginia v. Barnette* (1943), “O propósito de uma Declaração de Direitos era retirar certos assuntos das vicissitudes da controvérsia política, para colocá-los *fora do alcance das maiorias*” (grifo nosso).

No entanto, nem todas as instituições destinadas a limitar o alcance das maiorias são igualmente necessárias (ou favoráveis) à democracia. É importante distinguir entre instituições contramajoritárias que *promovem a democracia*, ou aquelas que são claramente necessárias para sustentar a democracia liberal, e instituições contramajoritárias que *subvertem a democracia*, ou aquelas que minam a competição ao conceder vantagens injustas a minorias políticas.¹⁰ Para entender essa distinção, considere uma simples analogia esportiva: em uma partida de futebol profissional, regras que garantem uma competição justa ou protegem os jogadores ao banir jogadas perigosas são essenciais. Mas as regras que permitem que um time tenha mais jogadores, comece o jogo com vantagem de gol, ou reivindique a vitória apesar de marcar menos gols seriam manifestamente injustas.

Com base em que critérios podemos distinguir instituições que promovem a democracia das que a subvertem? Acreditamos que dois domínios *devem sempre* permanecer fora do alcance das maiorias em uma democracia. O primeiro são as liberdades individuais. Esse domínio inclui direitos civis e políticos básicos, como o direito ao voto, liberdade de expressão, imprensa, associação, reunião e consciência, e igualdade perante a lei. Em sociedades liberais, também passou a in-

cluir uma série de outras áreas em que as sociedades concordam cada vez mais que as escolhas individuais de vida devem estar livres da interferência de governos eleitos ou maioria legislativas. Por exemplo, há um consenso na maioria das democracias ocidentais de que os governos eleitos não devem ter a autoridade para regular nossas práticas religiosas, determinar o que pode ser ensinado nas universidades, quais livros podemos ler ou filmes que podemos ver, decidir o gênero de nossos parceiros de casamento ou interferir em nossa autonomia em relação ao nosso corpo.

O escopo dos direitos individuais que requerem proteção sempre estará em disputa e inevitavelmente evoluirá ao longo do tempo. No entanto, existe claramente uma ampla gama de liberdades individuais que, nas palavras do ministro Jackson, “não podem ser submetidas a votação; elas não dependem do resultado de nenhuma eleição”.¹¹ É essencial, portanto, que as liberdades civis básicas sejam consagradas nas constituições e protegidas por judiciários independentes, geralmente com alguma autoridade de revisão constitucional. Como a democracia liberal não pode existir se as liberdades civis individuais não forem amplamente protegidas, essas instituições contramajoritárias devem ser consideradas como promotoras da democracia.

Um segundo domínio que deve ser protegido das maioria temporárias é o próprio processo democrático. Governos eleitos não devem ser capazes de usar maioria eleitoral ou legislativa temporária para se entrincheirarem no poder mudando as regras do jogo de forma a enfraquecer os seus adversários ou minar a competição justa. Esse é o espectro da tirania da maioria: a possibilidade de que um governo popularmente eleito use suas maioria, no parlamento ou nas urnas, para votar pela extinção da oposição — e da democracia.

Foi o que aconteceu na Tanzânia pós-colonial, onde a União Nacional Africana do Tanganica, que liderou a luta pela independência, usou sua esmagadora maioria parlamentar para reescrever a constitui-

ção e estabelecer um regime de partido único. Na Argentina, o líder populista Juan Perón venceu legitimamente as eleições presidenciais de 1946, e seu Partido Trabalhista conquistou 109 dos 158 assentos no Congresso. Mas essa maioria foi rapidamente direcionada para fins antidemocráticos. O Congresso dominado pelos peronistas impugnou três dos cinco juízes da Suprema Corte, permitindo que Perón aparelhasse a Corte. Dois anos depois, o Congresso aprovou a Lei do Desacato, tornando ilegal “desacatar” o governo e, assim, criminalizando efetivamente a oposição (o líder da oposição Ricardo Balbín foi logo preso sob a nova lei). Quando Perón foi reeleito sob regras mais favoráveis a ele, em 1951, a democracia estava morta.

Mais recentemente, Hugo Chávez usou maiorias esmagadoras em um plebiscito e uma assembleia constituinte eleita para reescrever a Constituição da Venezuela, o que lhe permitiu concentrar o poder e mudar as regras do jogo contra a oposição; de maneira similar, o Fidesz da Hungria aproveitou a supermaioria parlamentar que conquistou em 2010 para impor uma nova constituição, aparelhar a Corte Constitucional, redesenhar os distritos eleitorais e reescrever as leis de campanha eleitoral e de imprensa para prejudicar os oponentes; e em Israel, que não tem uma constituição escrita, o governo Netanyahu tentou usar uma simples maioria parlamentar em 2023 para impor reformas que restringiam a independência do Judiciário.¹²

É essencial, então, proteger o processo democrático das maiorias que podem tentar subvertê-lo. Aqui, as instituições contramajoritárias novamente promovem a democracia. Os direitos e procedimentos democráticos básicos devem ser consagrados nas constituições com barreiras relativamente altas à reforma — por exemplo, uma supermaioria de dois terços em uma legislatura bicameral ou dois parlamentos sucessivos. Eles também devem ser protegidos por tribunais com autoridade para bloquear iniciativas inconstitucionais adotadas por governos eleitos, maiorias legislativas ou via referendo.

No entanto, nem todas as restrições às maiorias são essenciais para a democracia. De fato, assim como alguns domínios devem estar fora do alcance das maiorias, outros domínios devem permanecer *dentro do alcance* das maiorias. Em uma democracia, dois domínios devem sempre permanecer ao alcance das maiorias: eleições e decisões legislativas. Primeiro, as maiorias eleitorais devem governar. Candidatos (em sistemas presidenciais) e partidos e coalizões (em sistemas parlamentares) que ganham a maioria dos votos devem vencer as eleições, e aqueles que vencem as eleições devem governar. Não há teoria da democracia liberal que justifique qualquer outro resultado. Se candidatos ou partidos podem conquistar o poder contra a vontade das maiorias eleitorais, a democracia perde seu significado.

Órgãos legislativos não eleitos, como o Senado tailandês, inequivocamente subvertem a democracia. Partidos de oposição conquistaram uma maioria esmagadora nas eleições parlamentares de 2023 na Tailândia. O partido de oposição mais firmemente pró-democracia, o *Move Forward Party (MFP)*, terminou em primeiro lugar, com 38% dos votos e 151 dos 500 assentos na Câmara dos Deputados eleita. O MFP formou uma coalizão de oito partidos representando 312 dos 500 assentos no Parlamento, o que deveria ter sido suficiente para eleger o líder do MFP, Pita Limjaroenrat, como primeiro-ministro. Mas, como 250 senadores nomeados pelos militares também votaram, Pita e o MFP foram derrotados e um governo de coalizão, que incluía partidos pró-militares assumiu o poder. A constituição pós-Pinochet do Chile, que estipulava que nove dos 48 senadores fossem nomeados pelo regime autoritário cessante, também subvertia a democracia. Na primeira eleição realizada após a transição democrática do Chile em 1989, a coalizão de centro-esquerda *Concertación* obteve 55% dos votos e 22 dos 39 assentos eleitos no Senado, mas os nove senadores nomeados deram aos aliados conservadores de Pinochet a maioria.

Sistemas de eleição indireta que distorcem o voto popular, permitindo que aqueles com menos votos conquistem o poder, como o colégio eleitoral dos EUA, também devem ser considerados subversivos para a democracia. Isso também vale para legislaturas que super-representam territórios pouco povoados — por exemplo, o Partido Republicano frequentemente ganhou o controle do Senado dos EUA (cada estado tem dois senadores) no século 21, apesar de perder o voto popular.¹³

Um segundo domínio que deve permanecer ao alcance das maiorias é a legislação. As maiorias legislativas devem ser capazes de legislar, desde que, é claro, essas leis não violem as liberdades civis ou minem o processo democrático. Assim, as regras de supermaioria que permitem que minorias partidárias bloqueiem permanentemente o processo legislativo apoiadas por maiorias — como o *filibuster* do Senado dos EUA — devem ser consideradas subversivas para a democracia.¹⁴ As regras de supermaioria fornecem às minorias legislativas uma arma poderosa: um veto minoritário. Tal veto poderia ser justificado se protegesse os direitos fundamentais ou o próprio processo democrático,¹⁵ mas no caso do *filibuster* do Senado dos EUA, é rotineiramente usado para defender os interesses das minorias legislativas. Embora as regras de supermaioria possam, sob algumas condições, incentivar a construção de compromissos e consensos, elas têm um preço alto: empoderaram minorias partidárias às custas das maiorias, o que limita, em vez de proteger, a democracia.

Outro mecanismo que pode subverter as maiorias legislativas é a revisão judicial excessiva. Quando os tribunais derrubam (frequentemente com base em fundamentos constitucionais discutíveis) leis que não ameaçam direitos básicos ou o processo democrático, eles colocam uma função democrática essencial — a elaboração de leis — além do alcance das maiorias. Isso foi, sem dúvida, o caso, por exemplo, quando a Suprema Corte dos EUA derrubou leis estaduais e federais que regulamentavam o trabalho infantil, as horas de trabalho

e os salários no início do século 20. Hoje, o Supremo Tribunal Federal do Brasil frequentemente derruba ou modifica leis que, na maioria das democracias, seriam consideradas do domínio do Congresso eleito.

Em suma, as instituições contramajoritárias promovem a democracia quando protegem os direitos e liberdades fundamentais ou o próprio processo democrático. Elas subvertêm a democracia quando impedem que as maiorias eleitorais conquistem o poder e impedem as maiorias legislativas de legislar. Enquanto as primeiras instituições são indispensáveis à democracia liberal, as últimas são, do ponto de vista democrático, muito mais difíceis de defender.

Contramajoritarismo e estabilidade democrática

Os defensores das instituições contramajoritárias que subvertêm a democracia argumentam que, embora possam parecer indesejáveis do ponto de vista normativo, elas são essenciais para a *sobrevivência* democrática.¹⁶ Medidas para proteger os interesses de minorias poderosas são muitas vezes críticas para o sucesso de transições democráticas. Ao preservar os interesses vitais dos governantes autoritários e de seus aliados, os arranjos antidemocráticos podem atenuar as consequências para as elites autoritárias, reduzindo os riscos e os custos de deixar o poder.¹⁷ Esses arranjos incluem cotas garantidas de poder para as elites do regime cessante (Polônia, África do Sul) e a autonomia militar (Chile), bem como acordos para evitar a expropriação da redistribuição de riqueza e a adoção de regras eleitorais destinadas a “ajudar” os aliados do regime cessante a ter sucesso na política democrática.

Alguns estudiosos, no entanto, argumentam que a centralidade das proteções contramajoritárias — inclusive as que subvertêm a democracia — vão além das transições. Segundo Barry Weingast, há um *trade-off* inevitável entre majoritarismo e estabilidade democrática a longo prazo. Ele argumenta que a “democracia irrestrita” aumenta os

riscos da política ao permitir a adoção de políticas que ameaçam os interesses vitais de minorias poderosas. Aumentar o risco aumenta o custo de perder eleições, o que pode levar minorias poderosas a se revoltarem contra a democracia, muitas vezes exterminando-a. Como exemplo, Weingast aponta o caso do Chile, onde os proprietários de terras “temiam por sua propriedade e riqueza” sob o governo socialista eleito de Salvador Allende, levando-os a apoiar o golpe militar de 1973. Para Weingast, então, a democracia estável requer “restrições” contramajoritárias que diminuam os riscos da política e protejam os interesses daqueles com o poder de destruí-la. “Todas as democracias duradouras bem-sucedidas”, escreve ele, “impõem restrições significativas à democracia”.¹⁸

*Como argumentam
Seymour Martin Lipset,
Carles Boix e outros,
níveis mais baixos de
desigualdade tendem a
atenuar o medo das élites
em relação aos pobres e
limitar o crescimento de
movimentos radicais ou
antissistema que ameaçam
as élites econômicas.*

Mas essa afirmação levanta algumas questões importantes. Onde, exatamente, está o limite além do qual o majoritarismo coloca em perigo a democracia? Quais instituições contramajoritárias, especificamente, são necessárias para preservá-la? E, crucialmente, quão essenciais são as instituições contramajoritárias que *subvertem a democracia* para a estabilidade democrática? Weingast trata-as como essenciais, citando os Estados Unidos e o Chile pós-Pinochet — duas das democracias mais contramajoritárias do mundo — como casos de sucesso. Ele rejeita as alegações de teóricos democráticos como Robert Dahl de que alguns dos elementos mais antide-mocráticos da Constituição dos Estados Unidos da América poderiam ser eliminados sem risco à estabilidade democrática.¹⁹ Na prática, ele argumenta que *qualquer* mudança no status quo contramajoritário nos Estados Unidos ameaçaria a estabilidade democrática.

Pinochet — duas das democracias mais contramajoritárias do mundo — como casos de sucesso. Ele rejeita as alegações de teóricos democráticos como Robert Dahl de que alguns dos elementos mais antide-mocráticos da Constituição dos Estados Unidos da América poderiam ser eliminados sem risco à estabilidade democrática.¹⁹ Na prática, ele argumenta que *qualquer* mudança no status quo contramajoritário nos Estados Unidos ameaçaria a estabilidade democrática.

No entanto, olhando para as evidências, o *trade-off* entre contramajoritarismo e estabilidade democrática parece menos acentuado do que Weingast sugere. Ao longo da história da democracia moderna, forças conservadoras alertaram sobre os perigos de reformas que criariam sistemas políticos mais inclusivos ou majoritários. Na Grã-Bretanha, por exemplo, passos incrementais em direção ao sufrágio universal em 1832 e 1867 foram seguidos de previsões terríveis de colapso político, econômico e até civilizacional. Durante o debate sobre a Segunda Lei de Reforma (1867), que estendeu o sufrágio às classes médias, o parlamentar liberal Robert Lowe declarou que, se o sufrágio fosse expandido, “as instituições que garantiram para a Inglaterra um nível de felicidade e prosperidade que nenhum país jamais alcançou, ou provavelmente alcançará” seriam “sacrificadas no altar da paixão revolucionária”. Outro opositor da expansão do sufrágio, Thomas Macaulay, escreveu que instituições “puramente democráticas”, como o sufrágio universal, “devem, mais cedo ou mais tarde, destruir a liberdade, ou a civilização, ou ambas”.²⁰ Na Alemanha do início do século 20, os conservadores que se opunham à eliminação do sistema de votação em camadas da Prússia (que na prática dava mais votos aos ricos) afirmavam que o sufrágio igualitário traria “governo das massas indiferenciadas” e “terror sem fim. [...] Seria pior do que perder uma guerra”.²¹

As tentativas de reforma das câmaras altas não eleitas do Parlamento do Reino Unido desencadearam reações semelhantes. Durante o debate sobre o Ato do Parlamento de 1911, que retirou da Câmara dos Lordes (não eleita) o poder de vetar legislação, Lord Lansdowne previu que a reforma imporia “danos irreparáveis às nossas instituições mais queridas. A Coroa não está segura, a Constituição não está segura, a União não está segura, a Igreja não está segura, nossas liberdades políticas não estão seguras — literalmente nenhuma instituição [estará] fora do alcance da maioria”.²² Tais declarações exemplificam o que Albert Hirschman chamou de “tese da ameaça”: alegações de que qualquer “mudança proposta, embora talvez dese-

jável em si mesma, envolve custos ou consequências inaceitáveis de um tipo ou de outro”.²³

Mas em democracias por toda a Europa, grandes reformas inclusivas não minaram a estabilidade do regime. O sufrágio universal, antes considerado uma séria ameaça à liberdade e à prosperidade, tornou-se uma característica definidora da democracia moderna. A democratização das câmaras altas também se tornou a norma. A democracia britânica sobreviveu ao enfraquecimento da Câmara dos Lordes. A Nova Zelândia eliminou seu órgão semelhante à Câmara dos Lordes, o Conselho Legislativo, em 1950; a Dinamarca, sua câmara alta em 1953; a Suécia, seu Senado eleito indiretamente em 1970; e a Noruega, sua câmara alta (*Lagting*) em 2009. A Áustria e a Alemanha mantiveram suas câmaras altas, mas as tornaram mais proporcionais às populações estaduais.

A maioria das democracias do século 20 também eliminou mecanismos semelhantes ao *filibuster* e outras regras de supermaioria para a aprovação de legislação. Austrália, Canadá, França e Grã-Bretanha adotaram regras de encerramento (*cloture rules*), permitindo que maioria simples encerrasse o debate parlamentar, eliminando assim a possibilidade de vetos minoritários. O Parlamento da Finlândia aboliu seu mecanismo semelhante ao *filibuster* em 1992. Por fim, durante o século 20, quase todas as democracias presidenciais substituíram os colégios eleitorais e outras formas de eleição indireta por eleições presidenciais diretas. Em 1994, a Argentina tornou-se a última democracia presidencial fora dos Estados Unidos a abolir seu colégio eleitoral.

A Noruega é um caso ilustrativo de democratização incremental ao longo do tempo. Quando conquistou a independência total da Suécia em 1905, o sistema político da Noruega continha uma ampla gama de instituições contramajoritárias que subvertiam a democracia, incluindo sufrágio limitado, eleições parlamentares indiretas (por meio de colégios eleitorais regionais), uma câmara alta do Parlamento que era

eleita indiretamente pela câmara baixa, e a chamada Cláusula Camponesa, que super-representava as áreas rurais no Parlamento.²⁴ Essas instituições foram gradualmente desmanteladas ao longo do século seguinte. Os noruegueses começaram a eleger diretamente o Parlamento em 1906, estabeleceram o sufrágio universal em 1913, eliminaram a Cláusula Camponesa em 1952 e aboliram sua câmara alta em 2009. Hoje, a Noruega está entre as democracias mais majoritárias do mundo. E, no entanto, permanece estável.

A Noruega não está sozinha. Dinamarca, Finlândia, Nova Zelândia e Suécia estão, juntamente com a Noruega, entre as democracias mais majoritárias do mundo. Todos os cinco países possuem Estados unitários e elegem diretamente parlamentos unicamerais, e todos os cinco são estáveis e altamente democráticos. No índice global de liberdade da Freedom House, que pontua todos os países de 0 (menos democrático) a 100 (mais democrático), Dinamarca (97 de 100), Noruega (98 de 100), Nova Zelândia (99), Suécia (99) e Finlândia (100) receberam as pontuações mais altas do mundo em 2024.²⁵

Nessas e em outras democracias europeias, fortes proteções constitucionais para liberdades civis, judiciários independentes e barreiras relativamente altas para a reforma constitucional, juntamente com sistemas parlamentares e sistemas eleitorais de representação proporcional (RP) ou sistemas eleitorais mistos, parecem ser restrições suficientes ao governo da maioria. Isso sugere que o limiar além do qual as democracias majoritárias se tornam propensas à tirania ou ao colapso é maior do que Weingast sugere, e que as

As mudanças sociais geradas pelo desenvolvimento econômico — como Estados de bem-estar social robustos, mobilidade de capital e clivagens sociais transversais — diminuem os ricos da política democrática e, assim, elevam o limiar no qual o majoritariismo coloca em perigo a democracia.

restrições contramajoritárias que subvertem a democracia podem ser menos essenciais do que muitos estudiosos acreditam.

Uma razão pela qual o contramajoritarismo excessivo pode ser menos necessário para a estabilidade democrática do que os estudiosos pensavam é que existem outras maneiras de reduzir os riscos da política. Uma delas são os partidos conservadores fortes. Como Daniel Ziblatt mostrou,²⁶ partidos conservadores bem-organizados e eleitoralmente viáveis diminuem os riscos da política para as elites ricas, permitindo-lhes defender seus interesses dentro do sistema democrático. Onde os partidos conservadores rotineiramente vencem eleições, como na Grã-Bretanha, as elites ricas têm menos a temer sob a democracia. Eles podem, portanto, proteger seus interesses vitais sem a ajuda de instituições contramajoritárias que subvertem a democracia.

Um segundo fator que diminui os riscos da política é o baixo nível de desigualdade socioeconômica. Como argumentam Seymour Martin Lipset, Carles Boix e outros, níveis mais baixos de desigualdade tendem a atenuar o medo das elites em relação aos pobres e limitar o crescimento de movimentos radicais ou antissistema que ameaçam as elites econômicas.²⁷ Assim, o desenvolvimento de Estados de bem-estar social generosos na Europa do pós-guerra reduziu a desigualdade, aliviou o conflito de classes e transformou movimentos socialistas outrora radicais em partidos social-democratas que trabalharam dentro da ordem capitalista democrática.²⁸ Isso pode ajudar a explicar por que as democracias europeias do pós-guerra — algumas delas bastante majoritárias — não experimentaram o tipo de política desestabilizadora de alto risco descrita por Weingast.

Um terceiro fator que diminui os riscos da política é a mobilidade do capital.²⁹ Quando as elites econômicas podem facilmente mover seu capital para fora do país em resposta a políticas redistributivas, elas têm uma válvula de escape que torna a democracia menos ameaçadora. Um cenário como o do Chile — no qual proprietários de

terras e industriais, temendo a expropriação, apoiam um golpe militar — torna-se menos provável quando as elites econômicas têm opções de saída mais fáceis. A globalização, é claro, impõe suas próprias restrições aos governos, com consequências reais para a democracia. No entanto, claramente reduziu os riscos da política nas democracias ricas da segunda metade do século 20, reduzindo a necessidade de restrições excessivamente contramajoritárias.

As complexidades das economias políticas avançadas também diminuem os riscos da política. O capitalismo democrático avançado deu origem a uma interdependência e coordenação muito maiores entre os atores econômicos e sociais.³⁰ Os custos da disruptão favoreceram a formulação de políticas incrementais e baseadas em consenso, reduzindo a probabilidade de mudanças políticas radicais que poderiam ameaçar as elites econômicas. Além disso, de acordo com Torben Iversen e David Soskice, as democracias capitalistas avançadas com Estados de bem-estar social robustos são sustentadas por maioria — trabalhadores qualificados e eleitores com aspirações — que se veem como beneficiários do sistema, o que deve limitar o espaço para forças radicais antissistema.³¹ De fato, na Europa Ocidental do século 21, as forças populistas de extrema direita nunca representaram mais do que cerca de 30% do eleitorado.

Por fim, o capitalismo avançado criou uma vasta gama de identidades e interesses transversais que atenuam o tipo de clivagens polarizadoras baseadas em classe que minaram as democracias no início e meados do século 20. A polarização não desapareceu; na verdade, pode ter sido acentuada pelas novas mídias e tecnologias de comunicação no século 21. Até o momento, no entanto, as democracias capitalistas avançadas não experimentaram o tipo de polarização ameaçadora e de alto risco que destruiu regimes na Europa entre guerras ou na América Latina durante a Guerra Fria.

Parece, então, que as mudanças sociais geradas pelo desenvolvimento econômico — como Estados de bem-estar social robustos, mo-

bilidade de capital e clivagens sociais transversais — diminuem os ricos da política democrática e, assim, elevam o limiar no qual o majoritarismo coloca em perigo a democracia. Essas mudanças podem explicar por que muitas democracias puderam enfraquecer ou desmantelar instituições contramajoritárias que subvertem a democracia sem experimentar os *trade-offs* sugeridos por Weingast.

O problema das falsas maiorias

Se o *trade-off* entre contramajoritarismo e democracia é menos acentuado do que acreditávamos, então acadêmicos e profissionais devem pensar seriamente sobre os custos das instituições que subvertem a democracia. Uma dessas instituições, argumentamos, são os sistemas eleitorais majoritários, que frequentemente distorcem — e às vezes frustram — as maiorias eleitorais.

Os dois métodos mais comumente usados para traduzir votos em assentos legislativos são o sistema majoritário simples (ou *first-past-the-post*), no qual os eleitores em cada distrito elegem um único candidato, e o vencedor é simplesmente o candidato que ganha a maioria dos votos; e o sistema de representação proporcional, no qual

Embora proteções especiais para minorias poderosas possam ter ajudado a garantir a transição histórica para a democracia, hoje as democracias mais saudáveis empoderam as maiorias.

os eleitores votam em distritos plurinominais e os candidatos são eleitos proporcionalmente à participação eleitoral de seus partidos. Embora os primeiros sejam frequentemente descritos como “majoritários”, estudiosos como Arend Lijphart (e antes dele, John Stuart Mill) argumentaram convincentemente que os sistemas de representação proporcional são, de fato, muito mais propensos a gerar governos que refletem a

maioria dos eleitores.³² Isso é especialmente verdadeiro em democracias parlamentares.

Em sistemas majoritários, por outro lado, há frequentemente um abismo entre votos e assentos. O resultado é muitas vezes o de maiores “falsas” ou “fabricadas”, nas quais os partidos que recebem apenas uma estreita pluralidade dos votos conquistam grandes maiorias parlamentares.³³ Na Índia, por exemplo, o Partido do Povo Indiano de Narendra Modi obteve apenas 31% dos votos em 2014 e ainda assim chegou ao poder com uma maioria parlamentar dominante. De fato, sob regras majoritárias, é possível que os partidos que recebem menos votos no cômputo geral conquistem o governo. No Canadá, em 2021, por exemplo, o Partido Liberal recebeu menos votos, mas muitos mais assentos do que os Conservadores, o que permitiu aos Liberais reelegerem Justin Trudeau como primeiro-ministro.

Além de violar os princípios básicos de justiça eleitoral, os sistemas majoritários enfrentam uma vulnerabilidade emergente na era contemporânea: o potencial de amplificar o poder de partidos etnonacionalistas autoritários. Partidos de extrema direita ou etnonacionalistas obtiveram ganhos eleitorais dramáticos na maioria das democracias ocidentais consolidadas no século 21. Partidos como Alternativa para a Alemanha (AfD), Reunião Nacional na França, os Democratas Suecos, o Partido da Liberdade da Áustria, Irmãos da Itália, Vox na Espanha e o Partido Republicano liderado por Trump nos Estados Unidos, defendem ideias nativistas e muitas vezes iliberais.³⁴ Alguns dos partidos europeus têm laços históricos com movimentos fascistas ou neonazistas; muitos de seus líderes expressaram admiração por figuras autoritárias como Viktor Orban e Vladimir Putin; e pesquisas recentes sugerem que seus apoiadores estão mais abertos ao autoritarismo do que outros eleitores.³⁵ Assim, a ascensão da direita etnonacionalista representa uma potencial ameaça às democracias liberais.

Em nenhuma democracia consolidada a direita etnonacionalista representa a maioria dos eleitores. De fato, os apoiadores da extrema direita parecem constituir no máximo um terço dos eleitorados da Europa Ocidental e da América do Norte. A principal clivagem eleitoral nas democracias ocidentais é cada vez mais etnonacionalista versus cosmopolita, em vez de esquerda tradicional versus direita.³⁶ A coalizão cosmopolita amplamente favorável ao sistema (que tende a ser urbana, secular e liberal) é maior; de fato, geralmente constitui maiorias eleitorais nas democracias ocidentais.³⁷ Mas, como os partidos de extrema-direita tendem a ser ideológicos, motivados e coesos, representam uma minoria *extraordinariamente robusta*. Por outro lado, as coalizões amplamente cosmopolitas que se opõem a elas são altamente heterogêneas (variando de esquerdistas e verdes a social-democratas, liberais e alguns conservadores) e muitas vezes fragmentadas ou propensas à divisão. Além disso, carecem de uma ideologia unificadora e motivadora — para que servem hoje os partidos europeus liberais, democrata-cristãos e social-democratas, além de uma defesa ampla do *status quo* contra os avanços da extrema direita? A heterogeneidade e fragmentação das forças cosmopolitas significa que, embora os etnonacionalistas nunca tenham sido uma maioria nas democracias ocidentais consolidadas, eles podem potencialmente constituir uma pluralidade robusta.

Uma questão chave enfrentada pelas democracias ocidentais contemporâneas, então, é como o terço etnonacionalista do eleitorado se traduz em poder político. Aqui, as instituições têm um peso considerável. Se as forças etnonacionalistas constituem no máximo um terço do eleitorado, mas representam uma potencial ameaça à democracia liberal, então as instituições eleitorais que transformam pluralidades em maiorias devem ser evitadas, pois potencialmente *aumentarão* o poder das forças etnonacionalistas. Por outro lado, sistemas parlamentares com representação proporcional, que produzem governos de coalizão

que consistentemente refletem as maiorias eleitorais, devem ser mais propensos a evitar governos etnonacionalistas.

De fato, em democracias parlamentares com sistemas eleitorais de representação proporcional (ou mistos), as forças de extrema direita foram razoavelmente bem contidas no século 21. Em alguns casos, como na Alemanha, Espanha e França (uma democracia semipresidencial com um sistema de segundo turno heterodoxo para a eleição do parlamento), a extrema direita tem sido até agora confinada à oposição. Na Áustria, Dinamarca, Finlândia, Noruega e, mais recentemente, nos Países Baixos e Suécia, a extrema direita ocasionalmente se juntou a coalizões governistas, geralmente como um parceiro menor. E na Itália, desde 2022, a extrema direita tem sido um parceiro importante na coalizão governista, com a líder do Irmãos da Itália, Giorgia Meloni, servindo como primeira-ministra. Em todos esses casos, no entanto, os partidos de extrema direita foram obrigados a compartilhar o poder, o que teve um efeito moderador. Até o momento, em nenhuma democracia da Europa Ocidental a extrema direita tentou subverter as instituições democráticas.³⁸

As democracias com regras eleitorais majoritárias e sistemas bipartidários ou de dois partidos e meio são mais vulneráveis à transformação de pluralidades eleitorais iliberais em maiorias governantes. No Canadá e no Reino Unido, por exemplo, se as facções etnonacionalistas ganhassem o controle de partidos conservadores estabelecidos, a extrema direita estaria bem-posicionada para conquistar uma maioria parlamentar.

Até o momento, no entanto, a única democracia ocidental consolidada em que uma facção nativista conquistou o poder nacional e governou sozinha são os Estados Unidos. Dado o sistema presidencial bipartidário baseado na pluralidade dos Estados Unidos, se as forças nativistas ganharem o controle de um dos dois grandes partidos, é provável que, mais cedo ou mais tarde, cheguem ao poder. Foi exatamente isso que ocorreu quando o Partido Republicano liderado por Trump

ganhou a Presidência (e ambas as casas do Congresso) em 2016 e 2024. De fato, dadas suas outras características contramajoritárias, o sistema político dos EUA é único entre as democracias ocidentais consolidadas em sua vulnerabilidade à captura por uma pluralidade nativista.³⁹

Essa vulnerabilidade teve consequências: os Estados Unidos também se destacam entre as democracias ricas e consolidadas do mundo em seu grau de retrocesso democrático no século 21. Em 2010, os Estados Unidos receberam uma pontuação de 94 de 100 no índice global de liberdade da Freedom House, o que os colocava em paridade com democracias europeias como Alemanha, França e Reino Unido.⁴⁰ Hoje, a pontuação dos EUA caiu para 83, a mais baixa de qualquer democracia consolidada. Todas as democracias da Europa Ocidental, exceto Grécia (85) e França (89), mantêm pontuações acima de 90, e a maioria delas — incluindo Alemanha, Dinamarca, Finlândia, Noruega, Países Baixos, Portugal e Suécia — permanece acima de 95.⁴¹ Entre as democracias ricas, então, apenas os Estados Unidos experimentaram um retrocesso significativo.

Com forças iliberais em ascensão em todo o Ocidente, as proteções contramajoritárias das liberdades individuais e do processo democrático permanecem tão vitais quanto antes. Mas, fora desses domínios críticos, pode-se argumentar a favor de maiorias irrestritas. Embora proteções especiais para minorias poderosas possam ter ajudado a garantir a transição histórica para a democracia, hoje as democracias mais saudáveis empoderam as maiorias.

Notas

1. *Conselho Estadual de Educação de West Virginia et al. v. Barnette et al.*, 319 U.S. 624 (1943), <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/319/624>.
2. Ver Susan Alberts, Chris Warshaw e Barry R. Weingast, “Democratization and Countermajoritarian Institutions: Power and Constitutional Design in Self-Enforcing Democracy”, em Tom Ginsburg, ed., *Comparative Constitutional Design* (Nova York: Cambridge University Press, 2012), 69–71.
3. Alberts, Warshaw e Weingast, “Democratization and Countermajoritarian Institutions”, 71.
4. Outras instituições contramajoritárias são justificadas não como protetoras dos direitos das minorias, mas sim como essenciais para a preservação de bens públicos. Exemplos incluem bancos centrais, agências reguladoras e burocracias; ver Michael Zürn, “How Non-Majoritarian Institutions Make Silent Majorities Vocal: A Political Explanation of Authoritarian Populism”, *Perspectives on Politics* 20 (setembro 2022): 788–807.
5. Melissa Schwartzberg, *Counting the Many: The Origins and Limits of Supermajority Rule* (Nova York: Cambridge University Press, 2014).
6. Paul Starr, *Entrenchment: Wealth, Power, and the Constitution of Democratic Societies* (New Haven: Yale University Press, 2019), 121–22; Michael Albertus e Victor Menaldo, *Authoritarianism and the Elite Origins of Democracy* (Nova York: Cambridge University Press, 2017), 63–98; ver também Alberts, Warshaw e Weingast, “Democratization and Countermajoritarian Institutions”.
7. Albertus e Menaldo, *Authoritarianism and the Elite Origins of Democracy*, 14, 63.
8. Terry Lynn Karl, “Dilemmas of Democratization in Latin America”, *Comparative Politics* 23 (outubro 1990): 1–21; ver também Albertus e Menaldo, *Authoritarianism and the Elite Origins of Democracy*.
9. Guillermo O’Donnell e Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986) [Ed. bras.: *Transições do regime autoritário: primeiras conclusões* (São Paulo: Vértice, 1988)]; ver também Alberts, Warshaw e Weingast, “Democratization and Countermajoritarian Institutions”.

10. Alberts, Warshaw e Weingast distinguem entre instituições contramajoritárias que “promovem a democracia” e instituições contramajoritárias que “subvertem a democracia”. Ver “Democratization and Countermajoritarian Institutions”, 73.
11. *Conselho Estadual de Educação de West Virginia et al. v. Barnette et al.*
12. Javier Corrales, *Autocracy Rising: How Venezuela Transitioned to Authoritarianism* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 2023); Miklós Bánkuti, Gábor Halmai e Kim Lane Schepppele, “Hungary’s Illiberal Turn: Disabling the Constitution”, *Journal of Democracy* 23 (julho 2012): 138–46; Kim Lane Schepppele, “How Viktor Orbán Wins”, *Journal of Democracy* 33 (julho 2022): 45–61; Noam Gidron, “Why Israeli Democracy Is in Crisis”, *Journal of Democracy* 34 (julho 2023): 33–45.
13. Richard Snyder e David Samuels, “Devaluing the Vote in Latin America”, *Journal of Democracy* 12 (janeiro 2001): 146–59; Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, *Tyranny of the Minority: Why American Democracy Reached the Breaking Point* (Nova York: Crown, 2023), 175–76 [Ed. bras.: *Como salvar a democracia* (Rio de Janeiro: Zahar, 2023)].
14. Ver Schwartzberg, *Counting the Many*.
15. Schwartzberg, *Counting the Many*, 136.
16. Alberts, Warshaw e Weingast, “Democratization and Countermajoritarian Institutions”; Barry R. Weingast, “Capitalism, Democracy, and Countermajoritarian Institutions”, *Supreme Court Economic Review* 23 (2015): 255–78.
17. O’Donnell e Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule*; Alberts, Warshaw e Weingast, “Democratization and Countermajoritarian Institutions”.
18. Weingast, “Capitalism, Democracy, and Countermajoritarian Institutions”, citações em 261, 277 e 262.
19. Ver Weingast, “Capitalism, Democracy, and Countermajoritarian Institutions”; Robert A. Dahl, *How Democratic is the American Constitution?* (New Haven: Yale University Press, 2001).
20. Albert O. Hirschman, *The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy* (Cambridge: Harvard University Press, 1991), citações em 93 e 95 [Ed. bras.: *A retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça* (São Paulo: Companhia das Letras, 1992)].

21. Citado em Levitsky e Ziblatt, *Tyranny of the Minority*, 25.
22. Citado em Levitsky e Ziblatt, *Tyranny of the Minority*, 207–208.
23. Hirschman, *Rhetoric of Reaction*.
24. Levitsky e Ziblatt, *Tyranny of the Minority*, 200–201.
25. Ver <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>.
26. Daniel Ziblatt, *Conservative Parties and the Birth of Democracy* (Nova York: Cambridge University Press, 2017).
27. Seymour Martin Lipset, “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, *American Political Science Review* 53 (março 1959): 69–105; Carles Boix, *Democracy and Redistribution* (Nova York: Cambridge University Press, 2003).
28. Lipset, “Some Social Requisites”; Sheri Berman, *The Social Democratic Moment: Ideas and Politics in the Making of Interwar Europe* (Cambridge: Harvard University Press, 1998).
29. Boix, *Democracy and Redistribution*.
30. Peter A. Hall e David Soskice, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage* (Oxford: Oxford University Press, 2001).
31. Torben Iversen e David Soskice, *Democracy and Prosperity: Reinventing Capitalism Through a Turbulent Century* (Princeton: Princeton University Press, 2019), 12–13.
32. Arend Lijphart, *Thinking About Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice* (Oxon: Routledge, 2008).
33. Miriam Seifert, “Countermajoritarian Legislatures”, *Columbia Law Review* 121, n. 6 (2021).
34. Cas Mudde, *The Far Right Today* (Cambridge: Polity, 2019).

35. Milan W. Svolik et al., “In Europe, Democracy Erodes from the Right”, *Journal of Democracy* 34 (janeiro 2023): 5–20.
36. Ruth Dassonneville, Liesbet Hooghe e Gary Marks, “Transformation of the Political Space: A Citizens’ Perspective”, *European Journal of Political Research* 63 (fevereiro 2024): 45–65; Armin Schäfer e Michael Zürn, *The Democratic Regression: The Political Causes of Authoritarian Populism* (Cambridge: Polity, 2024).
37. Silja Häusermann, Thomas Kurer e Delia Zollinger, “Aspiration versus Apprehension: Economic Opportunities and Electoral Preferences”, *British Journal of Political Science* 53 (outubro 2023): 1230–51.
38. Sheri Berman, “How Democracy Can Win: Europe, America, and the Taming of the Far-Right”, *Foreign Affairs*, 11 novembro 2022.
39. Levitsky e Ziblatt, *Tyranny of the Minority*.
40. Ver <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>.
41. Ver <https://freedomhouse.org/report/special-report/2021/crisis-reform-callstregthen-americas-battered-democracy>.

A era de contrarreforma da China

Carl Minzner

Carl Minzner é professor da Escola de Direito da Universidade Fordham e pesquisador sênior de Estudos da China no Council on Foreign Relations. Ele é autor de “End of an Era: How China’s Authoritarian Revival is Undermining its Rise” [O fim de uma era: como o renascimento autoritário da China está minando sua ascensão] (2018).

Setenta e cinco anos atrás, em 1º de outubro de 1949, o presidente do Partido Comunista Chinês (PCC), Mao Tsé-Tung — ou Mao Zedong — discursou diante de um conjunto de microfones na varanda da Porta da Paz Celestial, com vista para a Praça da Paz Celestial em Pequim, e proclamou o nascimento da República Popular da China (RPC).

A China de Mao era a China da revolução. O Partido Comunista Chinês (PCC), que ele levou ao poder naquele ano, nasceu no caos dos senhores da guerra da década de 1920, cresceu em meio a lutas brutais contra os nacionalistas chineses de Chiang Kai-shek, bem como contra os invasores imperiais japoneses durante as décadas de 1930 e 1940, e chegou ao poder vencendo a titânica guerra civil do final da década de 1940, fazendo com que os nacionalistas fugissem para a ilha de Taiwan.

* Publicado originalmente como “China’s Age of Counterreform”, *Journal of Democracy*, Volume 35, Number 4, October 2024 © 2024 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

A aparição de Mao na varanda não pôs fim a essa era revolucionária. Pelo contrário, as três décadas seguintes veriam uma campanha política turbulenta após a outra abalar as bases de seu vasto e antigo país. Sob Mao, o PCC buscava remodelar fundamentalmente a China. As autoridades do partido confiscaram terras e tentavam expurgar a sociedade de todas as crenças que consideravam “superstição feudal” e qualquer sentimento que considerassem “contrarrevolucionário”. Estabeleceram uma rede de controles do PCC em todo o Estado e na sociedade. A ideologia era onipresente, pois a China se fechou tanto para o capitalismo ocidental quanto para o que Mao via como um “revisionismo” soviético inaceitável da doutrina marxista-leninista.

Mas a década de 1950 viu hesitarem os esforços do Partido para governar a China por meio de um governo burocrático organizado diante da insistência de Mao por governar — sozinho e sem restrições — como líder supremo, à frente de movimentos de massa que ele poderia desencadear com uma canetada. A política e a luta de classes tinham precedência sobre a governança. Preocupações econômicas foram relegadas a segundo plano. No final da década de 1960, o sistema nominalmente de partido único da China havia caído no caos da Revolução Cultural. Instituições burocráticas colapsaram em meio a lutas políticas radicais, enquanto facções rivais (todas declarando fervorosamente sua adoração ao “Grande Timoneiro”) lutavam pelo poder — muitas vezes em batalhas de rua.

Depois da morte de Mao em 1976, a China mudou de rumo. Abalados pelos horrores de suas revoluções sem fim, os líderes em Pequim conduziram a China a uma era de reformas. Os controles ideológicos foram afrouxados. A China se abriu. Faculdades e templos foram autorizados a funcionar novamente. Acadêmicos e quadros do partido aventurem-se no exterior. Ideias, estudantes e cultura estrangeiros fluíram para dentro do país. Politicamente, os oficiais do Partido deram um passo atrás em relação às vidas das pessoas. As comunas foram dissolvidas;

terras privadas retornaram aos agricultores por meio de arrendamentos de longo prazo. Economicamente, a China prosperou.

Os líderes do PCC também mudaram a forma como o poder era exercido. Mao havia governado por meio de campanhas revolucionárias de massa, sessões de luta direcionadas contra os inimigos da época e reverência sagrada a suas palavras, conforme preservadas no famoso “Pequeno Livro Vermelho”. A China da era das reformas passou a realizar reuniões mais regulares dos principais órgãos do Partido e a depender mais de seus regulamentos, bem como de uma série de leis recém-promulgadas pela RPC, e a demonstrar uma aversão estrita a qualquer coisa que se assemelhasse a um culto de personalidade. O governo personalista errático de um único líder deu lugar a uma governança mais institucionalizada. Essas mudanças foram fundamentais para a era das reformas da China do final da década de 1970 até o início do século 21.

Nos últimos quinze anos, a RPC entrou progressivamente em uma nova era, bastante diferente da era das reformas. A economia chinesa, cujas taxas de crescimento impressionantes tornaram-na uma maravilha do mundo, está desacelerando. Ideologicamente, o regime está se fechando cada vez mais. E, politicamente, as normas parcialmente institucionalizadas da era das reformas estão perdendo espaço à medida que o partido-Estado volta a se tornar um regime cada vez mais personalista.

Essa era — a época de Xi Jinping — é a era da contrarreforma. O principal objetivo de Pequim não é mais a mudança social revolucionária ou mesmo o crescimento econômico, mas a estabilidade do regime. Esse fim vem sendo perseguido a todo custo. Em seu nome, os líderes chineses estão eliminando elementos centrais de ambas as eras anteriores (a abertura ideológica do período das reformas e os legados socialistas residuais da era revolucionária) enquanto revivem práticas de governança maoístas ruinosas (como o governo de um homem só e a mão de ferro do PCC sobre o Estado e a sociedade).

Oficialmente, nem Washington nem Pequim enquadram a China dessa forma. Para Pequim, a China é uma Terra do Nunca na qual a guinada de Xi de volta ao governo de um homem só leva inexoravelmente a um futuro nebuloso de “Sonho Chinês”, envolto em vermelho maoísta e amarelo imperial. Oficialmente, Washington chama isso de “Pesadelo Chinês”, retratando a RPC como um gigante hipercompetente de quinze metros de altura com um plano secreto magistral para dominar o mundo no século 21. Mas a verdade é que a China não está em ascensão. À medida que Pequim se aprofunda no pântano da era da contrarreforma, a RPC está, de fato, se tornando mais fraca e menos estável.

A Era da Contrarreforma

Nove anos atrás, argumentei nestas páginas que “estabilidade política, abertura ideológica e rápido crescimento econômico foram as marcas registradas da era das reformas da China. Mas elas estão terminando. A China está entrando em uma nova era, a era *pós-reformas*”.¹

Todas as tendências que observei à época estão se aprofundando agora.

A abertura ideológica da era das reformas está desaparecendo. Isso não é meramente um produto transitório das políticas de covid-zero em 2020–22, que viram Pequim isolar a China do resto do mundo enquanto o número de estrangeiros presentes no país despencava, as autoridades fechavam cidades inteiras e os controles digitais limitavam os movimentos dos cidadãos na esperança de conter o vírus. Em vez disso, o fechamento ideológico reflete uma deriva mais ampla, de décadas, de volta à securitização do Estado e da sociedade chinesa.

Autoridades do PCC obcecadas pela estabilidade, sempre atentas contra riscos potenciais, veem riscos em toda parte. No início dos anos 2000, eram os advogados de causas de interesse público que pareciam

ser vetores de ideias anti-PCC. Na década de 2010, as mídias sociais, a sociedade civil e a academia juntaram-se aos advogados. Em toda parte, os controles do Partido foram reafirmados, prisões e sentenças de prisão distribuídas e o desejado “efeito inibitório” restabelecido.

A tendência ao fechamento está se espalhando. Autoridades de segurança regularmente alimentam temores de espionagem estrangeira, particularmente em torno de 15 de abril, designado desde 2016 como o Dia Nacional de Educação sobre Segurança. Uma repressão antiespionagem em 2023 em empresas de consultoria chocou corporações estrangeiras que tentavam realizar pesquisas estatísticas e *due diligence*. Grupos LGBTQ+ da China, por sua vez, estão preocupados com as novas mensagens oficiais de que não apenas suas atividades organizacionais, mas as próprias identidades sexuais e de gênero de seus membros podem ser politicamente problemáticas.

Novas leis criminalizam a difamação de mártires e heróis designados pelo regime. O acesso a bancos de dados comerciais e acadêmicos foi restringido. Até mesmo grandes esforços patrocinados pelo Estado, como o Projeto da História Qing (registrando a narrativa oficial da última dinastia imperial da China) ou o *China Judgments Online* [julgamentos chineses online] (tornando dezenas de milhões de documentos judiciais acessíveis ao público) estão sob suspeita e foram politicamente retificados.

Economicamente, a China continua a desacelerar. Lockdowns devido à covid, o rápido envelhecimento da população e a implosão de uma enorme bolha imobiliária afetaram a outrora vibrante economia. O crescimento anual, que registrou 6,7% em 2016, vem caindo constantemente. Para 2024, espera-se que a taxa oficial não ultrapasse 5% (segundo projeção do FMI) e pode chegar a 3% (segundo o Rhodium Group, com sede em Nova York).

A desaceleração do crescimento está causando dor real na população chinesa. Em 2023, o desemprego entre os jovens atingiu um

recorde, chegando a 21%. Governos locais que dependem da venda de terras para financiar despesas crescentes estão encontrando dificuldades financeiras. Com o aumento da dívida dos governos locais, vieram salários e pensões não pagos e aumentos nos preços dos serviços públicos, que variaram de 10% a 50% este ano em Xangai e Guangzhou.

A economia da China continua a demonstrar forças reais, é claro. O país lidera o mundo na fabricação de baterias, células solares e veículos elétricos. Mas com uma demografia envelhecendo, ventos geopolíticos desfavoráveis e líderes nacionais que resistem a uma mudança para um modelo de crescimento focado no consumo doméstico, a China enfrenta um futuro econômico mais lento e estagnado.²

Politicamente, o afastamento das normas parcialmente institucionalizadas da era das reformas está ganhando tração. O retorno do governo personalista, observado por Susan Shirk nestas páginas em 2018, está se tornando cada vez mais claro.³ Em outubro de 2022, no 20º Congresso do Partido Comunista Chinês, Xi se ungiu líder máximo para um terceiro mandato de cinco anos como presidente da China. Isso era esperado. Mais surpreendentemente, ele também promoveu uma mudança nos altos escalões do PCC para que pudesse preenchê-los com seus próprios apoiadores e bajuladores. Os limites tácitos de idade que regem a promoção de altos funcionários foram ignorados; tecnocratas foram expulsos do Politburo e aposentados.⁴ E, em uma incomum variação de um evento normalmente bastante ensaiado, o antecessor imediato de Xi, Hu Jintao, de 81 anos, foi literalmente retirado de seu assento ao lado de Xi durante a cerimônia de encerramento do congresso e escoltado para fora do salão pelos assessores presidenciais enquanto as câmeras filmavam e a mídia mundial assistia.

Os órgãos de propaganda do partido-Estado têm divulgado retratos de Xi com o crescente aroma de um culto à personalidade. Retratos oficiais dele estão cada vez maiores, enquanto publicações do PCC estão cada vez mais repletas de suas citações. E coitado do funcio-

nário descuidado que imprimir erroneamente o nome do líder supremo. Quando, em março de 2023, uma única frase no *Diário do Povo*, carro-chefe do PCC, que deveria mencioná-lo, não o fez, milhões de cópias foram recolhidas.⁵

Sob Xi, Pequim vem revertendo a pouca separação entre Estado e PCC que marcou a era das reformas. Sucessivas rodadas de reformas governamentais desde 2016 viram o partido canibalizar órgãos estatais. Por exemplo, o Departamento de Trabalho da Frente Unida do PCC absorveu desde então a Administração Estatal para Assuntos Religiosos, enquanto as próprias autoridades de inspeção disciplinar do partido foram remodeladas em uma Comissão Nacional de Supervisão mais abrangente, ganhando poderes para supervisionar todos os funcionários civis, e não somente os quadros do partido.

A “retificação” implacável e abrangente de Hong Kong desde 2019, no entanto, tem sido o exemplo mais espetacular da erosão das normas burocráticas e tecnocráticas anteriores por Pequim.⁶ O Reino Unido devolveu a cidade à China em 1997, e Hong Kong foi administrada a partir de então sob o compromisso cuidadosamente elaborado da era das reformas de “um país, dois sistemas”. Nos últimos cinco anos, no entanto, leis draconianas de segurança nacional destinadas a reafirmar o controle de Pequim obliteraram esse compromisso e começaram a impor controles ao estilo da RPC sobre o governo e a sociedade de Hong Kong.

Controles mais rígidos sobre a vida privada também estão retornando. Para evitar o espectro de agitação social, Xi tem revivido modelos maoístas de vigilância de bairros. Além disso, desde 2017, as detenções políticas em massa na região noroeste de Xinjiang viram mais de um milhão de uigures e outras minorias étnicas serem enviados para campos de reeducação. Cidadãos chineses urbanos abastados inicialmente classificaram isso apenas como retrocessos ideológicos anacrônicos ou medidas necessárias para domar problemas étnicos em regiões remotas.

A era das reformas não mostrou que — para os chineses urbanos abastados, pelo menos — a política era remota e a intrusão do regime em suas vidas privadas limitada? Isso explica o profundo choque psíquico dos lockdowns de covid-zero para muitos cidadãos, particularmente em 2022. Muitos acordaram e descobriram que sistemas inteiros de controle social e vigilância haviam sido revividos quase da noite para o dia, limitando sua capacidade de sair de seus condomínios fechados para comprar comida.

Pequim, no entanto, está indo além da rejeição das práticas da era das reformas. Também está abandonando elementos centrais da própria herança revolucionária da China de 1949. Livros didáticos baseados em políticas étnicas de estilo soviético dos anos 1950, celebrando uma multiplicidade de minorias nacionais (compreendendo cerca de 9% da população da RPC), estão dando lugar a um novo currículo que promove uma assimilação agressiva em uma única identidade étnico-nacional estreitamente definida por Pequim. Resquícios do feminismo socialista estão dando lugar a discursos sobre o “papel especial” das mulheres e à promoção oficial do casamento e da procriação.

Em suma, a China de hoje está se aprofundando cada vez mais na era da contrarreforma — uma era marcada por uma economia em desaceleração, regressão ideológica e erosão política.

Contra-argumentos

Entre os observadores da China, surgiram dois contra-argumentos que minimizam a magnitude das mudanças de Xi. O primeiro vem principalmente de estudiosos do direito que argumentam que, apesar da guinada de Xi em direção ao governo personalista, a China *continua* a se institucionalizar. Alguns entendem a retórica constitucional de Xi de maneira literal, associam-na aos esforços na década de 2010 para tornar os tribunais e juízes mais profissionais e sustentam que a

China está experimentando uma “guinada em direção à lei”.⁷ Outros argumentam que, ainda que Xi esteja expandindo o PCC às custas do Estado, ele também está estabelecendo mais regras para ditar o funcionamento do PCC. Sob esse argumento, Xi é um institucionalizador, embora mais centrado no partido.⁸ Para eles, a autoridade do Estado pode diminuir, mas à medida que a do PCC aumenta, ele se comportará de maneira mais semelhante a um Estado de direito.

O segundo contra-argumento é o inverso — que a China *nunca* se moveu em direção a uma institucionalização significativa. Essa afirmação vem de cientistas políticos que consideram as descrições anteriores da era das reformas extremamente exageradas. Para eles, a suposta liderança coletiva da década de 1980 era um véu fino que cobria o domínio real de Deng Xiaoping. A imposição de limites de idade para funcionários por Jiang Zemin na década de 1990 foi apenas uma manobra para forçar seus rivais a se aposentarem. Nesse relato, a ascensão de Xi é a continuação natural de um sistema de partido único leninista em que personalidades, poder e política sempre superam instituições e normas.⁹

Ambos os contra-argumentos subestimam a importância das normas políticas parcialmente institucionalizadas que estavam no cerne da era das reformas da China. O segundo contra-argumento subestima o impacto de sua criação, enquanto o primeiro ignora as consequências de sua eliminação.

O poder das normas não reside apenas em seu conteúdo ou nível de institucionalização. Também reside em como as pessoas as percebem em comparação a como as coisas eram antes. Mesmo normas políticas fracamente institucionalizadas podem afetar profundamente o comportamento quando fornecem um contraste forte e crível com o passado e sugerem um caminho para um futuro diferente. Foi de fato o caso na era das reformas da China no final do século 20. Exemplos incluem:

- Não levar a Gangue dos Quatro, Hua Guofeng ou Zhao Ziyang para sessões de tortura e espancá-los até a morte (como aconteceu com o líder do PCC Liu Shaoqi em 1969);
- Impor limites de mandato ao cargo de presidente do Estado em 1982;
- Evitar um culto à personalidade em torno de Deng Xiaoping, que preferia ficar nos bastidores;
- Realizar reuniões regulares dos principais órgãos do PCC (ao contrário das décadas de 1960 e 1970);
- Construir instituições jurídicas — reabrindo escolas de direito e tribunais e promulgando um corpo massivo de leis estatutárias (como a Lei de Litígios Administrativos de 1989 e a Lei de Legislação de 2000) para reger o Estado e a sociedade.

Mesmo os críticos mais convincentes da institucionalização da China nas décadas de 1980 e 1990 reconhecem tanto a existência de tais normas quanto o seu contraste com o passado. Joseph Fewsmith observa especificamente o compromisso (sob Deng) com a rotatividade regular de liderança e um papel mais limitado na formulação de políticas para o PCC, que deixou a implementação real para as autoridades estatais, enquanto Joseph Torigian quantifica a mudança citando o comentário do ancião do PCC Li Rui de que “Deng Xiaoping era a metade de um Mao”.¹⁰

Apesar de sua natureza parcial e a fraca institucionalização, essas reformas foram importantes no início da era das reformas porque eram um sinal claro para aqueles que acabavam de emergir do caos da era maoísta de que Pequim estava se comprometendo com diferentes normas de governança. Ou seja, passar de “Mao completo” para “meio Mao” foi uma mudança radical naquele contexto.

Para os quadros do partido na década de 1980, que viram a política nacional mudar em uma década de Guardas Vermelhos radicais es-

pancando funcionários até a morte nas ruas por supostos desvios ideológicos para um governo autoritário semi-regularizado exercido por meio de instituições formais do partido-Estado, criou-se a expectativa de que tal trajetória pudesse continuar e se aprofundar. Poderia “meio Mao” com o tempo tornar-se “um quarto de Mao”? A importância das instituições jurídicas e do conhecimento técnico poderia aumentar enquanto a da ideologia diminuía?

Mudanças na trajetória do regime também eram importantes para os cidadãos comuns. Os arrendamentos de vários anos concedidos pela primeira vez aos agricultores na década de 1970 e aos moradores da cidade duas décadas depois eram, na melhor das hipóteses, garantias parcialmente institucionalizadas de direitos de propriedade. No entanto, para qualquer pessoa que tenha vivido a expropriação forçada de terras privadas pelo Estado e o estabelecimento de comunas rurais na década de 1950, representava uma grande mudança de direção. A China parecia estar caminhando para um futuro com maior segurança de propriedade. Tais crenças serviram para sustentar uma geração inteira de investimento e crescimento na China — não apenas por investidores estrangeiros, mas pelos próprios cidadãos chineses.

A percepção de que a China estava se movendo em uma direção diferente da anterior foi crucial tanto para a estabilidade quanto para o crescimento da era das reformas. Sob Xi, isso mudou dramaticamente.

O primeiro grupo de críticos não consegue entender até que ponto a reversão da era das reformas feita por Xi é uma mudança de maré que está progressivamente

À medida que a China retrocede, o comando do Partido está agora voltando para o governo personalista de um homem só direcionado por um líder vitalício cujas palavras emergem gradualmente como os textos orientadores centrais da era da contrarreforma da China.

engolindo um campo após o outro. Considerados isoladamente, movimentos de uma década atrás do Supremo Tribunal Popular para promover o profissionalismo judicial e publicar decisões online podem ter parecido importantes, mas foram casos isolados e atípicos em meio a uma alteração mais ampla no clima político.¹¹ Muito mais importante foi a tendência de centralização do poder por Pequim em órgãos do PCC, com regressão ideológica e igual foco na aplicação da segurança. Acadêmicos como Li Ling e Ben Liebman vêm documentando desde então como as reformas legais específicas mencionadas acima foram levadas por esses ventos políticos inconstantes.¹²

Outros estão agora cometendo o mesmo erro com alegações de que Xi está criando regras para o PCC de modo a construir um sistema de governança estável e centrado no Partido. Mais uma vez, o contexto crucial é deixado de fora. À medida que a China retrocede, o comando do Partido está agora voltando para o governo personalista de um homem só direcionado por um líder vitalício cujas palavras (seja “Pensamento de Xi Jinping sobre a Cultura” ou “Pensamento de Xi Jinping sobre o Estado de Direito”) — e *não* decisões formais dos órgãos do PCC — emergem gradualmente como os textos centrais orientadores da era da contrarreforma da China. “Meio Mao” está voltando para “dois terços de Mao”. Como Holly Snape observa, “em vez de despersonalizar o poder, as instituições que restringem os membros e as organizações do Partido estão levando a uma personalização mais forte [...] em detrimento das normas estáveis da era das reformas e potencialmente da capacidade do Estado”.¹³

O que está acontecendo agora é uma erosão total da era das reformas. Toda a sua superestrutura política está sendo minada. Normas que antes eram parcialmente institucionalizadas foram erradicadas e toda a direção da China mudou. Para as autoridades e os cidadãos chineses, a questão agora não é “como as tendências da era das reformas podem evoluir?”, mas “até onde podemos retroceder?”.

Futuros

A história não é linear. As nações evoluem em ciclos — reforma e retrocesso, revolução e restauração. A Revolução Francesa (iniciada em 1789, com a Queda da Bastilha) produziu uma ordem constitucional de curta duração seguida pelo radical Reino do Terror, que por sua vez provocou uma contrarreação, governo por uma junta e, finalmente, a reconsolidação do poder sob Napoleão e o nascimento de seu império (1804-1814). Na Rússia, as Grandes Reformas de Alexandre II na década de 1860 provocaram uma onda de contrarreformas conservadoras no final do século 19 após seu assassinato em 1881 por socialistas revolucionários, que por sua vez intensificaram o anarquismo e contribuíram para as revoluções de 1905 e 1917. No caso dos EUA, o historiador Gary Gerstle rastreou como a ordem política do New Deal de meados do século 20 desembocou no populismo que vemos hoje, a esta altura do século 21.¹⁴

Com 75 anos de reviravoltas da revolução para a reforma e depois para a contrarreforma, para onde a China irá a seguir? Posso esboçar três cenários gerais.

Retorno imperial. Se entendermos a propaganda estatal de maneira literal, a resposta é simples: de volta ao passado da China.

Pequim tem vestido o partido-Estado comunista com trajes imperiais. Em 2021, o Comitê Central publicou uma resolução sobre a história que pedia a infusão do marxismo com “cultura tradicional refinada”. O próprio Xi agora permeia seus discursos com expressões clássicas, enquanto a televisão estatal apresenta um programa que explica suas referências históricas e as vincula aos slogans do PCC e às realidades sociais atuais. Como a agência de notícias oficial agora o enquadra:

Quando era jovem, Xi certa vez expôs a ideia confucionista de “ping tian xia”, ou trazer paz e ordem ao mundo, que representa o estágio final da busca pessoal de quatro níveis. Os outros três são cultivar o eu moral,

*gerenciar a família e governar o Estado. [...] Xi não é mais considerado apenas um herdeiro ou protetor de uma grande civilização, mas também o criador de uma. As tradições culturais e as condições nacionais da China determinam que a modernização chinesa, uma nova forma de civilização humana liderada por Xi, seguirá um caminho distinto do Ocidente.*¹⁵

À medida que o vermelho revolucionário se dissolve no amarelo imperial, pode-se ver o esboço de uma nova narrativa oficial tomando forma: os líderes atuais de Pequim são os sucessores dos governantes imperiais do passado. Apoiados pelo peso civilizacional de milhares de anos de história, tradição e ideologia chinesas, eles também estão prontos para governar de maneira segura e majestosa por muito tempo no futuro.

Essa guinada para o neotradicionalismo tornará o regime cada vez mais personalista da China mais estável? Não. Primeiro, substituir a retórica marxista por ditados confucionistas não mudará os principais desafios de governança que a China enfrenta. Na verdade, a mudança destaca os riscos subjacentes do governo personalista. Dinastias imperiais surgiram e caíram em função de líderes individuais. Eles podiam ser iluminados e vigorosos como o Imperador Kangxi da dinastia Qing durante seu reinado (1661–1722), extravagantes e desatentos como o Imperador Qianlong no final do seu reinado (1735–99), ou cruéis e despóticos como o Imperador Yang (604–18) da dinastia Sui. E, como o estudioso Wang Yuhua mostrou, apenas metade dos imperadores da China deixou o cargo por morte natural — os outros caíram em guerras civis ou foram mortos por elites rebeldes.¹⁶

Também importa *quais* períodos históricos Pequim decidirá apresentar como modelos nas próximas décadas. Elogiará o cosmopolitismo da dinastia Tang (618–907), cujos governantes descendiam em parte de nômades das estepes não-Han? Ou elevará a dinastia Ming (1348–1644), que se voltou para dentro e cortou os laços da China com o resto do mundo?

Em segundo lugar, a adoção da ideologia neotradicionalista por Pequim exacerbará as divisões sociais existentes. Jovens graduados que enfrentam uma economia fraca e perspectivas de emprego sombrias se irritam ao serem repreendidos por funcionários idosos por “ficarem deitados” em vez de simplesmente se esforçarem como seus antepassados fizeram no século passado. Os novos textos universitários e aulas obrigatórias que enfatizam uma concepção mais racializada e centrada nos Han da nação são um mau presságio para as relações étnicas.¹⁷ E a decisão do Politburo do PCC — duas dúzias de homens na casa dos sessenta e setenta anos — de levar o país de volta aos papéis tradicionais de gênero e políticas pró-natalistas para enfrentar o envelhecimento demográfico colocará Pequim em rota de colisão com toda uma geração de mulheres jovens educadas. Nas cidades, cerca de metade delas diz que não tem planos de se casar, e queixas online sobre discriminação de gênero e normas patriarcais são comuns.

Em terceiro lugar, o passado imaginado de estabilidade imperial ao qual Pequim supostamente busca retornar é uma miragem. A verdadeira fonte de estabilidade da China tradicional não era o imperador, muito menos qualquer conjunto de declarações ideológicas vindas de Pequim. A China Imperial era um Estado de alcance limitado. O céu era alto, o imperador estava longe. Para o bem e para o mal, a verdadeira estabilidade da sociedade e do governo imperiais tinha raízes em uma rede arraigada de instituições sociais — laços familiares extensos, clãs, templos, guildas mercantis e vínculos entre proprietários e inquilinos — que estruturavam e ordenavam o dia a dia das pessoas comuns.

Não haverá retorno ao passado clássico da China, porque o Partido obliterou todos os laços com ele. A China de hoje não pode cultivar organicamente algo novo, porque o Partido está constantemente arrancando qualquer broto que surja — e salgando a terra para evitar que outros criem raízes.

Precisamente porque estruturavam um sistema imperial que ele buscava derrubar, Mao reduziu essas instituições a pedaços com décadas de violência revolucionária. O pouco que restou foi varrido durante os anos de boom delirante da era das reformas. A urbanização em massa esvaziou o campo chinês, a crescente riqueza mudou os valores sociais e o declínio demográfico reconfigurou as relações familiares. A China de hoje é uma sociedade atomizada e desinstitucionalizada, onde todas as formas embrionárias de organização social alternativa — entidades religiosas, advogados de interesse público, grupos LGBTQ+ — são regularmente asfixiadas (ou absorvidas) por um regime de partido único ciumento, semelhante aos Borg.¹

Não haverá retorno ao passado clássico da China, porque o Partido obliterou todos os laços com ele. A China de hoje não pode cultivar organicamente algo novo, porque o Partido está constantemente arrancando qualquer broto que surja — e salgando a terra para evitar que outros criem raízes.

De volta para o futuro: a China dos anos 1950. Se a história imperial e a tradição clássica não podem fornecer uma forma alternativa de governança, o que dizer das versões anteriores do governo do PCC? Poderiam ser uma opção?

É para onde Xi quer ir. Ele busca um retorno a uma forma idealizada de governo do Partido no estilo dos anos 1950, com ele no centro. Em 2017, ele citou Mao no Congresso Nacional do Povo: “Partido, governo, militares, civis, academia; leste, oeste, sul, norte, centro — o Partido lidera tudo”. Então ele colocou o slogan na carta do PCC como um princípio político central. Em uma reversão da era das reformas, o Partido agora está aumentando seu controle sobre empresas privadas, “sinicizando” religiões como o islamismo e o cristianismo e retornando os funcionários do PCC à gestão do ensino superior.

I. Ciborgues do universo *Star Trek* que “assimilam” outras espécies e aos quais “resistir é inútil” (N. do T.).

Ao querer voltar aos anos 1950, Xi está dando um amplo espaço ao caótico maoísmo dos anos 1960. Ele quer controle de cima para baixo, não movimentos de rua de baixo para cima. De fato, o slogan central — *yi gui zhi dang, yi fa zhi guo* (“usar regulamentos [do Partido] para governar o Partido, usar a lei para governar o país”) — é a linguagem de um gerente de nível médio assoberbado, e não de um revolucionário de sangue quente. Se Mao nos anos 1960 dizia às pessoas para “bombardear o quartel-general”, a versão de Xi nos anos 2020 é “fiquem quietos e sigam as ordens”.

Superficialmente, a ideia de governar a China por meio de um PCC renovado, expurgado do populismo maoísta, não é implausível. De fato, alguns argumentariam, isso tem base nas próprias forças institucionais da China. O partido-Estado chinês não é algo insignificante, mas uma tecnocracia bem organizada, com capacidades profundas e tradições milenares de governança burocrática eficaz. Esse partido-Estado não navegou pelos recifes e escolhos da era das reformas por décadas por meio de um planejamento cuidadoso de longo prazo? Por que não seria capaz de fazê-lo no futuro?

É aí que reside o problema.

Quanto mais qualquer instituição — seja na China ou em outro lugar — concentra o poder em uma única pessoa, mais a própria instituição se deteriora. As distinções entre a pessoa do líder e a própria instituição entram em colapso. Subordinados temem cada vez mais relatar más notícias. Canais de informação se fecham. Cultos de personalidade se formam. A perícia técnica dá lugar à adulação ideológica. Cortesãos lutam por favores. As políticas de Estado começam a mudar de forma errática. A política de sucessão bizantina começa a ganhar destaque.

Este foi o principal problema político da China na década de 1950. O PCC era uma instituição meramente liderada por Mao? Ou Mao

havia se elevado como uma divindade acima dela, com o Partido existindo apenas para executar sua vontade? E essa é a mesma tensão que está ressurgindo à medida que a China continua em sua trajetória atual.

Aqui, alguns objetarão que Xi não é Mao. O Timoneiro tinha imenso apoio popular de seus anos na linha de frente da revolução. Ele havia lutado na Longa Marcha e sofrido os horrores da guerra para resgatar a China de décadas de humilhação por senhores da guerra e inimigos estrangeiros. Xi é um burocrata sem cor que chegou ao topo por meio de intrigas palacianas e expurgos politizados. Até onde, realmente, isso poderia chegar?

Agora pense novamente. Sair de uma governança mais institucionalizada em direção a um governo personalista de um homem só não requer um líder carismático — ou mesmo eficaz — com um plano cuidadoso de décadas. Se um oficial de nível médio da KGB pode lançar seu país por esse caminho, então você pode apostar que um príncipe vermelho cuja experiência formativa foi ser enviado ao campo durante a Revolução Cultural pode fazer o mesmo na China.

De fato, o caminho da China hoje de volta ao governo total de um homem só é talvez ainda mais fácil de imaginar do que era na década de 1950. Não há contrapartes modernas de Peng Dehuai (que desafiou Mao em 1959) ou Deng Xiaoping — figuras com profunda experiência e passados revolucionários lendários que tinham a posição para questionar o líder máximo ou pelo menos juntar os pedaços quando ele fracassou. Xi varreu dos altos escalões do PCC qualquer um que pudesse se encaixar nesse perfil; apoiadores leais ocupam todos os cargos.

Obviamente, o declínio da China está apenas em seus estágios iniciais. Órgãos-chave do PCC ainda se reúnem, ainda que em horários mais erráticos. Ministros de Estado desaparecem sem explicação, mas — ainda — não aparecem mortos. (Embora os rumores que surgiram após um ataque cardíaco em 2023 ter tirado a vida de Li Keqiang, o ex-líder número dois da China, indiquem que muitos estão começando

a ficar atentos a isso.) Centros do “Pensamento de Xi Jinping sobre o Socialismo com Características Chinesas para uma Nova Era” estão proliferando nas faculdades chinesas, enquanto jornais do PCC, que costumavam publicar densos ensaios sobre a ideologia marxista, agora publicam apenas citações de Xi. Mas as próprias reflexões ideológicas de Xi ainda não foram reduzidas a algo tão cativante, harmonizado ou fácil de comunicar como as de Mao.

No entanto, Xi está no comando há apenas doze anos. Lembre-se do infame vídeo de 21 de fevereiro de 2022 de altos funcionários russos se reunindo com Putin — tremendo em suas botas, vozes trêmulas, sentados como crianças a dezenas de metros de distância do corpo austero do próprio imperador — enquanto ele convocava cada um para abonar sua iminente invasão da Ucrânia. Isso foi mais de duas décadas depois que Putin assumiu o poder. Ou pense nos últimos dias de Mao, cerca de 27 anos depois de ele proclamar uma nova era para a China. Conselheiros aterrorizados se amontoavam ao redor do líder máximo decrepito e quase incompreensível, a nação estremecendo enquanto o caos político doméstico que ele desencadeou uma década antes se alastrava para todos os lados do lado de fora.

Esses são vislumbres de como é a decadência quase total em um governo de um homem só. E na trajetória atual de Pequim, alguma versão disso está no futuro da China.

Aumento dos riscos internos. Como seria esse futuro? É aqui que alguns políticos e comentaristas de Washington pintam os líderes de Pequim como mestres do mal, dotados de recursos ilimitados, elaborando cuidadosamente planos de longo prazo com títulos impressionantes para alcançar a dominação regional ou até mundial. E isso logicamente leva outros a começarem a falar sobre a suposta necessidade de uma nova Guerra Fria de décadas para derrotar a China.¹⁸

Mas essa China hipercompetente de potencial ilimitado não é o que vejo. Para mim, essa é uma versão distorcida da RPC, impulsionada

tanto pelo que aqueles em Washington querem ver quanto pela realidade angustiante do que está realmente acontecendo. Em vez disso, o que vejo é uma China em decadência. O país hoje se assemelha menos a uma potência em rápida ascensão, como a União Soviética ou o Japão na década de 1950 — cheios de vigor, à beira de uma expansão de décadas — e mais a uma mistura da estagnada URSS da era Brezhnev e do Japão dos anos 1990, após o colapso de sua bolha econômica e a entrada em um longo período de crescimento lento. Descansando como uma colcha de retalhos sobre tudo isso está um mosaico de políticas maoístas não resolvidas, tensões sociais latentes da era das reformas (a desigualdade agora é tão acentuada quanto nos Estados Unidos) e a realidade iminente de a China se tornar (por volta de 2050) a sociedade mais envelhecida do mundo.

Nada disso é para negar os riscos muito reais de confrontos sino-americano durante a próxima década sobre uma série de interesses conflitantes, como políticas industriais ou Taiwan. Mas a retórica distópica e exagerada emitida por Washington (e Pequim) em relação aos temores de (ou reivindicações de) um “século chinês” ou de um “desafio geracional” é imprecisa.

Essa retórica superestima as forças da China e subestima suas fraquezas. Ela joga uma tábua de salvação para Xi, permitindo-lhe enquadrar com sucesso a causa raiz dos problemas emergentes da China como uma rejeição civilizacional pelo mundo exterior, e particularmente pelos Estados Unidos, da China e do povo chinês, em vez das próprias políticas de Xi. E ignora os riscos muito reais que as tendências domésticas representam para os próprios cidadãos chineses.

A própria era da contrarreforma de Xi está no centro dos crescentes problemas internos da China. Muitos acham o ambiente ideológico sufocante. Outros temem que seus filhos enfrentem perspectivas econômicas reduzidas e que as tendências políticas estejam minando a governança na RPC.

Muitos dos movimentos recentes de Pequim são de fato reminiscências da década de 1950, quando as políticas podiam mudar da noite para o dia ao capricho do líder máximo. As políticas de covid-zero da China são um exemplo claro. Em 2020, Xi enquadrou prematuramente os primeiros sucessos da China no combate à pandemia como uma vitória pessoal pontuada por sua entrada triunfal em Wuhan em março e uma celebração da vitória seis meses depois no Grande Salão do Povo em Pequim. Ao apostar sua própria legitimidade em contagens de casos quase zero, ele forçou a burocracia a uma dependência reflexiva de lockdowns caros e cada vez mais massivos que se espalharam de cidade em cidade à medida que variantes mais transmissíveis apareciam. Planejar qualquer transição das políticas de covid-zero tornou-se politicamente impossível.

Quando uma economia enfraquecida e a proliferação de protestos forçaram as autoridades a suspender os controles no último trimestre de 2022, o efeito foi vertiginoso: quase não houve aviso ou tempo para se preparar. Em vez disso, três anos de controles rígidos se dissolveram praticamente da noite para o dia, quando o líder supremo mudou de ideia. A rápida disseminação do vírus se seguiu, resultando em mais de um milhão de mortes em poucas semanas.

Preocupados com o futuro, alguns na China já estão procurando uma saída. O número de milionários deixando o país está aumentando constantemente, de 10.800 em 2022 para 13.800 em 2023 e uma projeção de 15.200 em 2024.¹⁹ Os ricos da China estão cada vez mais optando por redirecionar seu dinheiro para Cingapura, enquanto um número crescente de profissionais de classe média está optando por cruzar o Oceano Pacífico rumo ao continente americano para, em seguida, enfrentar as selvas sem estradas e infestadas de bandidos do Tampão de Darién, na fronteira entre Colômbia e Panamá, em uma perigosa jornada rumo à fronteira dos EUA, cujas perspectivas são incertas.

Os piores perigos para a China e seus cidadãos, no entanto, estão por vir. A erosão política e o mal-estar econômico da era da contrarreforma correm o risco de reativar uma cepa virulenta e perigosa da política chinesa que esteve dormente por décadas. Políticas de divisão e mobilização em massa foram ferramentas centrais de governança sob Mao. As autoridades colocavam segmentos da sociedade uns contra os outros — muitas vezes violentamente — para consolidar o domínio do Partido, impor conformidade ideológica, comprar lealdade com recursos saqueados e promover alguns líderes ou classes enquanto rebaixavam outros.

Com a era das reformas, pensava-se que essas táticas haviam sido relegadas à história por uma geração de líderes que carregavam cicatrizes pessoais da Revolução Cultural. Mas na China de hoje é fácil imaginar como os novos governantes de Pequim — assim como seus colegas em outras partes do mundo — poderiam decidir tirar o pó do manual populista de Mao para lidar com a raiva social sobre a economia, ou para acelerar ainda mais a China no caminho do governo personalista de um homem só. E muitos dos movimentos recentes de Pequim — aumentando os temores de movimentos separatistas de minorias, suscitando preocupações sobre espionagem estrangeira e tirando da internet referências aos fundadores bilionários de algumas das empresas privadas mais conhecidas da China — colocam o país perigosamente perto de falhas sísmicas que atravessam profundamente a sociedade chinesa. Se elas se abrirem em um momento de crise, a China poderá ser arrastada ainda mais para os recessos sombrios de seu próprio passado.

No septuagésimo quinto aniversário do nascimento da RPC, essa é a verdadeira ironia. À medida que a China avança mais profundamente na era da contrarreforma, os piores inimigos do país não são as ameaças externas que Pequim imagina em cada esquina, nem as crescentes tensões domésticas que o regime quer desesperadamente suprimir. São os próprios demônios históricos e institucionais da China que os líderes da RPC estão em processo de reviver.

Notas

1. Carl Minzner, “China After the Reform Era”, *Journal of Democracy* 26, n. 3 (julho de 2015): 140.
2. Daniel H. Rosen e Logan Wright, “China’s Economic Collision Course”, *Foreign Affairs*, 27 março 2024. O plenário do PCC, que terminou em julho de 2024, deu poucos sinais de qualquer mudança significativa na política econômica. Neil Thomas, “Why Did Xi Jinping Stick to His Guns at China’s Third Plenum?”, *Asia Society Policy Institute*, 25 julho 2024.
3. Susan L. Shirk, “China in Xi’s ‘New Era’: The Return to Personalistic Rule”, *Journal of Democracy* 29, n. 2 (abril 2018): 22-26.
4. Um estudo de duas décadas de padrões de promoção do Partido observa que os limites tácitos de idade em vigor desde a década de 1990 (para o Politburo e o Comitê Permanente da China) foram quebrados exatamente duas vezes (ambas em 2022), quando Xi procurou fortalecer ainda mais seu controle sobre as instituições do Partido. Ling Li, “The Hidden Significance and Resilience of the Age-Limit Norm of the Chinese Communist Party”, *Asia-Pacific Journal* 20, n. 19 (2022).
5. James Palmer, “Why Did China Recall Millions of Newspapers?”, *Foreign Policy*, 5 abril 2023, <https://foreignpolicy.com/2023/04/05/why-did-china-recall-millions-of-newspapers>.
6. Carl Minzner, *End of an Era: How China’s Authoritarian Revival is Undermining Its Rise* (Nova York: Oxford University Press, 2018), 109–12.
7. Taisu Zhang e Tom Ginsburg, “China’s Turn Toward Law”, *Virginia Journal of International Law* 59, n. 2 (2019): 306–89; Taisu Zhang, “Xi’s Law-and-Order Strategy”, *Foreign Affairs*, 27 fevereiro 2023.
8. Para Peerenboom, isso é “um afastamento do Estado socialista de direito em direção a um novo modelo híbrido de partido-Estado de direito”. Randall Peerenboom, “The Transformation of State Socialist Rule of Law into Party-State Socialist Rule of Law in the Xi Jinping Era of Comprehensive Rules-Based Governance”, *Hague Journal of the Rule of Law* (2024), https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4736955.

9. Joseph Fewsmith, *Rethinking Chinese Politics* (Nova York: Cambridge University Press, 2021); Joseph Torigian, *Prestige, Manipulation, and Coercion: Elite Power Struggles in the Soviet Union and China After Stalin and Mao* (New Haven: Yale University Press, 2022).
10. Fewsmith, *Rethinking Chinese Politics*, 182–83; Torigian, *Prestige, Manipulation, and Coercion*, 3.
11. Minzner, *End of an Era*, 93.
12. Li Ling, *Governance of the Party-State: Corruption, Law and the Modus Operandi of the Chinese Communist Party* (Nova York: Cambridge University Press, no prelo); Benjamin L. Liebman et al., “Rolling Back Transparency in China’s Courts”, *Columbia Law Review* 123 (dezembro 2023): 2407–82.
13. Holly Snape, “The Rise of Party Law: Rewiring the Party, Recalibrating the Party-State Relationship”, *China Journal* 92 (julho 2024): 1–26.
14. Gary Gerstle, *The Rise and Fall of the Neoliberal Order: America and the World in the Free Market Era* (Nova York: Oxford University Press, 2022).
15. “Xi Focus-Profile: Xi Jinping, Man of Culture”, Xinhua, 1º fevereiro 2024, <https://english.news.cn/20240201/8e74c32a0c5748ed9c0f9e53846b5224/c.html>.
16. Yuhua Wang, “Can the Chinese Communist Party Learn from Chinese Emperors?”, in Jennifer Rudolph e Michael Szonyi, eds., *The China Questions: Critical Insights into a Rising Power* (Cambridge: Harvard University Press, 2018), 58–64.
17. James Leibold, “New Textbook Reveals Xi Jinping’s Doctrine of Han-Centric Nation-Building”, *China Brief*, n. 11, 24 maio 2024.
18. Matt Pottinger e Mike Gallagher, “No Substitute for Victory”, *Foreign Affairs* 103 (maio-junho 2024).
19. Devon Pendleton, “China and Britain Face an Exodus of Millionaires, Study Shows”, Bloomberg, 18 junho 2024, <https://www.msn.com/en-us/news/world/china-and-britain-face-an-exodus-of-millionaires-study-shows/ar-BB1os0Gw>.

O México está à beira do autoritarismo?

*Azul A. Aguiar Aguilar, Rodrigo Castro Cornejo e
Alejandro Monsiváis-Carrillo*

Azul A. Aguiar Aguilar é professora de ciência política no ITESO, a Universidade Jesuíta de Guadalajara. *Rodrigo Castro Cornejo* é professor assistente de ciência política na Universidade de Massachusetts–Lowell. *Alejandro Monsiváis-Carrillo* é professor do El Colegio de la Frontera Norte, um centro de pesquisa no México.

O ex-presidente mexicano e famoso populista Andrés Manuel López Obrador (AMLO) se destaca pelo simbolismo patriótico. Veja o dia 15 de setembro de 2024, a noite de seu último Grito de Independência, a comemoração anual da guerra de independência do México. Da varanda do Palácio Nacional, o presidente em fim de mandato elogiou o habitual panteão de heróis nacionais e saudou a democracia, a justiça, os trabalhadores, os povos indígenas e uma série de outros antes de proclamar à enorme multidão na Praça da Constituição da Cidade do México: “Viva a Quarta Transformação! Viva o México!”.

A Quarta Transformação é o slogan que AMLO criou para transmitir o significado histórico de sua administração, que ele descreveu como um período importante de “verdadeira mudança”, semelhante às outras “transformações” da história mexicana: Independência (1821), a Guerra da Reforma (1858–61) e a Revolução Mexicana (1910–20).

* Publicado originalmente como “Is Mexico at the Gates of Authoritarianism?”, Journal of Democracy, Volume 36, Number 1, January 2025 © 2025 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

Notavelmente, a Quarta Transformação foi concebida para durar além da presidência de AMLO — e não por meio da manutenção de valores e instituições democráticas, mas sim subvertendo-os. Naquela mesma noite, de fato, o presidente sancionou uma polêmica reforma constitucional com o objetivo de enfraquecer o Judiciário.

Eleito em 2018, López Obrador logo deu início à subversão gradual da democracia mexicana, conseguindo impor sua autoridade personalista sobre as normas e procedimentos democráticos. Seu governo frequentemente desconsiderava o Estado de direito, ignorava a fiscalização do Legislativo, enfraquecia o controle civil sobre os militares, atacava os tribunais e órgãos da burocracia, realizava consultas plebiscitárias pouco constitucionais, violava as regras de campanha e muito mais.¹ Não surpreendentemente, os principais índices de democracia, incluindo o projeto Variedades da Democracia (V-Dem), agora consideram o México um caso vivo de autocratização.²

Subverter uma democracia eleitoral relativamente estabelecida não é uma tarefa fácil. E, como a Presidência do México é limitada a um único mandato, AMLO teve apenas seis anos para transformar o regime. Ao longo do caminho, ele experimentou contratemplos significativos. Em particular, seu governo não conseguiu promulgar uma série de iniciativas destinadas a enfraquecer o Instituto Nacional Eleitoral (INE), com mandato previsto na Constituição dos Estados Unidos do México, e desmantelar a maioria das salvaguardas de integridade eleitoral. Depois que manifestantes e partidos de oposição barraram a primeira iniciativa, conhecida como Plano A, em 2022, AMLO imediatamente partiu para o Plano B, sendo barrado novamente em 2023 pela Suprema Corte. Ele então voltou em 2024 com um Plano C, desta vez mirando o Poder Judiciário.

Em 2 de junho de 2024, os mexicanos foram às urnas para eleger o sucessor de López Obrador e um novo Congresso. Claudia Sheinbaum, protegida de AMLO e porta-bandeira de seu Movi-

mento de Regeneração Nacional (Morena), venceu com aproximadamente 60% dos votos. Seu partido e aliados receberam apenas 54% dos votos nas eleições legislativas. No entanto, o INE e o Tribunal Eleitoral atribuíram à coalizão Morena 73% dos 500 assentos da Câmara dos Deputados e 66% dos 128 assentos do Senado, dando à coalizão uma supermaioria.

Após sua posse, o novo Congresso aprovou o polêmico Plano C de AMLO, aprovando uma emenda constitucional que essencialmente desmantelava os tribunais federais em sua forma atual — um “presente de despedida” para o presidente, nas palavras dos legisladores do Morena, antes do final de seu mandato. Quinze dias depois, o presidente em fim de mandato promulgou outra reforma constitucional aumentando a autoridade dos militares na governança civil. Ao final da presidência de AMLO, em 1º de outubro de 2024, o México estava à beira de se tornar um regime autoritário competitivo.

Como López Obrador levou o México a esse ponto? Argumentamos que sua marca de populismo, articulada por meio da Quarta Transformação, permitiu-lhe lançar uma série de ataques contra as principais instituições democráticas e mobilizar apoio popular para esses esforços. A liberdade de imprensa, a supervisão eleitoral, a independência judicial e a responsabilização administrativa, todas sofreram. AMLO descreveu explicitamente a reforma do Judiciário pelo Plano C como um meio de melhorar a democracia “autêntica”, retratando as instituições supostamente controladas pela oposição como barreiras à distribuição de bem-estar e à “vontade popular”. Ao afirmar que as elites corruptas haviam capturado as instituições democráticas, a retórica populista de AMLO ofereceu uma justificativa “democrática” e “redistributiva” para o fortalecimento do Executivo. Sua retórica populista também encorajou os eleitores a apoarem a “continuação da transformação” elegendo Sheinbaum.

A subversão populista da democracia

O populismo é frequentemente visto como uma estratégia de mobilização para líderes personalistas.³ Embora seja verdade que políticos personalistas e iliberais são frequentemente populistas, o populismo seria mais propriamente definido como um conjunto de ideias e discursos centrados na luta entre “o povo” e “as elites”, com o primeiro incorporando o “bem moral” e o último representando o “mal”, a “corrupção” e conceitos maniqueístas semelhantes.⁴ Assim, o populismo não é antidemocrático *per se*. Líderes populistas podem, por um lado, empoderar grupos tradicionalmente marginalizados e, por outro, ameaçar a democracia liberal ao minar o pluralismo político.⁵ Ideias populistas frequentemente fornecem justificativas ideológicas para que líderes personalistas e iliberais promovam a autocratização desestabilizando gradualmente o regime democrático. Não é o populismo em si que mina a democracia: são líderes populistas, como AMLO, que o fazem ao subverter normas democráticas.⁶

Ao afirmar que as elites corruptas haviam capturado as instituições democráticas, a retórica populista de AMLO ofereceu uma justificativa “democrática” e “redistributiva” para o fortalecimento do Executivo.

América Latina. O Partido Revolucionário Institucional (PRI) e o Partido da Ação Nacional (PAN), juntamente com o Partido da Revolução Democrática, foram as principais forças políticas do país desde a transição para a democracia em 1997–2000. O Morena, por outro lado, foi fundado apenas em 2014, mas tornou-se rapidamente o partido

López Obrador introduziu a Quarta Transformação durante sua campanha presidencial de 2018. A plataforma populista permitiu a rápida ascensão do Morena em parte ao deslegitimar a oposição, que já estava desorganizada. Antes da eleição de 2018, o sistema partidário do México estava entre os mais estáveis da

mais forte do país. Embora fracamente institucionalizado e fortemente dependente de seu líder, como outros partidos personalistas, o Morena tem uma forte rede territorial em todo o país e conseguiu mobilizar eleitores insatisfeitos com os partidos tradicionais que governaram o México desde sua transição para a democracia em 2000 (o “PRIAN”, como AMLO comumente refere-se a eles). O principal motor da vitória de López Obrador em 2018 não foram as preferências ideológicas dos eleitores, mas a rejeição aos partidos tradicionais, alimentada pela polarização e, particularmente, o partidarismo negativo contra o PAN e o PRI.

Uma vez eleito, AMLO continuou a depender de estratégias e manobras populistas para vencer a oposição à sua agenda. Ele descreveu sua ascensão ao poder como um triunfo moral do “povo” sobre as elites “corruptas”, “conservadoras” e “neoliberais” dos governos do PAN e do PRI. E retratou seus planos antidemocráticos como parte da “transformação” para um “novo regime” que seria uma “democracia autêntica” do “povo”.⁷

A versão de populismo de López Obrador foi inclusiva tanto em termos simbólicos quanto materiais. Sua retórica política e planos socioeconômicos focaram principalmente nos “pobres” e nos menos favorecidos. Seu governo implementou uma série de políticas distributivas que aumentaram a renda disponível para muitos mexicanos no curto prazo, incluindo aumentos anuais significativos do salário-mínimo. Muitos eleitores também receberam auxílios, bolsas e transferências focalizadas — muitas vezes apresentadas como pagamentos diretos do próprio presidente ou da Quarta Transformação. Ao mesmo tempo, AMLO evitou a reforma tributária e endossou a “austeridade econômica”, cortando os gastos do governo. A saúde pública e a educação pagaram o preço.

Mais importante, a retórica populista de AMLO visava polarizar tanto o eleitorado quanto as elites, obrigando-os a fazer uma escolha

estratégica: “Não há como evitar: ou você está a favor ou contra a transformação”.⁸ A lealdade à Quarta Transformação seria recompensada de várias maneiras, enquanto a resistência seria custosa. Tanto sua retórica quanto suas ações sinalizavam que as apostas eram reais. Nos últimos dois anos de seu mandato e, particularmente, durante a campanha de 2024, AMLO disse aos eleitores que eles perderiam muito — em termos de bolsas e auxílios — se as antigas elites “corruptas” voltassem ao poder. Isso, é claro, exacerbou o partidarismo negativo contra o PRIAN.

AMLO repetiu constantemente que sua autoridade estava acima de qualquer lei porque era inspirada por uma demanda coletiva por “justiça” — outra razão para os eleitores endossarem sua “transformação” votando no Morena em 2024 e apoиando o Plano C. Poucos dias antes de deixar o cargo, López Obrador argumentou que o orçamento do Instituto Nacional de Acesso à Informação e Transparência (INAI), o órgão constitucionalmente responsável por defender o direito à informação pública, seria mais bem gasto em bolsas para o povo.

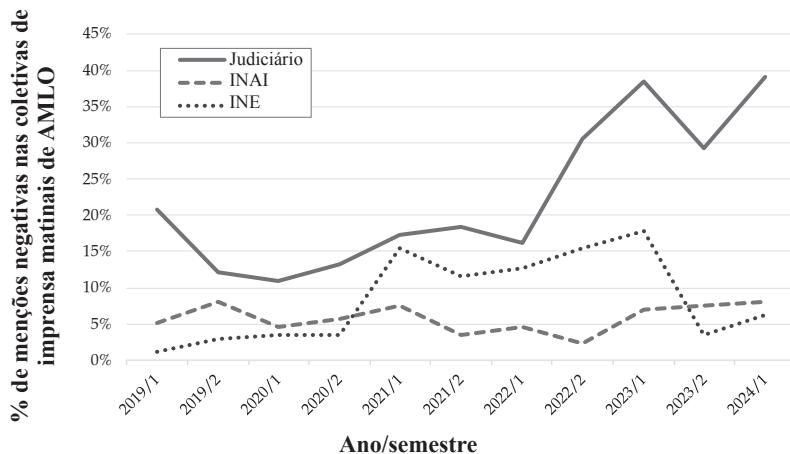
As farpas populistas de AMLO visavam não apenas seus oponentes políticos, mas também a mídia, minando a liberdade de imprensa e limitando o acesso dos cidadãos à informação. O presidente e seu partido centraram seu discurso em torno de seu caráter, exaltando sua suposta honestidade acima de qualquer suspeita e seu incondicional “amor pelo povo”. Essas virtudes inatacáveis essencialmente o colocaram acima de críticas e questionamentos. Ao mesmo tempo, López Obrador questionou a legitimidade democrática de seus interlocutores e menosprezou ou desconsiderou evidências de grandes erros do governo ou do comportamento ilegal ou antidemocrático do Executivo.

De fato, a relação de AMLO com veículos de comunicação críticos foi tensa. No início de sua presidência, ele introduziu uma coletiva de imprensa matinal diária de duas horas (*Mañanera*), su-

postamente para aumentar a transparência e a *accountability*. Na realidade, o presidente frequentemente usava essa plataforma para desacreditar críticos, atacar instituições e grupos de oposição e disseminar informações parciais, enganosas ou falsas. A *Mañanera* tornou-se uma ferramenta de propaganda eficaz para estigmatizar críticos e opositores, bem como para definir a agenda de comunicação dos veículos de comunicação e, assim, promover as políticas e reformas preferidas de AMLO.

O presidente atacou consistentemente veículos de comunicação que questionavam seu desempenho ou expunham o estilo de vida luxuoso de sua família ou escândalos de corrupção dentro de seu partido. Transgredindo o devido processo legal e ultrapassando a lei, AMLO expôs alguns jornalistas ao revelar seus salários, exigindo que justificassem seus ganhos como se fossem funcionários públicos. Ele também adicionou um segmento semanal ao *Mañanera* chamado “Quem é Quem nas Notícias”, que ele usava para desacreditar, desafiar e estigmatizar jornalistas críticos de seu governo, levando a ataques digitais generalizados e muitas vezes violentos contra eles. O relator especial para a liberdade de expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos criticou esse segmento,⁹ alertando que ele colocava ainda mais em risco a liberdade de imprensa em um dos países mais perigosos para repórteres; cerca de dez jornalistas por ano são mortos no México com impunidade. Após a vitória de Sheinbaum em 2024, vários veículos de comunicação importantes substituíram os críticos do regime por analistas políticos pró-Morena que ajudaram a espalhar a narrativa da transformação de AMLO, talvez na esperança de ganhar favores com o regime.

Figura 1: Os ataques de AMLO às instituições democráticas



Fonte: Attacks on Democratic Institutions Database (Azul Aguiar, 2024), extraído das coletivas de imprensa matinais de López Obrador.

Subvertendo as instituições democráticas

Os ataques retóricos de AMLO frequentemente escalavam para ataques institucionais diretos com o objetivo de cooptar instituições de fiscalização e controle, principalmente indicando pessoas leais a ele para cargos dessas instituições. O Senado nomeou um membro ativo do Morena como presidente da Comissão Nacional de Direitos Humanos (CNDH) no início de seu mandato. Uma vez capturada, a CNDH não apenas serviu como fachada democrática, mas também apoiou ativamente os ataques de AMLO ao INE e ao Judiciário. Se a cooptação ou captura falhasse, no entanto, AMLO passava a minar a autoridade constitucional dessas entidades por meio de reformas legais. Entre seus alvos mais consequentes estavam o INAI, o INE e o Judiciário. A Figura 1 ilustra como se desenrolou o processo de ataques. De acordo com um banco de dados original das coletivas de imprensa matinais

de AMLO, durante as 1.562 *Mañaneras* realizadas entre dezembro de 2018 e junho de 2024, ataques retóricos foram direcionados ao INAI 111 vezes, ao INE 163 vezes e ao Judiciário 428 vezes.¹⁰ A distribuição dos ataques reflete a importância que López Obrador atribuiu à reforma de cada instituição ao longo do tempo.

Minando o INAI. O INAI foi uma fonte importante para jornalistas que investigavam a corrupção do governo, incluindo o escândalo da agência de segurança alimentar sob AMLO e os chamados escândalos *La Estafa Maestra* e *Casa Blanca* sob seu antecessor, o ex-presidente Enrique Peña Nieto, do PRI. O papel do INAI em descobrir a extensão e o alcance da corrupção governamental tem sido fundamental. Suas decisões produziram informações sobre a “casa cinza” no Texas que o filho de AMLO alugou para um influente empreiteiro da Petróleos Mexicanos, a empresa estatal de petróleo, e os contratos e processos de licitação para a construção do projeto ferroviário Tren Maya. O INAI também contestou decretos executivos que minavam a transparência e a *accountability* perante a Suprema Corte.

Incomodado com a fiscalização do INAI, López Obrador pressionou para desmantelá-lo. Ele perguntou: “Se existe a Secretaria de Função Pública, se existe a Procuradoria Geral da República como um órgão autônomo, se existe o Tribunal de Contas da Federação dentro do Poder Legislativo, qual é a necessidade do instituto de transparência?”. A pergunta era retórica — todas essas instituições, exceto o INAI, estavam *de facto* sob controle do Executivo durante seu mandato. AMLO também alegou que o orçamento do INAI estava inflado e que seus diretores ganhavam mais do que o próprio presidente, ao mesmo tempo que pintava o órgão como ineficaz e problemático:

O INAI é uma bagunça. [...] Eles criaram um governo paralelo, uma dualidade de poderes com todas essas instituições supostamente autônomas. Eles são autônomos, de fato — autônomos do povo, mas não dos

*oligarcas. É um projeto que foi concebido e aplicado para proteger as minorias durante o período neoliberal, com a falsa promessa de que combateriam a corrupção. É tudo uma farsa.*¹¹

Após repetidos ataques retóricos, AMLO instruiu os senadores do Morena a não preencherem as vagas do conselho do INAI, paralisando assim o instituto. No entanto, a Suprema Corte decidiu que o INAI poderia se reunir sem quórum legal e ordenou ao Senado que nomeasse os diretores. O Senado controlado pelo Morena ignorou a decisão. O próximo passo de AMLO foi incluir o desmantelamento do INAI em seu Plano C.

Atacando o INE. López Obrador empregou uma abordagem semelhante para minar e desacreditar o INE, um pilar da democratização do México. Inicialmente, AMLO prometeu respeitar a independência da instituição. Ainda assim, ele tentou minar a confiança do público, questionando a imparcialidade e a competência do INE e acusando seus conselheiros de cumplicidade em supostas fraudes eleitorais passadas: “Os conselheiros eleitorais não agiram para prevenir fraudes; eles permitiram que acontecessem. No mínimo, pode-se dizer que fecharam os olhos. Não havia garantia de votação livre e independente; não houve eleições limpas e justas”.¹²

Ele também criticou repetidamente os salários dos conselheiros como excessivos e injustificáveis, mais uma vez dizendo que os conselheiros ganhavam mais do que ele como presidente. Ele rotineiramente inspecionava o orçamento do INE, sugerindo que seus recursos financeiros eram mal administrados. Ao lançar dúvidas sobre a gestão fiscal do órgão, López Obrador estava tentando fazer o INE parecer ineficiente e corrupto. O presidente também acusou o conselho do INE de estar alinhado com interesses “conservadores” e escusos, retratando a instituição como uma extensão das estruturas de poder das elites, em vez de um árbitro neutro do processo democrático.

No final de abril de 2022, AMLO submeteu o Plano A ao Congresso “para permitir que o público eleja democraticamente os representantes do INE e do Tribunal Eleitoral”, ou seja, por voto popular. Se aprovada, a reforma eleitoral teria transformado o status constitucional do INE:

O objetivo é garantir que o INE não seja mais controlado pela oligarquia antidemocrática e corrupta, que anteriormente nomeava os conselheiros do INE por meio de partidos políticos — pessoas sem princípios e sem compromisso democrático.¹³

Além de eleger conselheiros por voto popular, a reforma proposta também visava desmantelar os 32 escritórios regionais do INE e eliminar os órgãos eleitorais estaduais. O Plano A não foi aprovado na Câmara dos Deputados, pois o Morena não alcançou a maioria necessária de dois terços. AMLO respondeu com uma reforma das leis federais ordinárias, o Plano B, que replicava a maior parte do Plano A. O Congresso aprovou o Plano B, mas a Suprema Corte o derrubou devido a violações significativas do processo legislativo.

Em 2023, o Congresso substituiu quatro membros do Conselho Geral do INE em fim de mandato por meio de sorteio, um procedimento de último recurso usado porque nenhum dos candidatos conseguiu obter os dois terços dos votos necessários. Três dos quatro novos conselheiros cujos nomes foram sorteados aleatoriamente de uma caixa transparente, incluindo o importante cargo de presidente do conselho, eram apoiadores do Morena, elevando o número total para pelo menos quatro dos onze. Embora o Morena estivesse tecnicamente aquém da maioria no Conselho, um dos sete conselheiros em exercício também era próximo ao partido.

De forma um tanto contraintuitiva, ter um membro do Morena à frente do INE garantiu a estabilidade institucional ao atrasar a proposta de reforma para eleger conselheiros por voto popular e ao reduzir os

ataques de AMLO à instituição (ver Figura 1). Em 2024, com a presidência do conselho agora estreitamente alinhada com o Morena, o INE desempenhou um papel crucial ao ajudar o partido a garantir uma supermaioria no Congresso após as eleições. O Plano C agora está esperando por Sheinbaum, que se comprometeu a buscar uma reforma eleitoral constitucional ainda mais ampla.

Atacando o Judiciário. Os tribunais mexicanos enfrentaram um ataque sustentado desde o início da presidência de López Obrador. No início, os ataques eram principalmente retóricos. AMLO frequentemente criticava os salários e a gestão orçamentária dos juízes, por exemplo, ou sua suposta corrupção e nepotismo. Esses tipos de ataques às vezes têm um grau de verdade, mas muitas vezes são simplesmente estratégias que líderes populistas ou autocráticos usam para minar a autoridade das instituições de fiscalização e controle. A ofensiva verbal de AMLO contra o Judiciário, no entanto, acabou se transformando em ataques institucionais: o presidente buscou ativamente desmantelar o sistema de carreira judicial e restringir a independência do Judiciário. O Plano C introduziu a eleição popular de juízes federais em todos os níveis, incluindo a Suprema Corte. Essa mudança compromete fundamentalmente a separação de poderes, levantando sérias preocupações sobre a politização dos tribunais e a erosão de um controle democrático fundamental.

Durante os primeiros três anos de seu mandato, os ataques retóricos de López Obrador ao Judiciário se enquadram principalmente em duas categorias: 1) criticar os juízes por ganharem mais do que ele como presidente, alegando — incorretamente — que isso violava a Constituição; em 2021, AMLO introduziu uma reforma à Lei Federal de Remunerações dos Servidores Públicos, *não* à Constituição, que afirmava claramente (no artigo 94) que os salários dos juízes não poderiam ser reduzidos durante seu exercício, e 2) acusações de corrupção, incluindo alegações de que os juízes

estavam inclinados a libertar criminosos, particularmente aqueles envolvidos no crime organizado. Com tais ataques, AMLO estava defendendo tanto suas políticas de austeridade quanto a Procuradoria Geral da República (uma instituição altamente dependente do Poder Executivo), cujas investigações criminais malconduzidas contribuem para baixas taxas de condenação ao crime organizado. Após metade de seu mandato, AMLO acusou os juízes de exceder sua autoridade e violar a separação de poderes, dando-lhe motivos para ameaçar com reformas.

Especificamente, após as eleições de meio de mandato de 2021, López Obrador perdeu a maioria qualificada no Congresso necessária para fazer emendas à Constituição. Portanto, ele só poderia introduzir reformas às leis federais ordinárias. A oposição contestou a maioria dessas reformas perante a Suprema Corte, que em várias ocasiões declarou as mudanças inconstitucionais. Em resposta, López Obrador frequentemente espalhou desinformação sobre a Corte, alegando falsamente que os juízes não tinham o poder de revisar ou declarar as leis inconstitucionais. AMLO desencadeou o seguinte discurso depois que a Suprema Corte derrubou o Plano B:

O Judiciário está podre, agindo de maneira partidária. Imagine só — corrigindo o trabalho do Poder Legislativo. O Poder Executivo é eleito pelo povo — eu fui eleito; o mesmo vale para o Poder Legislativo. Os poderes Executivo e Legislativo nomeiam os juízes da Suprema Corte, e agora esses indivíduos, que fazem parte do supremo poder conservador, estão dedicados a obstruir a transformação do país para manter o antigo regime — o antigo regime de corrupção e privilégio. Os juízes decidem que uma lei proposta pelo Executivo, aprovada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, não é válida porque os representantes supostamente violaram procedimentos legislativos internos. [...] Eles não violaram nada. Mas, em um ato de arrogância e autoritarismo, os juízes da Suprema Corte ousam declarar a lei inconstitucional.¹⁴

Esta decisão da Suprema Corte desencadeou um feroz ataque do presidente em 2023. As ameaças usuais de reforma judicial se transformaram em algo muito mais grave: uma reforma constitucional destinada a expurgar o Judiciário, forçando a saída de milhares de juízes estaduais e federais. Seus substitutos seriam então escolhidos pelos eleitores a partir de uma lista elaborada por comissões que o Legislativo e o Executivo controlados pelo Morena, juntamente com os juízes da Suprema Corte, haviam selecionado. A reforma também eliminaria os mecanismos de “suspensão provisória” destinados a proteger os indivíduos de reformas que violam seus direitos, limitando assim o impacto da revisão judicial.

Após a eleição de 2024, López Obrador, com a aquiescência de sua sucessora, mobilizou o Morena e seus aliados no Congresso para aprovar a emenda: “Não é possível manter um Judiciário que não esteja a serviço do povo, mas sim a serviço de uma minoria, do crime organizado e do crime de colarinho branco. Deve haver um Judiciário que represente o povo mexicano”.¹⁵ Assim que o novo Congresso foi aberto, ele rapidamente aprovou o Plano C, apesar dos protestos de juízes, funcionários do Judiciário federal, estudantes e organizações sociais.

Reconfigurando as relações civis-militares

Apesar da promessa de campanha de AMLO de enviar os militares de volta aos quartéis após muitos anos de luta sem sucesso contra o crime organizado, as Forças Armadas do México agora têm mais influência econômica e política do que em qualquer momento desde o fim do regime militar na década de 1940. Além disso, durante a primeira metade do mandato de AMLO, cerca de 250 funções governamentais foram transferidas para os militares.¹⁶ Por exemplo, as Forças Armadas agora são responsáveis pela distribuição de vacinas e livros didáticos, construção de hospitais públicos, bancos, rodovias, estádios

e hotéis, bem como projetos de infraestrutura que foram fundamentais para a administração de AMLO, incluindo o novo aeroporto da Cidade do México e um trem turístico no sul. Os militares também são responsáveis pela administração da nova companhia aérea pública e pela fiscalização de aeroportos e áreas alfandegárias. O orçamento do Exército dobrou desde 2018 e agora é mais de três vezes o do Ministério da Saúde.¹⁷

Os militares também estão participando do governo civil pela primeira vez na história recente. AMLO nomeou militares para liderar agências governamentais, incluindo o escritório que distribui medicamentos em todo o país, e militares se juntaram a importantes comitês federais, como o Comitê Nacional de Ciência e Tecnologia e o Comitê Nacional de Saúde Pública.

A criação da Guarda Nacional, no entanto, foi especialmente significativa. Em 2019, o governo de López Obrador dissolveu a Polícia Federal civil e estabeleceu a Guarda Nacional, da qual mais de 85% dos 110.000 membros pertenciam anteriormente ao Exército ou à Marinha. Embora o Congresso inicialmente tenha incluído controles civis nas reformas constitucionais que criaram a Guarda Nacional, os militares efetivamente tinham controle total sobre ela. Em 2022, o governo de AMLO tentou formalmente colocar a Guarda sob comando militar. No entanto, no ano seguinte, a Suprema Corte declarou inconstitucional a reforma aprovada pelo Congresso. Mas, em setembro de 2024, nas últimas semanas da presidência de AMLO, o Morena e seus aliados aprovaram uma reforma constitucional entregando o controle militar da Guarda Nacional e estabelecendo que os membros da Guarda agora podem investigar crimes, ser processados apenas por tribunais militares e, mesmo em tempos de paz, assumir funções não relacionadas a funções militares típicas.

Ao contrário de outras forças armadas latino-americanas, as do México em grande parte se abstiveram de participar da política desde

a segunda metade do século 20. Sob AMLO, no entanto, a participação militar na vida pública se expandiu, desempenhando um papel central na estratégia do presidente para centralizar o poder. A instituição que López Obrador chama de “anjo da guarda do México” ajudou a implementar sua Quarta Transformação, e o presidente usou sua retórica populista típica para justificar o crescente envolvimento dos militares nos assuntos públicos: “Os soldados são ‘o povo’ vestindo uniformes militares”.¹⁸

Esse militarismo obscureceu as linhas entre o Estado, o governo e o partido — divisões que são necessárias em um regime democrático. Por exemplo, em 2021, o secretário da Marinha, ecoando a linguagem de López Obrador, identificou o Judiciário como um “inimigo” do Estado. Da mesma forma, na celebração que marcou o terceiro ano de AMLO no cargo, o secretário de Defesa apoiou vocalmente a Quarta Transformação, equiparando-a às três anteriores e usando a mesma retórica partidária do presidente:

Para nós, é um orgulho contribuir para a transformação que está ocorrendo atualmente. As bases estão lançadas e estamos avançando com passos firmes no projeto de construção da nação que você promoveu desde o início de seu governo. As Forças Armadas e a Guarda Nacional veem na “transformação” que nosso país vive atualmente o mesmo propósito das três primeiras transformações: o bem da pátria.¹⁹

Apoio dos cidadãos ao retrocesso democrático

AMLO prosseguiu sua busca para afastar o México da democracia com o apoio do “povo”. A opinião pública mexicana não rejeitou o comportamento antidemocrático das elites políticas durante a presidência de López Obrador. Apesar de concentrar o poder no Executivo, atacar os tribunais e a burocracia e minar os freios e contrapesos, as taxas de aprovação de AMLO permaneceram bastante altas. Seu go-

verno foi empossado em dezembro de 2018 com uma sólida taxa de aprovação entre 75% e 80%, e permaneceu forte durante o restante de seu mandato — entre aproximadamente 60% e 70%, de acordo com institutos de pesquisa no México.²⁰

Em países como o México, onde a polarização é alta, uma parcela significativa dos cidadãos provavelmente sacrificará a competição democrática em favor de seus interesses partidários. A polarização, particularmente a “polarização afetiva” — definida como uma intensa antipatia entre partidários — leva os cidadãos a perceberem os oponentes políticos como ilegítimos, tornando a democracia contingente e condicional.²¹ A polarização afetiva no México, impulsionada principalmente pela animosidade em relação aos dois partidos governantes anteriores, aumentou após a eleição presidencial de 2018.²² Essa polarização faz com que os cidadãos percebam os partidos que não estão no poder como “alternativas inaceitáveis”, tornando esses eleitores mais propensos a apoiar comportamentos iliberais e antidemocráticos, como fechar o Congresso ou apoiar líderes fortes que enfraquecem o sistema de freios e contrapesos.²³

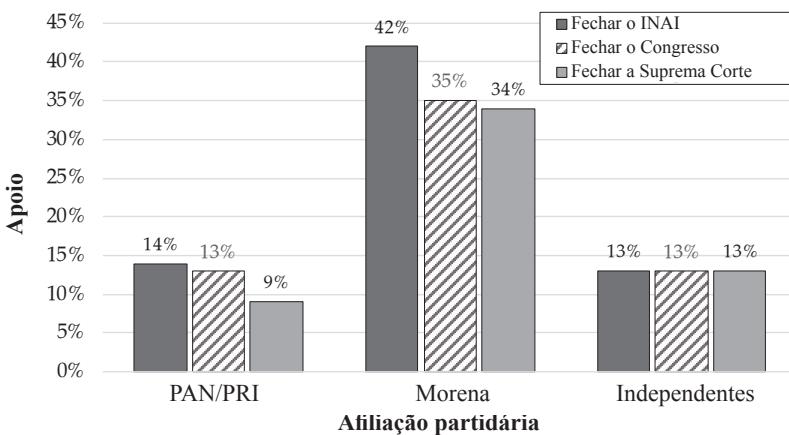
De fato, não apenas a polarização afetiva aumentou, mas cerca de um terço dos mexicanos vem relatando consistentemente atitudes antidemocráticas desde 2018. O Estudo Eleitoral Mexicano analisa o compromisso normativo dos eleitores com a democracia, especificamente se eles apoiam o comportamento antidemocrático das elites políticas. Perguntou-se aos eleitores em 2018, 2021 e 2024 se “é justificável que o presidente feche o Congresso e governe sem ele em tempos difíceis”. Em cada ciclo, cerca de um terço do eleitorado respondeu sim (33% em 2018, 32% em 2021 e 30% em 2024). Esse nível de apoio ao fortalecimento do Executivo está entre os mais altos da América Latina, onde a média regional é de 13%, de acordo com o LAPOP.²⁴

Analisamos a relação entre polarização afetiva e ataques às instituições democráticas usando dados das pesquisas pós-eleitorais do

Estudo Eleitoral Mexicano realizadas após as eleições presidenciais de 2018 e 2024 e as eleições de meio de mandato de 2021. Curiosamente, a parcela de eleitores com altos níveis de polarização afetiva que justificaram tais ataques foi particularmente alta, mas apenas em 2021 e 2024 — não no início de 2019, no início da presidência de AMLO. Anos ouvindo AMLO alegar ser o verdadeiro representante do “povo” e difamar as instituições democráticas como barreiras “corruptas” à “vontade popular” aparentemente despertaram o apoio iliberal dos eleitores a medidas antidemocráticas, como o fechamento do Congresso, particularmente entre aqueles com avaliações extremamente negativas do PRIAN.²⁵

Duas semanas antes da eleição de 2024, realizamos uma pesquisa original pedindo aos entrevistados para classificar seu apoio, em uma escala de 0 a 10, ao fechamento de três instituições democráticas importantes — o Congresso e dois dos principais alvos de AMLO, a Suprema Corte e o INAI. Entre os apoiadores do PAN e do PRI, apoiadores do Morena e independentes, os partidários do Morena foram os mais propensos a endossar o fechamento de todas as três instituições (o que significa que escolheram entre 7 e 10 na escala de apoio): 42% apoiaram o fechamento do INAI; 35% apoiaram o fechamento do Congresso; e 34% apoiaram o fechamento da Suprema Corte. Entre os partidários da oposição e independentes, apenas 13% em média justificaram tais cenários.

Figura 2: Apoio ao fechamento do INAI, do Congresso e da Suprema Corte no México (maio de 2024)



Fonte: Pesquisa original realizada pelos autores.

Nota: A figura apresenta a porcentagem de respondentes que escolheram de 7 a 10 em uma escala de 0 a 10.

Isso não significa necessariamente que os apoiadores do Morena sejam contra a democracia. De fato, uma esmagadora maioria de todos os entrevistados — não importa qual partido apoiam — apoia a democracia em geral (77% dos apoiadores do Morena, 78% dos apoiadores do PAN e do PRI e 76% dos independentes). Mas o compromisso democrático é contingente e enfraquece quando o partido de preferência está no poder. Nesse caso específico, os partidários do Morena estão dispostos a aceitar a erosão dos freios e contrapesos porque isso beneficiará seus interesses partidários.

No geral, esses dados destacam a importância das atitudes públicas em relação à ascensão da política autocrática. Se os eleitores não punirem políticos que violam as normas democráticas, esses políticos se sentirão encorajados a continuar. Foi exatamente isso que aconteceu no México. Embora a Suprema Corte tenha bloqueado o processo de

erosão democrática, uma grande parcela (60%) do público mexicano aprovou o governo de López Obrador. O silêncio dos eleitores ajuda os presidentes que têm aspirações hegemônicas a minar os freios e contrapesos constitucionais. Ao longo de sua presidência, AMLO quase não sofreu reação pública por suas manobras. Mas foi só em 2024 que a opinião pública, que antes tolerava o retrocesso democrático do país, decidiu facilitá-lo, votando majoritariamente em um partido (o Morena) que fez campanha com a promessa de desmantelar os controles constitucionais.

Durante a maior parte dos seis anos de seu mandato, a democracia mexicana permaneceu resiliente diante dos constantes ataques de López Obrador. Se isso não foi fácil, será ainda mais difícil com sua sucessora no comando e seu partido com uma supermaioria no Congresso. O Morena e seus aliados começaram o novo mandato legislativo introduzindo imediatamente mudanças constitucionais destinadas a controlar instituições que são cruciais para a sobrevivência e sustentabilidade da democracia, abrindo as portas para o autoritarismo competitivo.

As alegações de que a democracia no México não está em perigo são simplistas. A forma de governo populista de López Obrador conseguiu erodir aspectos centrais da democracia com uma abordagem em duas frentes: fazer ataques retóricos persistentes às instituições democráticas, como o Judiciário, o INE e o INAI, para lançar dúvidas sobre sua legitimidade e minar a confiança do público nelas; e promover reformas constitucionais destinadas a enfraquecer ou desmantelar esses pilares da democracia. Tudo isso aconteceu gradualmente e sob um verniz de legalidade.

O regime começou a dar passos claros em direção ao autoritarismo em 2024 com a supermaioria fabricada do Morena no Congresso, que foi confirmada em uma decisão controversa do capturado INE e do Tribunal Eleitoral. Pouco depois, o Morena avançou na reforma judicial assim que a nova legislatura foi empossada, armando o sistema

de justiça para pressionar abertamente os membros da oposição no Congresso a aprová-la. O novo Congresso controlado pelo Morena também aprovou rapidamente uma reforma constitucional colocando a segurança pública diretamente sob controle militar.

Embora houvesse expectativas de que Sheinbaum — uma ex-acadêmica com doutorado em engenharia de energia — não continuaria o ataque de seu antecessor às instituições democráticas, essas expectativas eram excessivamente otimistas. Após conquistar a presidência, em 3 de junho de 2024, Sheinbaum endossou as reformas constitucionais que visavam o Judiciário e o INAI. Em relação à reforma judicial, ela afirmou em várias ocasiões que era absolutamente necessário acabar com a corrupção e aproximar a Justiça do povo: “Minha opinião é também que os juízes devem ser eleitos [...]. E isso não é novo. Eu disse isso durante toda a campanha, e estamos acostumados a manter nossas posições”.²⁶ Ela também manifestou forte apoio ao desmantelamento do INAI e à militarização da segurança pública. Como uma política autodeclarada de esquerda, Sheinbaum teve dificuldade em justificar essa última, especialmente devido ao fracasso dos militares até agora em resolver ou mesmo mitigar os problemas associados ao crime organizado; nos últimos seis anos sob AMLO, o México registrou mais de 189.000 homicídios, a maior taxa desde 2006.

Em última análise, López Obrador cumpriu sua promessa de entregar a Quarta Transformação do México. O que essa transformação alcançou, no entanto, foi abrir o México para o autoritarismo. As reformas constitucionais de AMLO deixaram o país sem um Judiciário independente, além de mais militarizado do que esteve em oitenta anos. Como vimos em outros países, incluindo Hungria, Turquia e Venezuela, partidos populistas se esforçam para permanecer legalmente no poder sem controle. Para isso, eles devem capturar não apenas o Congresso, mas também os tribunais. Uma vez que tenham conseguido isso, estão livres para intervir em outras instituições democráticas importantes,

como a imprensa independente, a comissão eleitoral ou a academia. Sob Sheinbaum, o México está prestes a seguir esse caminho.

No momento em que este artigo foi escrito, no final de outubro de 2024, a presidente Sheinbaum, empossada em 1º de outubro, não deu nenhum sinal de que pretende desviar-se do caminho autoritário traçado por López Obrador. Muito pelo contrário: ela não apenas defendeu vigorosamente a reforma judicial, como também apresentou seu próprio projeto para desmantelar o INAI e colocar suas funções sob o Executivo. Ainda em seu primeiro mês no cargo, ela se recusou a cumprir a ordem de um juiz federal para retirar a publicação do decreto de reforma judicial no diário oficial do país devido a uma violação processual durante o processo legislativo. Seguindo o manual populista de AMLO, Sheinbaum justificou a evasão do controle constitucional, dizendo que “um juiz não está acima do povo”.²⁷ A Quarta Transformação parece cada vez mais uma transformação autoritária.

Notas

1. Há um crescente corpo de estudos analisando o retrocesso democrático do México sob AMLO, incluindo as análises detalhadas da *Revista de Ciencia Política* nos últimos anos (<https://ojs.uc.cl/index.php/rcp>). Ver também Mariano Sánchez-Talanquer e Kenneth F. Greene, “Is Mexico Falling into the Authoritarian Trap?”, *Journal of Democracy* 32 (outubro 2021): 56–71; ou uma avaliação mais simpática do legado de AMLO em Viridiana Ríos, “Why Mexico Is Not on the Brink”, *Journal of Democracy* 35 (julho 2024): 57–68 [Ed. bras.: “Por que o México não está à beira do abismo”, *Journal of Democracy em Português* 13, n. 2 (2024)].
2. Staffan I. Lindberg, ed., *Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot*, V-Dem Institute, Universidade de Gotemburgo, 2024.
3. Ver Kurt Weyland, *Democracy's Resilience to Populism's Threat: Countering Global Alarmism* (Cambridge: Cambridge University Press, 2024).
4. Kirk A. Hawkins et al., eds., *The Ideational Approach to Populism: Concept, Theory, and Analysis* (Nova York: Routledge, 2019).
5. Cas Mudde e Cristóbal Rovira Kaltwasser, “Exclusionary vs. Inclusionary Populism: Comparing Contemporary Europe and Latin America”, *Government and Opposition* 48 (abril 2013): 147–74.
6. Azul A. Aguiar Aguilar, “Populismo y erosión de la democracia”, in Alberto Olvera, ed., *Populismo: estado de la cuestión y el caso de México* (Cidade do México: ITESO, 2020), 97–113.
7. Alejandro Monsiváis-Carrillo, “Deceitful Autocratization: Subverting Democracy Through Electoral Reform in Mexico”, *Latin American Policy* (setembro 2024): 486–508.
8. Aristegui Noticias, “Se está con la transformación o en contra de ella: AMLO”, 6 junho 2020, <https://aristeguinoticias.com/0606/mexico/se-esta-con-la-transformacion-o-en-contra-de-ella-amlo/>.
9. Comissão Interamericana de Direitos Humanos, “Relatoria Especial para la Libertad de Expresión. Informe Anual 2023”, OEA/Ser.L/V/II Doc. 386, 6 dezembro 2023, https://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/IA2023%20RELE_ES.pdf.

10. O Attacks on Democratic Institutions Database [banco de dados de ataques às instituições democráticas] (ADID) foi projetado e coletado por Azul Aguiar no Instituto de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Somos gratos a Rafael Rangel por sua assistência na pesquisa. As coletivas matinais de AMLO estão disponíveis em <https://www.gob.mx/presidencia/es/arquivo/articulos>.
11. AMLO, *Mañanera*, 30 novembro 2022, <https://www.gob.mx/presidencia/es/arquivo/articulos>.
12. AMLO, *Mañanera*, 20 julho 2020, <https://www.gob.mx/presidencia/es/arquivo/articulos>.
13. AMLO, *Mañanera*, 3 novembro 2022, <https://www.gob.mx/presidencia/es/arquivo/articulos>.
14. AMLO, *Mañanera*, 9 maio 2023, <https://www.gob.mx/presidencia/es/arquivo/articulos>.
15. AMLO, *Mañanera*, 3 junho 2024, <https://www.gob.mx/presidencia/es/arquivo/articulos>.
16. Jorge Monroy, “Documentan el traslado a militares de 246 tareas civiles”, *El Economista*, 17 outubro 2021, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Documentan-el-traslado-amilitares-de-246-tareas-civiles-2021020-0155.html>.
17. México Unido contra la Delincuencia, “El negocio de la militarización: Opacidad, poder y dinero”, 2^a ed., fevereiro 2024, <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2024/02/Negocio2.0.pdf>.
18. Infobae, ““Soldados son pueblo uniformado”: AMLO negó militarización del país y defendió a las Fuerzas Armadas”, 1º dezembro 2021, <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/12/02/soldados-son-pueblo-uniformado-amlo-nego-militarizacion-del-paisy-defendio-a-las-fuerzas-armadas/>.
19. ““Es necesario estar unidos en el proyecto de nación que está en marcha”: Luis Cresencio Sandoval”, *Aristegui Noticias*, 20 novembro 2021, <https://aristeguinoticias.com/2011/mexico/la-4t-esta-haciendo-realidad-el-sueno-de-justicia-con-el-que-nacio-la-revolucion-amlo/>.

20. Oraculus, “Aprobación presidencial”, 1º outubro 2024, <https://oraculus.mx/aprobacion-presidencial/>.
21. Milan W. Svolik, “Polarization versus Democracy”, *Journal of Democracy* 30 (julho 2019), 20–32 [Ed. bras.: “Polarização versus democracia”, *Journal of Democracy em Português* 8, n. 2 (2019)]; Rodrigo Castro Cornejo, “The AMLO Voter: Affective Polarization and the Rise of the Left in Mexico”, *Journal of Politics in Latin America* 15, n. 1 (2023): 96–112.
22. Ulises Beltrán, Rodrigo Castro Cornejo, e Melina Altamirano, 2024 Mexican Election Study (CSES); Castro Cornejo, “The AMLO Voter”.
23. Svolik, “Polarization versus Democracy”; Alejandro Monsiváis, “Happy Winners, Sore Partisans? Political Trust, Partisanship, and the Populist Assault on Electoral Integrity in Mexico”, *Journal of Politics in Latin America* 15, n. 1 (2023): 72–95; Rodrigo Castro Cornejo e Joy Langston, “Anti-Democratic Attitudes, the Winner-Loser Gap, and the Rise of the Left in Mexico”, *Revista Latinoamericana de Opinión Pública* 12, n. 2 (2023): 1–24, <https://doi.org/10.14201/rlop.31414>.
24. AmericasBarometer, LAPOP Lab (2009–13), <https://www.vanderbilt.edu/lapop/about-americasbarometer.php>.
25. Ver o Apêndice em <https://www.rodrigocastrocornejo.com/research.html>.
26. Claudia Sheinbaum, coletiva de imprensa, 13 junho 2024, <https://www.youtube.com/watch?v=AFyguWucqh4&t=1063s>.
27. Imagen Televisión, “Una juez no está por encima del pueblo de México: Sheinbaum”, 18 outubro 2024, <https://www.imagentv.com/noticias/imagen-noticias-con-crystal-mendivil/una-juez-no-esta-por-encima-del-pueblo-de-mexico-sheinbaum>.

CRISE CLIMÁTICA

Resistindo à tentação autoritária

Nomi Claire Lazar e Jeremy Wallace

Nomi Claire Lazar é professora da Escola de Pós-Graduação em Assuntos Públicos e Internacionais da Universidade de Ottawa. **Jeremy Wallace** é professor de Estudos sobre a China na Escola de Estudos Internacionais Avançados da Universidade Johns Hopkins.

Os desastres “naturais” sem precedentes da era climática desafiam não apenas a resiliência individual e comunitária, mas também a resiliência institucional. Os governos têm sido lentos em responder às mudanças climáticas, lentos em prevenir mais danos à nossa atmosfera e lentos em se preparar para o que está por vir. Diz-se às vezes que os governos democráticos têm sido os piores em todas essas tarefas. Integrar as realidades econômicas, sociais e políticas imediatas da produção e consumo de energia com imperativos complexos e orientados pela ciência é um desafio difícil, senão impossível, e alguns sustentam que os governos baseados em ampla discussão e consentimento livre não são adequados para isso. De fato, os fracassos das democracias e das instituições democráticas em enfrentar os desafios climáticos levaram alguns estudiosos e ativistas a questionarem se a democracia é funcional nessa nova realidade. Alguns até têm apoiado publicamente respostas autoritárias — talvez temporárias, talvez não — à crise climática.

* Publicado originalmente como “Resisting the Authoritarian Temptation”, *Journal of Democracy*, Volume 36, Number 1, January 2025, © 2025 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

Argumentamos que esse apoio é equivocado. A democracia, na verdade, possui recursos únicos que a tornam melhor, não pior, do que o autoritarismo para lidar com emergências e crises. Devemos resistir aos apelos por soluções antidemocráticas para os problemas relacionados ao clima. A centralidade da questão energética para o problema climático realmente representa desafios genuínos em contextos democráticos, mas o autoritarismo não é a resposta. No entanto, tanto a teoria quanto a prática nos acostumaram a esperar que crises e maiores concentrações de poder andem de mãos dadas, o que pode ajudar a explicar por que o autoritarismo parece atraente para alguns.

No entanto, os apelos ao ecoautoritarismo baseiam-se em confusões empíricas, conceituais e normativas: as alegações de que os sistemas autoritários são melhores em lidar com os problemas climáticos são falhas. Elas ignoram evidências e superestimam o autoritarismo enquanto subestimam a democracia. Os recursos especiais que as democracias e apenas as democracias podem trazer à questão das mudanças climáticas merecem ser explicitados, e a maior (não reduzida) relevância que os pontos fortes da democracia assumem em tempos de crise e emergência merece ser mais amplamente estudada e apreciada. À medida que enfrentamos o caminho à frente, a democracia continua sendo essencial. Renunciar ao autogoverno pela falsa promessa da superioridade autoritária seria um grave erro.

Após um século de consenso de que a democracia é o sistema político menos ruim, o desafio climático fez com que alguns duvidassem disso. Certamente, poucos chamariam o histórico climático da democracia de adequado. Mesmo onde as tecnologias de energia sustentável são comercializadas e estão disponíveis, sentimentos populares fortes, mas divergentes, e interesses poderosos podem resultar em polarização e impasse político. Essa situação complexa e perigosa faz sentido se reconhecermos que estamos tão implicados em nossa situação energética quanto no capitalismo.

Os habitantes dos países ricos têm acesso tão fácil e amplo à energia que paramos de notar a dramática reorientação da existência humana que nossas vidas intensivas em consumo de energia representam. A queda de longo prazo no custo da iluminação, por exemplo, efetivamente nos proporcionou horas extras no dia. Carvão, petróleo e gás reduziram drasticamente os custos de produção de alimentos e combustíveis. A onipresença e confiabilidade da energia fóssil podem nos cegar para a profundidade do desafio que representa garantir a oferta de energia necessária às nossas sociedades sem emitir gases de efeito estufa.

A matriz energética atual, dependente em grande parte dos combustíveis fósseis, define toda a nossa infraestrutura existente e torna mudanças profundas e abrangentes extremamente difíceis. Tome como exemplo um componente principal desse sistema, a rede elétrica. Normalmente, a rede elétrica é a máquina mais complicada que existe, equilibrando instantânea e consistentemente a oferta e a demanda. Levou um século e mais de um trilhão de dólares para construir e expandir a rede elétrica dos Estados Unidos da América. Suas linhas de transmissão percorrem mais de 190 mil quilômetros — uma distância quase cinco vezes maior do que a circunferência da Terra. Uma amostra do que a perda de apenas uma dimensão dos serviços dessa rede pode fazer a uma comunidade ocorreu quando tempestades de inverno atingiram o Texas em fevereiro de 2021, causando apagões que contribuíram para mais de duzentas mortes e custaram, segundo a estimativa do operador do estado norte-americano, entre US\$ 80 e US\$ 130 bilhões. Um colapso em grande escala de apenas uma das grandes redes interligadas da América do Norte poderia ser catastrófico, e falhas em outros componentes do sistema de energia poderiam paralisar a vida naquele país. O sistema de energia moderno sustenta a sociedade moderna.

Essas realidades minam a ideia de que podemos traçar uma linha divisória clara entre um *demos*^I amplo, interessado na sustentabi-

I. Do grego *demos*, elemento de formação de palavras que exprime a ideia de povo (N. do E. no Brasil).

lidade, e um conjunto restrito de executivos do ramo de petróleo e outros capitalistas ligados aos combustíveis fósseis que lucram com a exploração de combustíveis intensivos em carbono. A maioria dos indivíduos e organizações possui propriedades que emitem carbono, tem valor de mercado que depende de emissões, ou é vulnerável a impactos relacionados ao clima. Os preços de casas e veículos, fundos de pensões, infraestrutura pública e indústria privada são valorizados pelos serviços que prestam ao longo do tempo, com algum desconto. Desligar esse sistema de energia desorganizará esses valores e fará com que as pessoas disputem por serviços básicos como calefação e transporte. Preocupações com a disponibilidade de energia sustenta planos inteiros de vida em torno de famílias, trabalho, segurança, modos de ser e de estar juntos. Respeitar o *demos* significa reconhecer essa experiência vivida.

A narrativa cativante da “captura da elite”

As narrativas de captura da elite são atraentes porque simplificam o problema, removem a responsabilidade pessoal e têm a aparência de verdade: se uma pequena e poderosa elite energética está controlando o mundo dos combustíveis fósseis e impedindo a agenda climática nos bastidores, então nós, a vanguarda do povo, precisamos apenas assumir o controle e ensinar às pessoas qual é seu verdadeiro interesse. Esse é um canal através do qual o canto da sereia das abordagens autoritárias ao clima se faz ouvir. Uma vanguarda forte pode esmagar a corrupção em uma democracia infestada de interesses e fazer o povo enxergar. Narrativas como essas ignoram as maneiras consequentes e profundamente sentidas pelas quais amplas faixas da população temem ações contra as mudanças climáticas.

Como a maioria das narrativas persuasivas, a captura da elite goza de credibilidade porque é parcialmente verdadeira. As elites do car-

bono procuram proteger seus próprios interesses usando seu poder de maneiras antidemocráticas? Claro que sim. Para alguns, a perspectiva de um afastamento do status quo dependente de combustíveis fósseis é uma ameaça existencial. A indústria do petróleo é um exemplo óbvio, mas não o único. Empresas que querem resistir à mudança para formas de negócio com emissão zero podem invocar a ideologia do “livre mercado”, financiar partidos e candidatos simpáticos aos seus interesses, tentar fazer “*greenwashing*” ao adotar posturas ecologicamente sensíveis, pagar negacionistas das mudanças climáticas, tentar capturar agências reguladoras ou (no extremo mais grosseiro) simplesmente começar a distribuir propinas. Usando canais de elite e de massa, eles agem como esperamos que elites econômicas sob qualquer tipo de regime ajam quando ameaçadas: tentam traduzir poder econômico em poder político. A análise transnacional de Matto Mildenberger sobre as restrições ao que as sociedades democráticas fizeram em relação ao clima observa que os emissores de carbono normalmente desfrutam de “representação dupla”, com interesses tanto à direita (indústria) quanto à esquerda (sindicatos) prontos para ajudar os poluidores a melhorarem seu “acesso ao desenho de políticas climáticas”.¹

Em suma, se as pessoas têm razões para abraçar a ação climática, elas também têm razões para resistir a ela. Elites, em particular, não querem perder um status quo que dominam e têm múltiplos instrumentos de poder para ajudá-las a agir com base em seus medos. As democracias, dada sua preponderância de atores com poder de voto e sua susceptibilidade à desinformação, podem não parecer à altura do desafio político de enfrentar as mudanças climáticas.

Outra camada de dificuldade enfrentada pela ação climática democrática é o domínio do pensamento economicista associado ao neoliberalismo. Essa escola de pensamento concebe a emissão de carbono como o que os economistas chamam de “externalidade”, uma imposição de danos não especificados a terceiros. A solução econômica clássi-

ca para as externalidades é exigir sua internalização. O que estava fora dos livros deve ir para os livros: se o poluidor faz a comunidade arcar com os custos na forma de impactos negativos à saúde, maiores riscos de danos, prêmios de seguro mais altos, mais dinheiro público gasto em descontaminações e assim por diante, então o poluidor deve pagar mais por suas emissões. Tornar as emissões mais caras — “precificando” as externalidades, como dizem os economistas — deve reduzir as emissões. De acordo com esse quadro teórico, impostos sobre o carbono ou sistemas de comércio de emissões parecem a solução climática eficiente. No entanto, a precificação do carbono tem se mostrado politicamente intragável, como mostram seus repetidos fracassos em partes dos EUA. E mesmo quando foi implementada, a precificação do carbono muitas vezes não foi capaz de reduzir significativamente as emissões, com a feliz exceção do Sistema de Comércio de Emissões da União Europeia (iniciado em 2005).

As preocupações empíricas levantadas por essas tensões e fracassos políticos são amplificadas quando consideramos a teoria democrática. Elisabeth Ellis¹¹ argumenta que os problemas ambientais “colocam em destaque as tensões inerentes à teoria democrática convencional” e apresentam “à teoria democrática três desafios cruciais: paternalismo, irreversibilidade e problemas de escopo”.² O desafio do paternalismo surge quando os problemas ambientais têm “respostas certas” que o *demos* se recusa a aceitar. A irreversibilidade é o iminente “ponto de não retorno”: uma vez que um ecossistema é destruído, uma espécie se extingue ou se atinge um ponto de inflexão, as coisas não podem ser desfeitas. As decisões tomadas hoje afetam as gerações seguintes. As condições de escopo referem-se a desalinhamentos entre onde as decisões são tomadas e onde seus impactos são mais fortemente sentidos. A emissão de carbono e seus efeitos não respeitam fronteiras.

II. Elisabeth Ellis, professora de filosofia e diretora do Programa de Filosofia, Política e Economia na Ōtākou Whakaihu Waka/Universidade de Otago (Nova Zelândia), é autora da outra tradução sobre crise climática publicada nesta edição (N. do E. no Brasil).

Como estamos tão implicados no sistema energético quanto no capitalismo, é difícil para muitos conceber e abraçar uma vida livre de combustíveis fósseis. Como resolver desafios técnicos também implica resolver desafios democráticos e como as elites podem capturar instituições democráticas, mudar para políticas positivas para o clima em sociedades democráticas é uma luta árdua.

Tentações autoritárias

Dante das dificuldades da democracia, duas narrativas impulsionam as tentações ecoautoritárias. Primeiro, quando um senso de urgência sobre o clima confronta as complexidades da política, torna-se fácil culpar a intransigência democrática. Não seria um governo menos sobrecarregado pelas demandas de discussão e consentimento mais ágil para resolver o problema climático? Essa narrativa identifica o problema como a falta de poder unitário e focalizado, capaz de contornar os freios e contrapesos democráticos.

Segundo, se a captura da elite impulsiona os fracassos climáticos das democracias, isso pode alimentar uma das narrativas clássicas de legitimação do autoritarismo: as pessoas boas e nobres querem ação climática (mesmo que ainda não saibam), mas empresas de combustíveis fósseis gananciosas e nefastas, com políticos em seus bolsos, estão bloqueando o progresso. Para combater o poder sombrio da elite, o povo precisa de um campeão, um líder que possa tomar medidas fortes em seu nome e, assim, promover seu verdadeiro interesse. Essa narrativa identifica o problema como instituições doentes que devem ser evitadas.

Ambas as narrativas convidam a respostas que vão do populismo ao autoritarismo. Elas podem variar em gravidade desde (no extremo mais leve) declarações simbólicas de emergência climática até declarações reais e legais de estados de emergência temporários e (no extremo mais pesado) apelos a poderes permanentes de estado de emergência.

As versões mais provisórias pedem declarações simbólicas (não legais) de emergência climática. Os ativistas climáticos têm feito de declarações momentos decisivos na retórica: uma declaração cria um quadro de “conosco ou contra nós” que pressiona os líderes, enquanto dá aos ativistas uma saída emocional e racional. Para aqueles que veem o problema climático da democracia como “elites distorcendo os fatos”, declarações simbólicas proporcionam uma vitória fácil e satisfatória sobre essas elites, enquanto educam as pessoas sobre seu verdadeiro interesse.

Uma promessa que sai de maneira semicoagida da boca dos políticos pode, no processo político, ter pouco impacto final. E a política climática nesse quadro populista pode preparar o terreno para respostas ecoautoritárias aos problemas climáticos. Independentemente da sabedoria ou dos efeitos das declarações oficiais sobre a emergência climática, quando os líderes são instados a emiti-las, acham difícil dizer não. No momento em que este artigo foi escrito, no final de 2024, ao todo, 2.364 governos em vários níveis haviam declarado emergências climáticas.

Para alguns, essas vitórias simbólicas estão longe de ser suficientes. Em vez disso, os fracassos da democracia exigem um remédio mais forte e sustentado: ação climática por *diktat*^{III} executivo fundamentada em poderes formais de emergência. “As mudanças climáticas requerem ação imediata”, argumenta o professor de direito Mark Nevitt, “e as autoridades legais de emergência fornecem autoridade imediata e substantiva que pode abordar a atual crise climática. [...] As autoridades legais tradicionais e uma abordagem de ‘business as usual’ não serão suficientes”.³ Outros defendem a rejeição total da governança democrática. Andreas Malm, que é intencionalmente provocador, mas está longe de ser o único, anuncia o fim das esperanças

III. Decisão ou determinação imposta por meio da força, esp. em relações internacionais (N. do E. no Brasil).

social-democratas e quer uma resposta leninista revolucionária à catástrofe climática:

*A social-democracia trabalha com a suposição de que o tempo está do nosso lado. Deve haver muito dele. Então, pode-se avançar lentamente em direção à boa sociedade, passo a passo incremental, sem ter que enfrentar de frente o inimigo de classe e esvaziar seu poder; ele se esvaziará gota a gota. Mas se a catástrofe acontece, e se é o status quo que a produz, então o calendário reformista é destruído.*⁴

Outros veem a governança autoritária como um próximo passo lamentável, porém necessário. As mudanças climáticas prometem catástrofe política, afirma Ross Mittiga, e isso justifica quaisquer meios razoavelmente considerados úteis para evitá-las — desde que não causem outra catástrofe. Ao não prevenir as mudanças climáticas, a democracia perdeu sua legitimidade “fundamental” — a legitimidade básica que vem da proteção da vida — e recuperá-la pode exigir uma guinada autoritária.⁵

Mittiga alega sucessos autoritários na mitigação das mudanças climáticas e os contrasta com o histórico de fracassos da democracia no mesmo campo. Ele acredita que, dados os perigos mortais e a pequena janela de tempo envolvida, se “aderir a [...] [direitos e liberdades] provar-se incompatível com a resposta eficaz à crise climática, então a legitimidade política pode exigir a adoção de uma abordagem mais autoritária”.⁶ Ele quer o governo de especialistas — uma epistemocracia climática — que teria poder formal para limitar o discurso céitico em relação ao clima e impedir que pessoas com visões climáticas pouco ortodoxas ocupem cargos. Notavelmente, Mittiga sugere que entre as políticas climáticas úteis que o governo autoritário tornaria possíveis estão aquelas que “limitam a reprodução”.⁷

Dados os fracassos climáticos das democracias e a ampla aceitação das narrativas populistas que opõem o “grande petróleo” ao “povo”,

não é surpreendente que alguns vejam com bons olhos a ideia do autoritarismo climático. O movimento ambientalista, afinal, há muito tempo flerta com práticas autoritárias, talvez mais preocupantemente em relação à população. Quando a *Science* (o prestigiado periódico semanal revisado por pares da Associação Americana para o Avanço da Ciência) publicou o influente, mas problemático ensaio de Garrett Hardin, “Tragédia dos Comuns”, em 1968, seus subtítulos incluíam “A liberdade de procriar é intolerável”, tornando transparentes as inclinações autoritárias da ética de Hardin.⁸ Paul e Anne Ehrlich publicaram *The Population Bomb* [A bomba populacional] no mesmo ano, e o *Limites do crescimento* do Clube de Roma seguiu em 1972.⁹ Depois de exposto a esses argumentos, o engenheiro aeroespacial Song Jian pressionou pela política de filho único da China, argumentando que, sem ela, o país cairia em um desastre malthusiano.¹⁰ No entanto, a diminuição da taxa de fertilidade da China é mais bem-explicada pelo crescimento econômico, enquanto os custos humanos da política do filho único — abortos forçados e esterilizações — são bem conhecidos. O aceno de Mittiga ao controle populacional tem um traço de homem-forte.

Resistindo às sereias autoritárias

Existem fortes razões para resistir ao canto das sereias do autoritarismo climático, seja ele temporário como “governo de emergência” ou mais duradouro. Embora a crise climática certamente exija atenção, os autoritários contam com múltiplas confusões ao defender seu argumento. Eles confundem “crise” com “emergência” e a ideia de declarar democraticamente uma emergência legal com governança autoritária. Além disso, ignoram as evidências empíricas que contradizem as alegações de eficácia autoritária. Não há razão para duvidar da gravidade ou da iminência da situação climática, mas há amplas razões para duvidar que o autoritarismo possa ser a resposta certa para ela.

Mittiga e outros defensores do autoritarismo climático afirmam que os fracassos climáticos minam a legitimidade democrática. A governança autoritária — presumivelmente mais eficaz — pareceria mais legítima. Mas, na verdade, os fracassos climáticos autoritários são ainda piores.

Estranhamente, Mittiga reconhece isso em uma nota de rodapé na primeira página de seu artigo de agosto de 2022 na *American Political Science Review*. Ele cita pesquisas que mostram que os Estados democráticos fazem mais do que os autoritários para combater as mudanças climáticas. Cada um dos quatro artigos que ele lista fornece evidências de que as democracias — particularmente aquelas com baixa corrupção — são mais ativas do que as não democracias quando se trata de combater ou mitigar as mudanças climáticas.¹¹ Isso torna a ação climática lenta nas democracias não menos frustrante, mas enfraquece qualquer tentativa de afirmar que o autoritarismo é preferível.

A réplica pode ser: “Os sistemas não são a questão; não é o autoritarismo em si que conta, mas sim quem está no comando. A pessoa certa no comando faria a diferença”. Mas como o poder encontrará seu caminho até as “mãos certas”? Os ativistas climáticos discordam entre si sobre o que é necessário, e as apostas seriam altas: há ecofascistas e anarquistas verdes que veem a morte em massa ou o fim da ordem mundial como um momento de purificação, uma consumação ardente desejada.¹² As medidas de crise climática decretadas por nosso novo governante autoritário incluirão o despovoamento seletivo? Genocídio e programas de reprodução podem ser temidos como ameaças vindas da direita, mas a esquerda não está isenta de seus próprios ódios e tendências ao primitivismo.

Mas, mesmo que pudéssemos instalar o ditador de nossa escolha, qual garantia haveria de que esse ditador pudesse manter o poder? Momentos depois, pessoas com outras ideias do que a humanidade precisa estariam trabalhando desesperadamente para tomar esse po-

der. Sem a democracia constitucional como proteção, as disputas pelo poder tornam-se literalmente existenciais. A democracia entende que (parafraseando o que o poeta Rainer Maria Rilke disse sobre os sentimentos) “nenhum poder é final”. Os sistemas liberais-democráticos existem para manter a luta contínua pelo poder pacífica e legal, em vez de sangrenta e caótica.

Não há boas evidências que sugiram que regimes com características autoritárias sejam melhores na resposta climática — e mesmo que fossem, as sereias climáticas negligenciam por nossa conta e risco a importância das democracias constitucionais como gestoras da temporalidade política: as democracias facilitam a política como um processo contínuo. Sempre há a próxima eleição, a próxima rodada de políticas, revisão judicial e apelação, mais tempo. Política, poder e políticas públicas continuam em marcha, diminuindo as apostas de visões concorrentes sobre o bem.

Os autoritários aspiram ser o *governo* final, o último poder, então se barricam: controlando os fluxos de informação, silencian- do não apenas os inimigos, mas até mesmo os apoiadores. Mesmo quando esses métodos funcionam e mantém o regime, eles isolam os líderes do feedback crítico (em ambos os sentidos). Políticas são adotadas na ignorância e sem o devido escrutínio, e fracassam. Onde essas medidas de segurança não funcionam, encontramos uma espiral negativa de disputas para ser o último. A contestação política sobre políticas climáticas não cessará com a conquista do poder concentrado. Apenas se tornará mais sangrenta. Qualquer política de “ultimidade” é, em última análise, uma política de morte.

Normalizar os poderes de emergência é como deixar uma arma carregada sobre a mesa. Qualquer pessoa com uma causa pode pegá-la. Hoje, os poderes servem à nossa causa, mas a quem eles servirão amanhã?

E se a governança climática autoritária for temporária? Isso oferece uma solução para o problema? Visto que todas as democracias constitucionais têm poderes de emergência, por que não os usar para enfrentar as mudanças climáticas, mantendo a democracia em segundo plano? Essa é a sugestão de Nevitt. Usar poderes de emergência constitucionais ou legais adicionaria a força necessária ao Executivo, nessa visão, e o faria sem o risco de um regime autoritário em grande escala.

Essa abordagem enfrenta inúmeros problemas. Notavelmente, os poderes de emergência são justificados — muitas vezes a lei deixa isso explícito — apenas quando estritamente necessários. E são necessários apenas quando as situações são: 1) urgentes e perigosas, tornando a resposta necessária; e 2) súbitas e temporárias, significando que a legislação normal é impossível ou inadequada (as medidas devem ser implementadas com base na emergência). Os poderes legais de emergência existem para preencher lacunas ocasionais: eles permitem que os Estados protejam rapidamente a segurança pública usando meios que normalmente não estão disponíveis. Portanto, mesmo que o desafio climático atenda ao primeiro critério, pode falhar no segundo. A situação climática é urgente e perigosa, mas não é súbita e temporária. Há tempo para fazer leis. Assim, a rejeição dos autoritários climáticos à governança normal devido à situação climática não se baseia na crença de que a democracia não possa fazer isso, mas na crença de que ela não fará isso. Na ausência do critério de necessidade, trata-se, no fundo, de uma recusa da democracia.

Além disso, aqueles que defendem o uso de poderes de emergência para enfrentar a crise climática esquecem que — ao contrário das caricaturas de emergência popularizadas pelo jurista nazista Carl Schmitt e pelo teórico literário Giorgio Agamben — os poderes de emergência são na verdade geridos por todos os ramos do governo, não apenas pelo Executivo. Na lei e na prática, os poderes de emergência tornam a ação ágil apenas dentro das redes de responsabilidade formal

e informal: formalmente, o consentimento legislativo é normalmente necessário e a supervisão judicial entra em jogo de várias maneiras. A deliberação democrática permanece em uma emergência; apenas sua ordem muda: agir primeiro, depois deliberar para ratificar e revisar. Exigir que o governo apresente razões para suas ações não é obliterado pela emergência. As medidas de emergência estão, portanto, sujeitas a restrições informais de aprovação ou condenação pública. Perguntas serão feitas e, em última instância, os eleitores decidirão.

Mesmo em caso de emergência, a responsabilidade formal e a responsabilidade informal trabalham juntas para facilitar o que David Dyzenhaus chama de “projeto de Estado de direito”.¹³ Essas salvaguardas são precisamente o que diferenciam os poderes de emergência em democracias constitucionais do autoritarismo. Usar poderes de emergência para contornar o Estado de direito (formal e informal) é buscar um governo autoritário, não uma governança democrática de emergência.

É inherentemente antidemocrático usar poderes de emergência para contornar a vontade do povo, por mais equivocado que alguém possa acreditar que o povo esteja. Aqueles que defendem o uso de poderes legais de emergência para contornar a hesitação democrática estão ignorando as lições de Weimar. Levados ao limite pelo fracasso das políticas democráticas, os líderes da República de Weimar da Alemanha pós-Primeira Guerra Mundial invocaram repetidamente poderes presidenciais de emergência. Métodos autoritários de formulação de políticas passaram a parecer tão normais — e a democracia tão desacreditada — que o caminho foi facilitado para que Hitler substituísse as salvaguardas constitucionais por poderes de emergência quando o Reichstag foi incendiado em 27 de fevereiro de 1933. A pedido dos nazistas, o presidente alemão Paul von Hindenburg emitiu seu “Decreto do Incêndio do Reichstag” no dia seguinte ao incêndio criminoso, suspendendo liberdades civis essenciais e direitos democráticos básicos. O caminho para a tomada total do poder por Hitler estava claro.

Normalizar os poderes de emergência para contornar falhas democráticas não é apenas errado em si, mas abre a porta para mais problemas. Os poderes de emergência impostos pelo Estado devem ser reservados *para emergências*. Normalizar esses poderes é como deixar uma arma carregada sobre a mesa. Qualquer pessoa com uma causa pode pegá-la. Hoje, os poderes servem à nossa causa, mas a quem eles servirão amanhã?

“Certamente”, alguns podem retrucar, “a situação climática é urgente. As pessoas precisam acordar”. Essa é a lógica por trás do movimento para que jurisdições e organizações declarem “emergências climáticas”. O objetivo é retórico: chocar o público para a ação. Essa tática gera grande confusão com efeito limitado e muitas vezes negativo.¹⁴ Declarações simbólicas de emergência climática são precisamente isso. Elas chamam a situação climática de emergência, mas normalmente não se originam das autoridades competentes e carecem de substância legal. Ter duas coisas chamadas “declarações de emergência” — uma das quais significa que um governo pode prendê-lo e confiscar seus bens enquanto a outra meramente tenta chamar sua atenção para uma questão séria — é imprudente.

Mesmo que a retórica da emergência faça alguns cidadãos prestarem atenção, seu uso frequente corre o risco de reduzir o fator de choque que os governos precisam para o cumprimento da segurança quando o incêndio florestal alimentado pelas mudanças climáticas salta a estrada ou o rio inundado pela tempestade transborda suas margens. Os desafios climáticos estarão conosco por um longo tempo, e em formas mutáveis, possivelmente difíceis de prever. Habituar as pessoas à retórica da emergência climática tornará mais difícil lidar com os perigos climáticos e aumentará o risco de mais mortes e danos. Já existem cidadãos que resistem às ordens de evacuação de incêndios florestais, alegando que elas constituem abusos do poder estatal. Normalizar a conversa de emergência é um erro estratégico com consequências mortais.

Para aqueles que insistem que a situação climática realmente é uma emergência e que devemos responder a ela como tal, perguntamos: é, mesmo? Certamente, a situação climática representa uma ameaça enorme e urgente à vida e aos modos de vida, tanto nossos quanto de outras espécies. Mas esse uso de emergência confunde seu conceito legal com o conceito retórico de crise. É fácil cair no grande erro de presumir que uma emergência difere de uma crise apenas em grau, com a primeira sendo apenas uma forma mais grave da última. Embora a urgência e a importância moral sejam ingredientes-chave da retórica da crise, eles são ingredientes necessários, mas não suficientes, de uma emergência pública.

Primeiro, a emergência no sentido politicamente saliente é uma construção técnica e legal, enquanto as crises são sempre construções retóricas. Uma crise é construída em duas etapas. Primeiro, é declarada uma ameaça a valores fundamentais. O fato de os humanos quererem viver na Terra com conforto, civilidade e relativa segurança torna o desafio climático uma crise. Em segundo lugar, é designado um ponto de inflexão. A mudança é uma constante, mas uma crise é um ponto de não retorno, uma bifurcação na estrada: um caminho leva de volta à ordem, o outro segue para um precipício. À medida que a bifurcação da estrada se aproxima, o discurso de crise pode servir a um propósito, semeando desconforto, urgência e tensão. O precipício iminente exige ação agora. O quadro de crise constrói o momento como a última curva, a última chance, a última mudança.

Qualquer pessoa pode construir uma crise retoricamente. Então, uma crise construída retoricamente pode persistir na ausência de decisão, na ausência de ação, mesmo na ausência de qualquer possibilidade de decisão ou ação. A ação pode ser urgentemente necessária, mas, por uma série de razões, não acontece: a crise é complexa demais, ou as ferramentas estão lá, mas não a vontade política. Às vezes, a inação pode ser devido a divergências políticas sobre valores.

A emergência é diferente. No sentido legal, uma emergência surge apenas por meio de uma decisão tomada pela autoridade competente, além de uma proclamação que atenda a critérios legais específicos. Uma crise pode ser comparada a uma declaração de amor, enquanto uma emergência é como um contrato de casamento. O primeiro transmite um entendimento moral de uma situação e pode estabelecer deveres morais. O segundo altera poderes e restrições por lei.

Como observado acima, uma emergência requer uma constatação, pelas autoridades competentes, de necessidade. Uma emergência pública é definida em parte pela impossibilidade de resolver a situação por meios normais, juntamente com uma chance razoável de que a situação possa ser resolvida se o governo recorrer a meios legais especiais. Este critério de necessidade é uma parte inerente da lei de emergências.

Para justificar os poderes de emergência, é preciso ter uma expectativa razoável de que a declaração possa fazer a diferença e de que a jurisdição que declara a emergência pretenda agir usando esses poderes. O fato de que nem todas as ameaças públicas, nem todas as crises, são emergências públicas *não* é uma declaração sobre sua relativa seriedade. Em vez disso, reflete a realidade de que nem todas as ameaças exigem a invocação dos poderes públicos extraordinários que um estado de emergência permite.

Considere o que tudo isso significa para o autoritarismo climático. Aqueles que buscam uma ação de emergência, seja a curto ou longo prazo, devem justificar a mudança para poderes de emergência alegando uma expectativa razoável de que a mudança possa ser eficaz. Para estabelecer a razoabilidade, precisaríamos de evidências de que, por exemplo, as complexidades da produção, distribuição e uso de energia podem ser gerenciadas por meio de poderes de emergência com um grau de eficácia que não pode ser obtido usando poderes governamentais comuns. Além disso, como o clima é global, qualquer

solução pode depender do mundo inteiro (ou de grande parte dele) puxando na mesma direção. Para vencer as mudanças climáticas, a política energética deve mudar de maneira ampla: nenhum recurso estatal à governança climática autoritária poderia ser justificado com base na necessidade, a menos que todos os Estados (ou pelo menos os principais) seguissem esse caminho.

Esse critério de necessidade significa que a emergência — e ainda mais, o autoritarismo climático — não pode ser justificada onde há tempo para fazer leis normalmente. Os limites temporais da emergência são definidos pela necessidade funcional. Mas uma crise não precisa ter limites temporais: é uma coisa permanentemente elástica que pode existir à parte de qualquer possibilidade, muito menos necessidade, de solução. A crise constrói retoricamente o problema, para o qual a emergência é apenas às vezes uma solução parcial. Não decorre do fato de haver uma crise climática que haja uma emergência climática.

O sistema menos ruim

Mas e quanto aos desafios reais que a democracia enfrenta ao lidar com a situação climática? Aqui é importante enfatizar não apenas que as acusações contra a democracia foram exageradas, mas que a democracia traz recursos únicos e substanciais que serão críticos para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Destacar essas características é especialmente oportuno, dado o crescente clamor de críticas que tanto populistas quanto tecnocratas estão fazendo contra a democracia constitucional.

Lembre-se da acusação de Ellis de que a política ambiental traz à tona os aspectos mais preocupantes das democracias: paternalismo, irreversibilidade e repercussão jurisdicional. O paternalismo é encontrado na suposição de que os problemas ambientais têm respostas “certas” que o público rejeita. Mas as políticas ambientais não pro-

duzem resultados por decreto. Em vez disso, as políticas devem ser implementadas em um mundo complexo e incerto. Mesmo políticas bem-sucedidas são imperfeitas. A Lei de Espécies Ameaçadas dos EUA é razoavelmente vista como tendo sido responsável por reduzir as chances de extinção, mas entre quatro e vinte e seis espécies listadas foram extintas apesar das proteções da lei.¹⁵ As ações de proteção do habitat, o gasto de dinheiro em monitoramento e o estabelecimento de penalidades não garantem resultados porque externalidades, complexidades ecológicas e prioridades concorrentes permanecem como restrições. A política afeta os resultados, mas não os dita. Isso é verdade não apenas na democracia, mas também sob o governo autoritário. Não importa o quanto concentrado seja o poder de um líder, dar uma ordem não necessariamente a torna realidade.

À medida que a negação desaparece — a negação do comerciante que teme perder negócios, do governador que teme perder votos, da maioria que teme perder um modo de vida —, apenas a democracia possui comprovadamente os recursos para ajudar os cidadãos a descobrirem a melhor forma de equilibrar seus interesses e enfrentar seus medos.

resposta importa. Além disso, modelos probabilísticos não podem ditar diretamente o que fazer a seguir. Mesmo os modelos que oferecem recomendações geralmente apresentam soluções “de menor custo” amplamente moldadas por suposições sobre tecnologias e respostas econômicas. Podemos debater se devemos buscar um nível de emis-

Além disso, a acusação de paternalismo ignora a natureza dos modelos. Considere as alegações de que “a ciência” exige emissões líquidas zero até 2050. Primeiro, essa afirmação ignora a questão dos intervalos de confiança. Todo modelo os tem. Há uma chance de 66% ou 99% de que um determinado nível de emissões manterá o aquecimento abaixo da meta de 1,5 grau até uma determinada data? A

sões ou outro, mas, se decidirmos por um resultado, então devemos deliberar sobre os milhares de possíveis caminhos para atingir esse objetivo e ponderar como cada caminho afetará e será afetado por necessidades concorrentes.

Em segundo lugar, vem a preocupação de Ellis com a irreversibilidade. Mas a irreversibilidade dificilmente é exclusiva da política ambiental sob a democracia. Muitas escolhas políticas criam resultados irreversíveis — políticas de trânsito, programas de saúde e ações militares podem levar a mortes, por exemplo. Em certo sentido, toda escolha política, toda ação, é irreversível. Qualquer alegação de que podemos restaurar as coisas ao seu estado anterior dependerá de como se define o escopo e a unidade da mudança, bem como o que se entende por “antes” e “depois”.

A terceira preocupação de Ellis — as repercussões da política ambiental — é especialmente desafiadora para as democracias. Ditaduras podem apresentar uma cadeia de autoridade mais clara do que Estados democráticos, mas as questões de fronteira e os problemas do agente-principal ainda surgem sob condições não democráticas.¹⁶ Além disso, essas camadas de autoridade na democracia também podem ser aproveitadas para o bem.

A preocupação de Ellis é a seguinte: muitas vezes, uma jurisdição com autoridade para decidir subestima os benefícios totais de um projeto porque eles se acumulam muito além das fronteiras dessa jurisdição. Este é um problema cada vez mais espinhoso com projetos de energia limpa: eles beneficiam a todos ao mitigar as mudanças climáticas, mas podem sobrecarregar as comunidades anfitriãs com custos desproporcionais. Reações fortes do tipo “não no meu quintal”, frequentemente expressas em reuniões de governos locais, podem atrasar projetos.

Uma solução discutida é contornar as autoridades e os residentes locais para acelerar as aprovações. Os defensores argumentam que os for-

muladores de políticas responsáveis por territórios mais amplos podem avaliar prós e contras de maneira mais razoável e rápida. Em alguns casos, argumenta-se, a necessidade de construir rapidamente infraestrutura de mitigação climática supera a perda da voz local, da participação e dos procedimentos democráticos. Além disso, aponta-se que aqueles que falam mais nas reuniões dos conselhos locais raramente são representativos das próprias comunidades. Delegar decisões a uma jurisdição maior reflete mais plenamente um público mais relevante.

Independentemente dos méritos de qualquer reforma específica, o engajamento com as pessoas no terreno é necessário. Onde os projetos não conseguem envolver os moradores locais, com apoio genuíno de baixo para cima, os líderes não aprendem com o conhecimento e a experiência locais e podem enfrentar uma reação negativa e fracassos políticos. Mesmo que certos projetos avancem mais rápido, a transição para a energia limpa em geral pode ser retardada: remova as reuniões do legislativo local da cadeia e os moradores locais preocupados irão aos tribunais, que têm sua própria morosidade e acúmulo de processos. Enquanto isso, outras comunidades podem antecipar o fechamento dos canais participativos, criando maneiras alternativas de paralisar projetos futuros. Apesar da retórica da emergência climática, a mitigação é uma maratona, não uma corrida de velocidade, portanto, é importante encontrar o ritmo ideal.

Como alocar de forma justa os custos e benefícios da descarbonização é uma preocupação real. Ellis destaca corretamente o desafio de gerenciar isso de maneira democrática. A tomada de decisões anti-democrática não pode resolver esses conflitos. Jogar a democracia ao mar para economizar tempo pode, em última análise, *custar tempo*. A democracia facilita o engajamento público sustentado e a adesão que as soluções duradouras devem ter ao seu lado.

A adesão local genuína também é importante porque, especialmente em contextos climáticos, o conhecimento local é importante. Ao tentar

construir, moldar, adaptar e responder, o conhecimento da topografia local, vida selvagem, cultura, história e capacidades — individuais e coletivas — pode fazer a diferença entre o sucesso e o fracasso.

O acesso ao conhecimento local requer flexibilidade institucional e capacidade de resposta quando as coisas dão errado. Um caso ilustrativo é o da província canadense da Colúmbia Britânica. Em 2015, os esforços da Colúmbia Britânica para lidar com incêndios florestais deixaram de lado a expertise local. Anciões e crianças indígenas também foram maltratados. A Nação Tsilhqot'in pressionou por responsabilização. Mantendo o que a Suprema Corte do Canadá, em uma decisão histórica de 2014, chamou de “título aborígene” de uma porção significativa de seu território tradicional,¹⁷ e tendo vivido nesta terra por milênios, o povo Tsilhqot'in havia lidado com sua parcela de incêndios florestais. A insistência da Nação Tsilhqot'in em responsabilizar o governo provincial ajudou a abrir o caminho para uma nova abordagem de gestão de emergências, com a parceria entre jurisdições.¹⁸

Parcerias entre Primeiras Nações^{IV}, municípios e regiões podem combinar poderes de emergência específicos com a jurisdição mais capaz de exercê-los. Por exemplo, a população local pode ter um entendimento superior de como fazer e executar planos de evacuação, ou como gerenciar incêndios em bolsões locais de floresta. Mas as autoridades provinciais podem estar mais bem posicionados para transportar suprimentos de emergência para onde são mais necessários em toda a província. De acordo com essa legislação, a deliberação, o debate e a comunicação ocorrem com bastante antecedência. Os planos já são acordados e praticados, e, se novos planos forem necessários, há relacionamentos para promover a confiança entre as jurisdições no momento de maior necessidade. Isso dissipa o argumento usual sobre a necessidade de ação urgente sem deliberação.

IV. Referência a povos originários (N. do E. no Brasil).

As barreiras a políticas climáticas eficazes podem ser mais fruto de problemas *jurisdicionais* complexos do que de problemas *democráticos*? Quais são as repercussões que preocupam Ellis, senão questões de jurisdição desalinhada? Em todos os níveis (prevenção, mitigação, resposta a emergências e recuperação), os problemas climáticos muitas vezes refletem as dificuldades complexas que diferentes jurisdições enfrentam ao tentar fazer com que seus respectivos esforços se combinem em busca do bem comum. Talvez a melhor resposta — embora esteja longe de ser simples — seja incentivar as instituições a serem mais flexíveis e encontrar maneiras criativas de *aproveitar* em vez de suprimir as complexidades que devem navegar. E, como mostra o caso da Colúmbia Britânica, pode ser possível aproveitar as oportunidades jurisdicionais sem a necessidade de mudar constituições antigas e acumular poder jurisdicional. Embora a abordagem da Colúmbia Britânica seja nova e não testada, promete servir como um bom exemplo de como a responsabilidade e a flexibilidade institucional — virtudes de governança nas quais as democracias se especializam — podem levar às melhores respostas aos desafios climáticos em rápida mudança.

Outro ponto a favor da democracia é que ela incentiva os fluxos de informação de que os líderes precisam para desenvolver políticas justas e eficazes em circunstâncias em mudança. Ademais, uma vez que a informação flui, apenas a democracia incentiva ativamente a responsabilidade e a capacidade de resposta, inclusive por meio da flexibilidade institucional. Sistemas autoritários, por outro lado, muitas vezes moldam a ação por meio de medidas simplistas e quantitativas que os atores podem manipular. A falta de responsabilidade torna indivíduos, comunidades e outros valores além das prioridades imediatas do regime mais suscetíveis a serem subjugados ou deixados de lado em nome de objetivos mais amplos.

Na década de 1980, por exemplo, a China pós-Mao acumulou um crescimento do PIB impulsionado pelas exportações — o principal

objetivo do sistema — mas a um custo enorme em poluição, desperdício, corrupção, dívidas ocultas e falsificação. O país possui dispositivos modernos para medir a poluição do ar, mas as autoridades os desligam quando os níveis de partículas aumentam, ou os colocam em áreas limpas. Algumas autoridades locais cortam estratégicamente a energia de suas áreas para reduzir os números de emissões, ou simplesmente manipulam os dados. Sem fluxos de informação de baixo para cima para responsabilizá-los, os administradores locais podem pisar nas pessoas enquanto enganam Pequim, fazendo-a acreditar que está tudo bem. É o pior dos dois mundos: sem responsabilização nem para cima nem para baixo. A transparência é fundamental para uma boa política.

A mudança climática nos confronta com uma situação existencial. Qualquer abordagem bem-sucedida para lidar com ela terá que enfrentar esses dois gêmeos nefastos, inércia e medo. Essas são respostas naturais a uma mudança massiva e imprevisível. Mas, à medida que a negação desaparece — a negação do comerciante que teme perder negócios, do governador que teme perder votos, da maioria que teme perder um modo de vida —, apenas a democracia possui comprovadamente os recursos para ajudar os cidadãos a descobrirem a melhor forma de equilibrar seus interesses e enfrentar seus medos. Soluções impostas sem engajamento democrático são notoriamente frágeis.

Finalmente, um dos principais benefícios da democracia é que a crítica pública e as eleições livres e justas dão aos líderes incentivos poderosos e imediatos para aprender com os fracassos. As democracias superam em muito os regimes autoritários na disseminação de informações precisas para os tomadores de decisão. E as instituições democráticas são flexíveis o suficiente para mudar de rumo conforme as circunstâncias mudam. Na era climática, devemos defender a democracia para que a democracia possa viver para nos defender.

Notas

1. Matto Mildenberger, *Carbon Captured: How Business and Labor Control Climate Politics* (Cambridge: MIT Press, 2020).
2. Elisabeth Ellis, “Democracy as Constraint and Possibility for Environmental Action”, in Teena Gabrielson et al., eds., *Oxford Handbook of Environmental Political Theory* (Oxford: Oxford University Press, 2016), 506.
3. Mark P. Nevitt, “Is Climate Change a National Emergency?”, *UC Davis Law Review* 55 (dezembro 2021): 595.
4. Andreas Malm, *Corona, Climate, Chronic Emergency: War Communism in the Twenty-First Century* (Londres: Verso, 2020), 81.
5. Ross Mittiga, *Climate Change as Political Catastrophe: Before Collapse* (Oxford: Oxford University Press, 2024).
6. Ross Mittiga, “Political Legitimacy, Authoritarianism, and Climate Change”, *American Political Science Review* 116 (agosto de 2022): 998–1011.
7. Mittiga, *Climate Change as Political Catastrophe*, 67, mas ver também 50.
8. Garrett Hardin, “The Tragedy of the Commons: The Population Problem Has No Technical Solution; It Requires a Fundamental Extension in Morality”, *Science*, 162 (dezembro 1968): 1243–48.
9. Paul R. Ehrlich, *The Population Bomb* (Nova York: Ballantine, 1968); Donella H. Meadows et al., *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome’s Project on the Predicament of Mankind* (Nova York: Universe, 1972), https://collections.dartmouth.edu/teitexts/meadows/diplomatic/meadows_ltg-diplomatic.html.
10. Susan Greenhalgh, “Missile Science, Population Science: The Origins of China’s One-Child Policy”, *China Quarterly* 182 (junho 2005): 253–76.
11. A primeira publicação que Mittiga cita é um “diálogo crítico” entre Frank Biermann e John S. Dryzek sobre o livro de Biermann *Earth System Governance: World Politics in the Anthropocene* (2014) e o livro (também de 2014) *Democratizing Global Climate Governance*, que Dryzek escreveu com Hayley Stevenson. A troca

de resenhas e respostas aparece nas páginas 174–78 da edição de março de 2016 de *Perspectives on Politics*. As outras publicações são: Robert Looney, “Democracy Is the Answer to Climate Change”, *Foreign Policy*, 1º junho 2016, <https://foreignpolicy.com/2016/06/01/democracy-is-the-answer-to-climate-change>; Marina Povitkina, “The Limits of Democracy in Tackling Climate Change”, *Environmental Politics* 27 (maio 2018): 411–32; e Dan Coby Shahar, “Rejecting Eco-Authoritarianism, Again”, *Environmental Values* 24 (junho 2015): 345–66.

12. Imogen Richards, Callum Jones, e Gearóid Brinn, “Eco-Fascism Online: Conceptualizing Far-Right Actors’ Response to Climate Change on Stormfront”, *Studies in Conflict and Terrorism*, 18 dezembro 2022, <https://doi.org/10.1080/1057610X.2022.2156036>; Elisa Aaltola, “Green Anarchy: Deep Ecology and Primitivism”, in Benjamin Franks e Matthew Wilson, eds., *Anarchism and Moral Philosophy* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010), 161.
13. David Dyzenhaus, “The Rule of Law Project”, *Harvard Law Review* 129 (abril 2016): 268–73.
14. James Patterson et al., “The Political Effects of Emergency Frames in Sustainability”, *Nature Sustainability* 4 (outubro 2021): 841–50.
15. Noah Greenwald et al., “Extinction and the U.S. Endangered Species Act”, *PeerJ*, 22 abril 2019, <https://peerj.com/articles/6803.pdf>.
16. Jeremy L. Wallace, *Seeking Truth and Hiding Facts: Information, Ideology, and Authoritarianism in China* (Nova York: Oxford University Press, 2022).
17. *Tsilhqot'in Nation v. British Columbia*, 2014 SCC 44, 26 junho 2014, <https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/14246/index.do>.
18. Jocelyn Stacey, Crystal Verhaeghe, e Emma Feltes, “Nagwedižk’an gwaneš gangu ch’imidžed ganexwilagh (The Fires Awakened Us): Tsilhqot’in Report on the 2017 Wildfires”, Allard School of Law, Universidade de British Columbia, 2019, https://commons.allard.ubc.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1609&context=fac_pubs.

CRISE CLIMÁTICA

Uma estranha defesa da governança democrática

Elisabeth Ellis

Elisabeth Ellis é professora de filosofia e diretora do Programa de Filosofia, Política e Economia na Ōtākou Whakaihu Waka/Universidade de Otago, na Nova Zelândia.

A democracia não foi incapaz de produzir uma resposta razoável ao problema das mudanças climáticas. Ela sequer tentou. É verdade que muitos dos maiores poluidores do mundo são estados classificados pela Freedom House como “livres”, especialmente se considerarmos as contribuições históricas para as mudanças climáticas. Mas as políticas climáticas globais são produtos de processos que estão apenas indiretamente sob o controle dos cidadãos, cujos interesses são em grande parte ignorados pelos formuladores de políticas climáticas domésticas e internacionais. Além disso, as políticas climáticas domésticas não são necessariamente responsivas ao cidadão comum, mesmo quando implementadas por Estados classificados como democracias.¹ Em qualquer parte do mundo, os cidadãos comuns preferem ter um lugar para morar, ar puro para respirar, água fresca para beber e comida suficiente para comer. As mudanças climáticas já estão colocando em risco todas essas coisas.²

* Publicado originalmente como “A Strange Defense of Climate Democracy”, *Journal of Democracy*, Volume 36, Number 1, January 2025, © 2025 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

Como eu e muitos outros estudiosos temos argumentado, nossa melhor esperança de alcançar resultados democraticamente legítimos de política climática é usar mecanismos mais democraticamente legítimos: mais instituições globais majoritárias, maior orientação da sociedade civil internacional em direção a objetivos climáticos comuns e maneiras inovadoras de traduzir o amplo interesse público em legislação prática.³ Nessa última categoria, as possíveis instituições incluem júris populares, orçamento participativo, sorteio⁴, direitos da natureza e assembleias de cidadãos.⁴ Para enfrentar as mudanças climáticas, precisamos de mais, não menos, democracia.

Nenhuma dessas ideias está presente no artigo de Nomi Lazar e Jeremy Wallace^{II} também publicado nesta edição. Eles sugerem que as configurações de políticas atuais, incluindo o regime de combustíveis fósseis, refletem a vontade do povo (embora não esteja claro *qual* povo), ao mesmo tempo em que oferecem uma crítica a uma posição “autoritária climática” que ninguém que eu conheço, e certamente nenhum dos autores discutidos no ensaio, apoia. O ensaio de Lazar e Wallace contém erros factuais e de julgamento demais para serem citados nesta breve resposta. Portanto, vou me concentrar aqui nos dois erros mais perigosos do ensaio: primeiro, que as mudanças climáticas são um problema urgente, mas essencialmente comum de política; e, segundo, que, ao responder ao problema das mudanças climáticas, a humanidade deve escolher entre regimes democráticos existentes e alternativas autoritárias.

Vale a pena eu escrever esta resposta, e você lê-la, porque Lazar e Wallace não estão sozinhos em cometer esses erros. Tendências humanas clássicas, como viés de disponibilidade, desconforto com a ciência da modelagem climática, além de pensamentos ilusórios (*wishful*

I. Inspirada na democracia ateniense, “sortition” refere-se à prática de selecionar cidadãos para participar de processos de tomada de decisão por meio de sorteio, em vez de eleições (N. do T.).

II. Leia “Resistindo à Tentação Autoritária”, na página 76, deste Journal (N. do E. no Brasil).

thinking), levam muitos de nós a cometer esses mesmos erros. Mas devemos fazer melhor: alguém que se apega a crenças reconfortantes, mas falsas, sobre nossas perspectivas humanas coletivas é como um personagem de desenho animado serrando o galho em que está sentado. Só porque ainda estão sentados e podem continuar serrando, isso não impede que seja uma ideia mortalmente ruim.

Lazar e Wallace estão certos ao enfatizar a conexão entre as mudanças climáticas e o regime de combustíveis fósseis que continua a moldar nossas vidas. O que os formuladores de políticas e cientistas climáticos costumam dizer sobre essa conexão é que a combinação dos benefícios das economias energointensivas e dos custos das emissões contínuas de gases de efeito estufa torna necessária uma transição para uma economia de baixa emissão.⁵ Lazar e Wallace criticam essa visão convencional, ignorando a possibilidade de transição e postulando uma escolha entre o *status quo* e “desligar esse sistema de energia”. Eles associam o uso de combustíveis fósseis à possibilidade de manutenção da vida moderna (o “sistema de energia moderno sustenta a sociedade moderna”), mas isso confunde a *quantidade* de energia necessária com sua *fonte*.

Quando cientistas e formuladores de políticas afirmam que devemos reduzir radicalmente as emissões se quisermos evitar os piores efeitos das mudanças climáticas e que, portanto, devemos fazer a transição da economia de combustíveis fósseis, eles não estão expressando autoritarismo climático, mas as conclusões naturais e racionais a que chegaram, por exemplo, os cidadãos participantes da Assembleia do Clima do Reino Unido^{III}. Eles concordariam com Lazar e Wallace que “há tempo para fazer leis”, mas cientistas, formuladores de políticas e participantes da assembleia climática acrescentariam que não

III. A *UK Climate Assembly* é um grupo de 108 cidadãos formado no Reino Unido em janeiro de 2020 cujo objetivo era emitir recomendações sobre como o país poderia satisfazer sua lei de mudança climática (2019). O relatório do grupo foi publicado em setembro de 2020 (N. do E. no Brasil).

há tempo suficiente e há muito em jogo para permitir que décadas de evidências deem lugar à esperança de que o sistema atual proporcionará estabilidade climática. Em vez disso, há boas razões para *aumentar* a capacidade de resposta democrática do sistema com mecanismos adicionais de responsabilização e formulação de políticas.

O pior dos déficits democráticos do sistema de políticas climáticas atual é a maneira como amplifica as vozes dos poucos grandes emissores sobre os muitos baixos emissores. Dada a natureza contramajoritária das instituições nos Estados Unidos e em outros lugares, para não mencionar as muitas lacunas de políticas locais e globais que deixam o interesse público ser atendido por um mercado que concentra recursos e poder, esse resultado não deve nos surpreender. O que é surpreendente é como esses déficits podem ser invisíveis, até mesmo para especialistas altamente qualificados. Uma lacuna particularmente anti-democrática no sistema global de redução de emissões é ocupada pelo setor de aviação internacional, que está isento das exigências de contabilidade de emissões nacionais sob o Acordo de Paris^{IV} e que consome uma grande e crescente parcela do orçamento de carbono restante.⁶ Podemos tentar entender o fenômeno dos déficits democráticos invisíveis nas políticas climáticas pensando no caso da aviação internacional.

O pior dos déficits democráticos do sistema de políticas climáticas atual é a maneira como amplifica as vozes dos poucos grandes emissores sobre os muitos baixos emissores.

Se você está lendo este ensaio, é provável que você seja membro de um grupo incomum de pessoas historicamente extremamente privilegiadas.⁷ Você pode não se sentir privilegiado em comparação com as pessoas que vê todos os dias, mas elas também são extremamente

IV. O Acordo de Paris foi assinado em 12 de dezembro de 2015 e entrou em vigor em 4 de novembro de 2016 (N. do E. no Brasil).

incomuns. Nossas impressões de normalidade refletem o viés de disponibilidade: tiramos conclusões sobre a forma como o mundo é com base nas experiências disponíveis para nós. O viés de disponibilidade é difícil de superar, mesmo para aqueles de nós treinados para pensar sobre realidades caracterizadas por grandes números, incertezas profundas, tendências exponenciais e efeitos defasados, sem mencionar a invisibilidade geográfica e baseada em classe.⁸

Os leitores deste ensaio são provavelmente pessoas “WEIRD” (acrônimo em inglês para “ocidentais, educadas, industrializadas, ricas e democráticas”, que também quer dizer “estranho”). Nas últimas décadas, os mais “estranhos” entre os seres humanos vivos se acostumaram a níveis sem precedentes de viagens de longa distância, curta duração e altas emissões (entre outras práticas intensivas em recursos associadas à concentração de riqueza). Recebendo sinais de nossos *feeds* de rede social, colegas, parentes e amigos, interpretamos o que é de fato um comportamento histórico e geográfico atípico como uma normalidade cotidiana. Mas quão normal é isso?

Imagine um grupo de cem pessoas representativas de todos os afeitos pelas emissões da aviação internacional (ou seja, todos). Nesse grupo, 89 delas não teriam voado no último ano; 96 delas não teriam feito um voo internacional no último ano; e uma delas seria uma passageira relativamente assídua, responsável por mais da metade das emissões de todos os passageiros do grupo.⁹

Imagine ser essa pessoa (se você está lendo este ensaio, provavelmente é essa pessoa). Você seria capaz de convencer as outras 99 a aceitar o *status quo* da aviação internacional? Quando alguém comenta que, com emissões mais baixas sob uma configuração política diferente, sua família poderia viver por mais uma geração em sua pequena ilha natal, o que você diria em resposta?

Este é o tipo de experimento mental que precisamos para avaliar a legitimidade democrática da política climática: a política é pelo

pelo menos hipoteticamente justificável para todos os afetados? Em Lazar e Wallace, a política climática é democrática se for produzida sob um regime considerado uma democracia e não uma autocracia; de seu ponto de vista, as propostas de políticas climáticas que põem em cheque o *status quo* dos combustíveis fósseis nos Estados Unidos são antidemocráticas porque podem atrapalhar os planos de vida feitos pelas pessoas de lá.¹⁰ Mas por que os planos de vida de algumas pessoas em alguns lugares deveriam ser mais democraticamente significativos do que os planos de vida de outras pessoas em outros lugares? Quando Lazar e Wallace defendem o regime de energia de combustíveis fósseis e ignoram a possibilidade de transição para uma alternativa de baixa emissão, estão efetivamente subordinando os interesses de 99 pessoas comuns (e todos os seus descendentes, e todos os seres não humanos) aos interesses de um indivíduo que voa com frequência.

Grandes emissores — como nosso único passageiro entre cem — estão concentrados em muitos dos mesmos lugares em que acadêmicos, formuladores de políticas e ativistas se encontram. Na área da Baía de São Francisco, ou Doha, ou Canberra, ou Hong Kong, ou Ottawa, ou Baltimore, pode parecer normal levar a família para umas férias intercontinentais durante a primavera, ou voar para o exterior para assistir à turnê de um cantor favorito, ou viajar pelo país para uma breve reunião. A “grande seleção” está concentrando geograficamente a riqueza enquanto acelera a desigualdade, criando um número crescente de pessoas muito prósperas que estão competindo entre si pelos mesmos bens de consumo de alta visibilidade e impulsionando corridas armamentistas em tudo, desde o ingresso em universidades até os serviços domésticos e o transporte aéreo privado.

Um acadêmico sediado em um desses centros de riqueza global poderia passar anos interagindo quase exclusivamente com outros indivíduos de alta emissão. Não é de se admirar, então, que o viés de

disponibilidade torne possível para Lazar e Wallace afirmarem que a maioria dos

indivíduos e organizações possuem propriedades que emitem carbono, têm valor de mercado que depende de emissões ou são vulneráveis a impactos relacionados ao clima. Os preços de casas e veículos, fundos de aposentadoria, infraestrutura pública e indústria privada são estimados com base nos serviços que prestam ao longo do tempo, com algum desconto.

Se as consequências do comportamento de alta emissão se limitassem ao círculo de pessoas com casas, veículos e fundos de aposentadoria de alto valor (e desfavoráveis ao clima), uma visão limitada de normalidade não seria um problema. No entanto, uma vez que todos os que estão vivos agora e no futuro próximo estão arcando com os custos das mudanças climáticas, devemos tentar alcançar uma visão menos limitada da realidade global.

Precisamos não apenas ter uma visão realista do estado global das mudanças climáticas, como também entender a formulação de políticas democráticas em toda a sua gama de possibilidades. Ao ler Lazar e Wallace, é possível pensar que qualquer desvio do sistema atual prevalecente nos Estados Unidos equivale a um passo em direção ao autoritarismo. Diz-se que as pessoas comuns temem a mudança e se sentem profundamente apegadas ao sistema atual, enquanto aqueles que saem às ruas para exigir que os governos reconheçam a emergência climática são populistas autoritários prontos para “semicoagir” os políticos a privar seus concidadãos das maravilhas “modernas”, como a luz artificial.

A maioria dos defensores da democracia adere ao modelo convencional, que inclui a sociedade civil entre os motores do progresso. Em um abandono radical da teoria democrática dominante, Lazar e Wallace associam a atividade política fora da participação eleitoral ao autoritarismo populista, enquanto esperam que políticas climáticas

democraticamente responsáveis surjam dos mesmos sistemas que nos deram as “décadas perdidas” de inação climática. Entre essa concepção radicalmente limitada do sistema democrático que consiste apenas em instituições representativas formais, por um lado, e uma visão limitada que ignora os interesses democraticamente legítimos de 99 de cada cem habitantes da superfície da Terra, por outro, Lazar e Wallace são defensores estranhos da democracia climática. No muito curto espaço que me resta, deixe-me sugerir que a resposta ao raciocínio mortalmente ruim sobre o clima é o melhor raciocínio que uma visão ampla da democracia pode fornecer.

Em vez de revisar a enorme literatura que documenta práticas democráticas deliberativas e inclusivas, oferecerei apenas um breve relato da maneira como pessoas comuns raciocinando juntas podem chegar a conclusões democraticamente legítimas que são frequentemente bloqueadas por instituições representativas convencionais. A ideia por trás das assembleias de cidadãos é simples: pessoas comuns que trocam justificativas juntas chegarão a conclusões melhores, mais razoáveis e mais democraticamente legítimas do que fariam usando outros métodos (como eleições, referendos e pesquisas). Em espaços deliberativos, como assembleias, os cidadãos raciocinam juntos, enquanto na maioria dos processos representativos (como votar em uma eleição, por exemplo), eles estão isolados uns dos outros. A prática deliberativa é tão antiga quanto a sociedade humana, mas as assembleias de cidadãos modernas têm apenas cerca de um quarto de século.

A experiência de quase dez anos da Irlanda com assembleias de cidadãos oferece um bom exemplo de como o conceito de democracia

Lazar e Wallace esperam que políticas climáticas democraticamente responsáveis surjam dos mesmos sistemas que nos deram as “décadas perdidas” de inação climática.

de Lazar e Wallace baseado em um regime ignora a parte substantiva da formulação de políticas democráticas. Por anos, as instituições da República Democrática da Irlanda foram incapazes de se alinhar ao amplo endosso popular dos direitos das mulheres e da igualdade de gênero. Foi somente após uma série de assembleias de cidadãos que a legislação foi aprovada para aproximar a realidade política do sentimento público.

A Assembleia do Clima do Reino Unido se reuniu em 2020 para responder à questão de como o Reino Unido deveria “cumprir sua meta de zerar as emissões líquidas de gases de efeito estufa até 2050”, chegando a soluções intrincadas e democraticamente responsivas para questões difíceis, como limitar as emissões do transporte aéreo. As assembleias de cidadãos foram e estão sendo convocadas nos níveis local, regional, nacional e (menos frequentemente) global. Quando as assembleias de cidadãos são bem-feitas — com tempo suficiente, diversidade multivalente, estruturas para manter a igualdade deliberativa e, crucialmente, compromissos das instituições representativas de levar em conta suas conclusões — elas podem ser instrumentos eficazes de razão pública.

Lazar e Wallace argumentam que a mudança climática é um problema urgente, mas comum, de política pública, e que correríamos o risco de rumar ao autoritarismo ao usar meios além da democracia representativa comum para enfrentá-la. Mas a inação das últimas décadas atesta que precisamos de *mais* do que a democracia representativa comum para enfrentar a crise climática: mais instituições majoritárias e globalmente representativas, mais orientação da sociedade civil para objetivos climáticos comuns, mais e melhor raciocínio por parte das instituições deliberativas. O antídoto para um pensamento mortalmente ruim sobre as mudanças climáticas é mais e melhor democracia.

Notas

1. Martin Gilens e Benjamin I. Page, “Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens”, *Perspectives on Politics* 12 (setembro 2014): 564–81.
2. IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, ed. Hans-Otto Pörtner et al. (Cambridge: Cambridge University Press, 2022).
3. Elisabeth Ellis, “Democracy as Constraint and Possibility for Environmental Action”, in Teena Gabrielson et al., eds., *The Oxford Handbook of Environmental Political Theory* (Oxford: Oxford University Press, 2016).
4. John S. Dryzek, “Institutions for the Anthropocene: Governance in a Changing Earth System”, *British Journal of Political Science* 46 (outubro 2016): 937–56; John S. Dryzek e Simon Niemeyer, “Deliberative Democracy and Climate Governance”, *Nature Human Behaviour* 3 (maio 2019): 411–13; John S. Dryzek, André Bächtiger, e Karolina Milewicz, “Toward a Deliberative Global Citizens’ Assembly”, *Global Policy* 2 (janeiro 2011): 33–42.
5. O objetivo é alcançar uma economia que apoie o bem-estar global e que seja alimentada principalmente por fontes renováveis, com apenas o uso residual de combustíveis fósseis e remoção permanente e contínua de dióxido de carbono. IPCC, *AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023*—IPCC, 2023, <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>.
6. Elisabeth Ellis, “A Social Contract Case for a Carbon Tax: Ending Aviation Exceptionalism”, *Revista de Ciencia Política* (Santiago) 44 (outubro 2024), <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2024005000113>; James Higham, Elisabeth Ellis, e James MacLaurin, “Tourist Aviation Emissions: A Problem of Collective Action”, *Journal of Travel Research* 58 (abril 2019): 535–48.
7. Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-First Century*, trans. Arthur Goldhammer (Cambridge: Belknap Press da Harvard University Press, 2014); J.R. McNeill e Peter Engelke, *The Great Acceleration: An Environmental History of the Anthropocene since 1945* (Cambridge: Belknap Press da Harvard University Press, 2014).

8. Rob Nixon, *Slow Violence and the Environmentalism of the Poor* (Cambridge: Harvard University Press, 2013); Amos Tversky e Daniel Kahneman, “Advances in Prospect Theory: Cumulative Representation of Uncertainty”, *Journal of Risk and Uncertainty* 5 (outubro 1992): 297–323.
9. Cálculos baseados em dados de Stefan Gössling e Andreas Humpe, “The Global Scale, Distribution and Growth of Aviation: Implications for Climate Change”, *Global Environmental Change* 65 (novembro 2020): 102194, <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2020.102194>.
10. O admirável foco de Lazar e Wallace na situação dos cidadãos comuns, pressionados para reduzir seu uso de combustíveis fósseis, torna a omissão da opção de transição ainda mais intrigante. A literatura sobre uma transição justa para uma economia de baixo carbono aborda exatamente essa questão. Ver, entre muitos outros, Elisabeth Ellis, “A Just Transition to Climate-Resilient Coastal Communities in Aotearoa New Zealand”, *Policy Quarterly* 17 (agosto 2021): 23–30.

Uma nova ordem global nas políticas digitais?

Francisco Brito Cruz e Danyelle Reis Carvalho

Francisco Brito Cruz é advogado e professor de direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Mestre e doutor em direito pela Universidade de São Paulo (USP), fundou e dirigiu o InternetLab entre 2014 e 2024. **Danyelle Reis Carvalho** é advogada e pesquisadora do InternetLab. Mestra em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Universidade de São Paulo (USP), foi pesquisadora do Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo (LAUT) e do Centro de Estudos sobre Liberdade de Expressão (CELEX-USP).

Em uma sociedade na qual o exercício da cidadania é intermediado por tecnologias digitais, decisões sobre tais tecnologias tomadas por empresas e instituições têm impacto frontal nos direitos humanos e na política democrática. A ideia de *políticas digitais*¹ delimita o campo dentro do qual essas escolhas são feitas, debatidas, reguladas, analisadas e disputadas. Quando quase toda a comunicação política no globo já é feita pela internet, falar de políticas digitais é discutir a principal infraestrutura disponível para a participação política, liberdade de expressão e de associação e uma série de outros direitos.

1. “Políticas digitais” aqui aparece como a versão brasileira do correspondente *tech policy*, em inglês. Em nossa visão abarca toda a discussão regulatória e de políticas públicas atinentes ao meio digital e à internet.

O ano de 2025 começou com vigor para este campo com a publicação de um vídeo por Mark Zuckerberg.² Em 7 de janeiro, o CEO da Meta deixou claro um reposicionamento diante da nova conjuntura política nos Estados Unidos da América. Por anos, o Vale do Silício e seus expoentes buscaram construir uma imagem pública de que a tecnologia era um espaço de inovação e neutralidade, acima das disputas partidárias. Com o vídeo — e mudanças concretas que vieram em seguida —, a pretensa equidistância política fica cada vez mais distante de ser a promessa feita pela liderança dos gigantes da tecnologia.

Esse redirecionamento revela mais do que uma resposta tática pontual às pressões do governo Trump. Em verdade, ilustra uma nova conjuntura no circuito de relações entre política e economia digital com significativas consequências para os Estados democráticos e para o sistema internacional baseado em regras e princípios. Grandes plataformas digitais³ que hospedam o debate público, antes equilibrando-se entre diferentes atores institucionais, agora ensaiam assumir um papel diferente.⁴ É razoável pensar que esses fatores começam a desenhar *uma nova ordem global nas políticas digitais?* Que *nova ordem* seria essa?

Em suma, Zuckerberg anunciou mudanças nos seus serviços. A Meta vai mudar seus sistemas de recomendação (ou seja, de curadoria do conteúdo gerado por usuários) e moderação de conteúdo (a atividade em que a plataforma formula, edita, publica e aplica normas sobre

2. Joel Kaplan, “More Speech and Fewer Mistakes,” *Meta*, 7 janeiro 2025.

3. Este ensaio foca principalmente nos casos da Meta e do X, plataformas nas quais as mudanças de política e o alinhamento à nova ordem que buscamos capturar foram mais explícitos. No entanto, esse movimento parece refletir uma tendência mais ampla entre os líderes de empresas de tecnologia — ainda que com diferentes graus de intensidade — marcada por gestos de aproximação com o trumpismo, pela retórica antirregulação e pelo desmonte de programas de diversidade, por exemplo.

4. The Journal, “The End of Facebook’s Content Moderation Era”, The Wall Street Journal, podcast, 9 janeiro 2025.

o que pode ou não ser realizado por seus usuários). Como veremos adiante, essas ações têm o potencial de transformar significativamente não apenas o que vemos sobre política nas plataformas — *Facebook*, *Instagram* e *Threads*, no caso —, mas também como nos conectamos, nos informamos e nos relacionamos nelas.

O anúncio não se resumiu a mudanças técnicas (mas significativas) nos serviços da empresa. Zuckerberg prometeu “trabalhar com o presidente Trump para enfrentar governos ao redor do mundo que atacam empresas americanas e pressionam por mais censura”. A justificativa? “Resgatar as nossas raízes em relação à liberdade de expressão”, “simplificar as nossas políticas” e corrigir supostos erros e “censuras” produzidos pelo complexo sistema de moderação de conteúdos que a empresa desenvolveu nos últimos anos.⁵ O contraste é evidente: poucos anos atrás a empresa anunciava uma série de inovações e novos esforços na construção de um sistema complexo e multilateral de moderação de conteúdo.⁶

O líder da Meta não se movimentou sozinho, seu novo posicionamento integra uma transformação mais ampla, que é acompanhada de maneira mais ou menos tímida por seus pares. O bastião deste novo tempo é Elon Musk, que já vinha moldando o X como um laboratório de “liberdade de expressão absoluta”⁷ (ou, como se verá adiante, de um *primeiro-emendismo radical*) — que passou a ocupar um lu-

5. Todas as citações do parágrafo foram retiradas do vídeo de Mark Zuckerberg, publicado em 7 de janeiro. Joel Kaplan, “More Speech and Fewer Mistakes,” *Meta*, 7 janeiro 2025.

6. Meta, “Our New AI System to Help Tackle Harmful Content”, *Meta Newsroom*, 2 dezembro 2021. Meta, “Combating COVID-19 Misinformation Across Our Apps”, *Meta Newsroom*, 25 março 2020. Meta, “Our Approach to Maintaining a Safe Online Environment in Countries at Risk”, *Meta Newsroom*, 23 outubro, 2021.

7. Em um tweet, Elon Musk afirmou: “Desculpe por ser um absolutista da liberdade de expressão”, ao explicar que a Starlink não atenderia aos pedidos de alguns governos (exceto a Ucrânia) para bloquear fontes de notícias russas. Elon Musk (@elonmusk), “Starlink has been told by some governments (not Ukraine) to block Russian news sources. We will not do so unless at gunpoint. Sorry to be a free speech absolutist,” X (antigo Twitter), 5 março 2022.

gar estratégico no novo governo⁸ e no próprio movimento político de Trump. Durante a cerimônia de posse da nova administração, alguns dos lugares mais privilegiados foram ocupados não por figuras políticas de longa data, mas por CEOs e donos das principais *big techs* do mundo: Mark Zuckerberg (Meta), Jeff Bezos (Amazon), Sundar Pichai (Google), Tim Cook (Apple) e Elon Musk (Tesla e X).⁹ A cena gerou reações distintas¹⁰, marcando um reposicionamento simbólico desses atores no tabuleiro político institucional.

A centralidade dos EUA para o campo das políticas digitais não se limita ao fato de que as maiores plataformas são sediadas no país, nem à sua dominância tecnológica e econômica, mas se manifesta também na aplicação extraterritorial de seu arcabouço regulatório-constitucional.¹¹ A força gravitacional que este arcabouço exerce é produtora e produto de uma complexa combinação entre inovação tecnológica, conduta empresarial, poderio econômico, *soft power* e atuação da política externa nas últimas três décadas. O modelo que se impõe, ainda que de maneira não oficial, é derivado de uma tradição que privilegia a liberdade de expressão de maneira maximalista, mui-

8. Musk está à frente do Departamento de Eficiência Governamental (DOGE) — órgão consultivo criado por Trump com a missão de cortar gastos públicos e modernizar infraestruturas tecnológicas.

9. Eve Batey. “Donald Trump Flaunts Tech World Clout at Inauguration” *Vanity Fair*, 20 janeiro 2025.

10. Enquanto figuras como a senadora Elizabeth Warren denunciaram a presença de bilionários da tecnologia como um símbolo da influência desproporcional dessas empresas na política americana, o ex-estrategista chefe da Casa Branca Steve Bannon ironizou a cena, dizendo que os CEOs compareceram “como quem suplica algo. Não como oligarcas”, comparando o momento a uma “rendição oficial” das plataformas. Nikki Mccann Ramirez, “Liz Warren on how tech ceos are working the gop for a \$75 billion handout”, *Rolling Stones*, 14 março 2025. Edward Helmore, “Steve Bannon says inauguration marks ‘official surrender’ of tech giants to Trump”, *The Guardian*, 18 janeiro 2025.

11. Antonioli, Dennys Marcelo. A arquitetura da Internet e o desafio da tutela do direito à privacidade pelos Estados nacionais, 158 p. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

tas vezes em detrimento de outras garantias. Essa estrutura cria um ambiente no qual as decisões de políticas digitais são orientadas muito mais pelas diretrizes do mercado e pela lógica jurídica do país do que pelas demandas políticas e culturais dos diversos países em que essas plataformas operam. Olhar para os Estados Unidos não é uma escolha arbitrária, mas sim uma necessidade para compreender as dinâmicas estruturantes das políticas digitais.

Essa aplicação extraterritorial não ocorre sem contestação, mas a resistência a ela não tem sido uniforme nem linear. Em algumas situações, as plataformas reivindicam independência diante de legislações estrangeiras que consideram incompatíveis com seus princípios ou interesses comerciais, como no caso de ordens judiciais para remoção de conteúdos protegidos pela Primeira Emenda da Constituição estadunidense, por exemplo.¹² Em outros contextos, seletivamente se adaptam — ou optam por se retirar — às exigências de certos mercados estratégicos, como a União Europeia e a China. Nesses casos, fazem análises de custo e benefício que combinam oportunidades de negócios, custos operacionais impostos por regulações locais e a triangulação desses elementos com as suas matrizes nos EUA. Em seus relatórios aos acionistas,¹³ a Meta reportou que, em 2024, 47,8% da sua receita (o equivalente a 153,6 bilhões de dólares) teve origem de usuários na América do Norte, seguida pela Europa, que representou 24,1%. A Ásia-Pacífico contribuiu com 19,3%, enquanto o “resto do mundo”, incluindo a América Latina e outras regiões, foi responsável por 8,8% do faturamento da empresa. Nesse contexto, compreender como se dá a política digital estadunidense joga luz às engrenagens que movem este campo dada a sua projeção regulatória sobre o ecossistema digital

12. Cf. Idem. A ideia de empresas estadunidenses (ou estrangeiras) se encontrarem em situações de conflito de normas é recorrente na história da internet, não representando uma novidade desta nova ordem.

13. META PLATFORMS, “*Earnings Presentation Q4 2024* [S.I.]”, 2024.

global, as assimetrias que ela impõe, e as disputas que emergem entre diferentes modelos normativos.

Se os EUA e suas empresas de tecnologia já vinham atuando em alinhamento, no que o atual momento traz algo de novo? A presença de todas as figuras na posse de Trump não seria apenas mais um capítulo da *joint venture* público-privada observada nos últimos anos? Na verdade, as transformações estruturais que se projetam com a ascensão de Trump ao poder parecem ter a condição de reorganizar esse projeto conjunto. Seguem juntos, mas não necessariamente na mesma direção, numa espécie de repactuação estratégica.

Marc Andreessen¹⁴ é um dos porta-vozes desse redirecionamento entre os executivos do Vale do Silício. Para ele, a guinada à direita foi uma consequência de um processo de desgaste das lideranças das *big techs* com o Partido Democrata, motivado por uma percepção de hostilidade à inovação — acentuada, segundo ele, por regulações excessivas do governo Biden em áreas como inteligência artificial e criptomoedas. Trata-se, evidentemente, de uma leitura posicionada, feita por um dos principais investidores do setor, diretamente interessado nos rumos políticos que impactam seu modelo de negócio. No mesmo sentido, Zuckerberg fez críticas contundentes ao governo democrata quando contava das pressões por mais moderação de conteúdo durante a pandemia de Covid-19: “pessoas do governo Biden ligavam para a nossa equipe e, tipo, gritavam e xingavam. Basicamente, chegou a um ponto em que dissemos: não, não vamos remover coisas que são verdadeiras. Isso é ridículo.”¹⁵ A explicação vocalizada por ambos

14. Marc Andreessen é um dos fundadores da Netscape e do Airbnb, além de sócio da Andreessen Horowitz, um dos maiores fundos de capital de risco do Vale do Silício, com investimentos em mais de cem startups de inteligência artificial. Ross Douthat. “Marc Andreessen on Trump, Biden, Musk and Why Silicon Valley Moved Right” *The New York Times - Matter of Opinion*, 17 janeiro 2025.

15. Joe Rogan, “Mark Zuckerberg – The Joe Rogan Experience #2255,” transcrição publicada em *The Singju Post*, 10 janeiro 2025

parece passar por um desgaste com cobranças de democratas e vozes progressistas, além de uma adesão explícita a um entendimento sobre liberdade de expressão diferente — mesmo que posicionado sob o mesmo arcabouço jurídico-constitucional estadunidense.

O “cansaço” pode ser interpretado como uma tentativa de escusar-se de uma responsabilidade assumida nos anos anteriores.¹⁶ Com efeito, essas demandas implicaram a implementação de sistemas de segurança e integridade em escala industrial, reavaliações periódicas e escrutínio de grupos atingidos e uma postura de responsabilização por danos que produziam ruídos reputacionais recorrentes. Assim, a manutenção de tais mecanismos não apenas exige investimentos significativos em tecnologia e pessoal, mas também expõe as empresas a críticas constantes, pois a moderação de conteúdo em larga escala é uma tarefa ingrata — por mais robusto que seja o sistema, sempre haverá falhas e conteúdos que escapam ao controle, perpetuando a insatisfação daqueles que exigem uma moderação mais rigorosa. Em contraste, a pressão exercida pelo outro lado da política tende a concentrar-se na redução ou eliminação dessas práticas de moderação.¹⁷

Observadores progressistas têm, por vezes, atribuído às plataformas digitais a responsabilidade por determinados resultados eleitorais, sugerindo que a disseminação de desinformação ou o uso manipulatório das redes teria influenciado o eleitorado de maneira decisiva ou causal.¹⁸ A sugestão que tais serviços detêm o poder de moldar ou

16. Kara Swisher. Entrevista com Mark Zuckerberg, *Vox - Recode Decode*, podcast, 08 outubro 2016.

17. Aqui os exemplos se multiplicam, seja do ponto de vista legislativo (com legislações aprovadas por republicanos no Texas e na Flórida buscando conter a moderação das plataformas), político (com a atuação do congressista republicano Jim Jordan em face da “censura” das plataformas) ou cultural-social (como expresso pelo influente podcaster Joe Rogan na entrevista com Zuckerberg citada acima).

18. O caso Cambridge Analytica inaugurou este jeito de pensar, seguiram-se daí uma miríade de estudos sobre desinformação, retroalimentando o discurso de atores políticos críticos à ascensão de lideranças populistas como Donald Trump. Alguns estudiosos de Harvard resumiram este quadro: “Muitas das conversas que estamos tendo sobre o papel da desinformação na sociedade

reverter resultados eleitorais encontra uma recepção contraditória por parte das empresas. De um lado, lideranças como Zuckerberg refutam frontalmente ter contribuído com determinados resultados, de outro, a mesma indústria de venda de publicidade digital tem grande parte de seu valor construído a partir da premissa de que anunciantes conseguem uma posição privilegiada de persuasão ao contratar os serviços da Meta, por exemplo.¹⁹ Parecem admitir a percepção de poder para vender seus serviços publicitários, mas não aceitaram o corolário dessa percepção para a política.

Superada esta contradição, as plataformas realizam uma crítica justa ao argumento de que resultados eleitorais são diretamente causados por esta ou aquela tecnologia — ou por uma noção difusa de “fake news”. Partir desse enquadramento pode deixar de lado fatores sociais e culturais, ansiedades econômicas, ou elementos institucionais da trajetória de cada democracia que devem ser considerados em explicações sobre resultados eleitorais ou a ascensão de uma política antidemocrática.²⁰ Assim, mesmo que as plataformas “vendam” a percepção desse poder, cobrar delas ações com base nisso pode ter colocado esses observadores em uma espécie de beco sem saída.

são incrivelmente polarizadas [...]. Por exemplo: ‘O Facebook influenciou significativamente os resultados das eleições de 2016’ versus ‘O Facebook não afetou o resultado das eleições de 2016’; ‘As recomendações de algoritmos polarizam os usuários de mídias sociais’ versus ‘As recomendações de algoritmos não polarizam os usuários de mídias sociais’; ‘Deepfakes e outros conteúdos gerados por IA são uma ameaça significativa às eleições’ ou ‘não são’. Em mais de uma ocasião, essa estrutura de soma zero da ‘ameaça da desinformação’ levou políticos e comentaristas a apontarem a desinformação como a origem de todos os males do mundo ou como um conceito retórico inventado por (outros) políticos e seus aliados.” (Tradução livre). Cf. Irene Pasquetto, Gabriel Lim V, Samantha Bradshaw, “Misinformed about misinformation: on the polarizing discourse on misinformation and its consequences for the field”, *Harvard Kennedy School (HKS) Misinformation Review*, v. 5, n. 5, 3 outubro 2024.

19. Argumento feito por Kurt Andersen, “Bad news: selling the story of disinformation” *Harper’s Magazine*, Nova York, v. 343, n. 2058, p. 25-32, setembro 2021.

20. O argumento foi explorado no artigo de Andersen citado acima, mas também em: Brito Cruz, Francisco Brito Cruz, “Fake News definem uma eleição?” In: BARBOSA, Mariana (org.), *Pós-verdade e fake-news: reflexões sobre a guerra de narrativas*, 2019, Rio de Janeiro: Cobogó, p. 25-35.

Há outros motivos, possivelmente menos declaráveis, para a fadiga com o progressismo e a disposição de fazer compromissos com o trumpismo ascendente: conveniência estratégica, alianças contra regulações mais rígidas, alinhamento ideológico, irritação com debates de diversidade e equidade e incômodo com tentativas de aplicação da legislação antitruste por parte do governo Biden.²¹ Mesmo entre Zuckerberg, Musk e Andreessen a combinação de ingredientes deve variar. A linha de chegada, entretanto, foi a mesma.

Como veremos nas seções abaixo, por quase uma década as plataformas que distribuem conteúdo gerado por usuários, como a Meta e o X (antigo Twitter), construíram uma atuação pública e institucional buscando equilibrar interesses políticos e institucionais distintos. Nesse período, negociaram com governos democratas e republicanos (e, em outros contextos, de esquerda e direita), sociedade civil e academia parâmetros que justificassem suas condutas sob promessas de neutralidade — política e tecnológica. As políticas de moderação de conteúdo e o incentivo à profissionalização da verificação de fatos emergiram nesse contexto como estratégias de proteção a processos democráticos e direitos humanos.

O desmonte desses esforços não se trata de uma simples troca de lealdades, mas de uma redefinição da visão corporativa de “manter o ambiente digital seguro e confiável” colocada em prática já em 2022 por Elon Musk, e seguida por Mark Zuckerberg em 2025. Se questões como a desinformação e a proteção de grupos vulneráveis contra discursos nocivos foram, por anos, tratadas como um problema a ser contido, agora são normalizadas como um subproduto inevitável da “liberdade de expressão” e da inflexão cultural evidenciada nas últimas eleições estadunidenses.

21. MCCABE, David; e KHAN, Cecilia. *How Lina Khan Became an Election Hot Topic*. The New York Times, Nova York, 5 nov. 2024. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2024/11/05/technology/election-2024-ftc-lina-khan.html>. Acesso em: 16 mar. 2025.

Este ensaio está dividido em três seções e uma conclusão. Primeiro, resgatamos o cenário anterior para ilustrar como plataformas como a Meta e o X investiram na construção de estruturas institucionais voltadas à conciliação entre espectros políticos, pressões regulatórias e reivindicações da sociedade civil. Esse arranjo não era apenas estratégico, mas sinalizava um compromisso — ao menos parcial — com os princípios que as plataformas buscavam institucionalizar. Um exemplo emblemático desse período é o *Oversight Board* (Comitê de Supervisão), criado pela Meta em 2020²². A ideia foi publicamente antecipada por Mark Zuckerberg em 2018, que disse que o órgão atuaria como uma espécie de “Suprema Corte” independente, composta por pessoas externas à plataforma, capazes de tomar decisões finais sobre o que seria considerado um discurso aceitável, de acordo com “as normas sociais e os valores de pessoas ao redor do mundo”²³. Em seguida, buscamos no caso das mudanças implementadas entre 2022 e 2024 no X/Twitter a origem do redirecionamento que contagia mais atores do campo de políticas digitais em 2025 — que nomeamos de *primeiro-e-mendismo radical*. Na terceira seção, trazemos um relato sobre como este redirecionamento aterrissou na maior empresa do ramo de redes sociais, a Meta, e sobre o que as mudanças já anunciadas em janeiro de 2025 projetam para a operação desses serviços. Na conclusão, por fim, discutimos a ideia de nova ordem nas políticas digitais a partir do que informa a trajetória descrita.

Era só uma fase?

Ao longo da segunda metade da década de 2010, as grandes plataformas digitais passaram a reconhecer que sua influência sobre a

22. Meta. “Creation of the Oversight Board.” *Meta Transparency Center*. 12 novembro 2024.

23. Mark Zuckerberg, entrevista com Ezra Klein, *The Ezra Klein Show* (podcast), *Vox Media*, 2 abril 2018.

circulação do discurso — desde informações até expressões culturais, políticas e individuais — exigia novos arranjos em seu modelo de negócio. Diante de acusações sobre seu papel na radicalização política, na disseminação de desinformação e no aumento da violência online contra grupos vulneráveis, empresas começaram a desenvolver estruturas internas que prometiam articular a livre iniciativa com o interesse público, como fizeram empresas como Meta, Twitter, TikTok, Twitch, Spotify.²⁴ Era o início de um novo vocabulário institucional e político na indústria de tecnologia, centrado na ideia do enrobustecimento de departamentos de “integridade e segurança” (ou *Trust & Safety*) e de outras estruturas de escuta multisectorial, *compliance* e compromisso com direitos humanos²⁵. Essas iniciativas buscavam apresentar as plataformas não mais como meras infraestruturas inertes, mas como guardiãs responsáveis do debate público. A promessa era ambiciosa: moderação de conteúdo efetiva e com base em princípios.

Alguns observadores notaram como esses esforços estão alinhados com paradigmas importantes como o que se chamou de *new governance*²⁶ — um movimento no âmbito do direito administrativo e regulatório que mirava produzir arranjos normativos públicos e privados para a governança de cenários complexos no início dos anos 2000. Brenda

24. Essas são algumas das plataformas que, nos últimos anos, criaram conselhos consultivos e estruturas internas voltadas à moderação de conteúdo e segurança online.

25. É verdade que esses departamentos ou iniciativas já existiam antes de 2016, mas seu crescimento e notável conexão com os esforços de relações públicas e mitigação de risco regulatório e reputacional aceleram-se neste momento. O processo é descrito por Evelyn Douek em Evelyn Doeuk, “Governing online speech: from ‘posts-as-trumps’ to proportionality and probability” *Columbia Law Review*, v. 121, n. 3, p. 759-834, 2021.

26. O conceito surgiu no campo do direito administrativo e da regulação nas décadas de 1990 e 2000, associado a autoras como Jody Freeman e Cynthia Estlund, por exemplo. Em linhas gerais, propõe a substituição de modelos regulatórios estatais tradicionais por arranjos colaborativos entre setor público, privado e sociedade civil. Como define Dvoskin, trata-se de criar “arcabouços legislativos provisórios e incompletos” que incentivem soluções por atores diversos. Neste texto, adotamos o termo tal como Brenda Dvoskin o emprega, ao analisá-lo no contexto das plataformas digitais, em especial, na moderação de conteúdo.

Dvoskin observa que esses esforços projetavam “um processo para que o Estado, o setor privado e atores não estatais (especialmente organizações da sociedade civil) compartilhassem a responsabilidade na definição e busca de objetivos políticos²⁷”. Kate Klonick, uma das intelectuais expoentes do estudo das inovações produzidas pelas plataformas digitais (como o Comitê de Supervisão da Meta), aponta inspiração direta destas influências.²⁸ Essa inspiração se traduziu como um compromisso de proteger direitos de usuários a partir da inclusão de novas vozes e com inovações na governança corporativa — supervisionada ou não pelo Estado.

Nas plataformas, esse compromisso se materializou tanto por meio de mecanismos de autorregulação — como códigos de conduta, conselhos consultivos com participação de múltiplos atores nas decisões sobre moderação e consultas a atores relevantes em determinados casos. Também se expressou no engajamento das empresas na negociação para a aprovação de regulações complexas. Essas regulações exigiam prestações de informações, auditorias, análises de risco ou outros tipos de interações entre reguladores, acadêmicos, entidades da sociedade civil e contrapartes nas empresas, como o Regulamento de Serviços Digitais da União Europeia (*Digital Services Act* ou DSA, no original em inglês). Mesmo que a contragosto por parte das lideranças empresariais, os dois lados do Atlântico pareciam se complementar e vislumbrar uma linha de chegada comum, ainda que com alguma desconfiança.

O catalisador dessa mudança no rumo das plataformas foi uma sequência de crises que colocaram em xeque seu papel na integridade

27. Brenda Dvoskin, “The Illusion of Inclusion: The False Promise of the New Governance Project for Content Moderation”, *Fordham Law Review* (2025), *Washington University in St. Louis Legal Studies*, 1315–1374.

28. Kate Klonick, “Of systems thinking and straw men” *Harvard Law Review*, Cambridge, v. 136, n. 6, p. 339–352, abril 2023.

dos processos eleitorais. A eleição de Donald Trump, em 2016²⁹, e o referendo do Brexit, no Reino Unido³⁰, foram momentos simbólicos: ambos marcados pelo uso intensivo de plataformas digitais para veiculação de desinformação, microdirecionamento de propaganda e manipulação de opinião pública. O escândalo da Cambridge Analytica — com fatos ocorridos entre 2015 e 2018, revelado ao público em 2018 — expôs que dados de até 87 milhões de usuários do Facebook³¹ haviam sido coletados de forma abusiva e usados para alimentar campanhas eleitorais com base em perfis psicográficos e estratégias de polarização por meio de conteúdos direcionados. Embora sua eficácia real tenha sido alvo de controvérsia, a combinação entre práticas invasivas de coleta de dados e algoritmos de recomendação de conteúdo político consolidou uma percepção pública: o Facebook não era apenas uma rede social. Era também uma infraestrutura política, com capacidade de alterar os rumos da democracia.

O impacto deste conjunto de episódios foi imediato e profundo³². A Meta e outras plataformas passaram a ser pressionadas de todos os lados — governos, imprensa, sociedade civil e os próprios usuários — a adotar medidas mais robustas de governança institucional e de prestação de contas. Diante do desgaste reputacional e do risco de perda de legitimidade, a empresa redesenhou sua estratégia institucional³³:

29. Matthew Rosenberg, Nicholas Confessore e Carole Cadwalladr, “How Trump Consultants Exploited the Facebook Data of Millions.” *The New York Times*, 17 março 2018.

30. Cadwalladr, Carole. 2017. “The Great British Brexit Robbery: How Our Democracy Was Hijacked.” *The Guardian*, 7 maio 2017.

31. Carole Cadwalladr, Emma Graham-Harrison. “Revealed: 50 million Facebook profiles harvested for Cambridge Analytica in major data breach”, *The Guardian*, 17 março 2018.

32. Andrew Procop, “Cambridge Analytica shutting down: the firm’s many scandals, explained” *Vox*, 21 março 2018.

33. Em abril de 2018, um mês após Christopher Wylie, ex-funcionário da Cambridge Analytica, denunciar publicamente a empresa, Mark Zuckerberg afirmou em entrevista: “Atualmente, temos cerca de 14 mil pessoas na empresa trabalhando em segurança, operações e revisão de conteúdo da comunidade, justamente para garantir que possamos solucionar efetivamente alguns dos problemas que tivemos em 2016.”

anunciou reformas em suas políticas de privacidade, ampliou equipes voltadas à integridade cívica e prometeu enfrentar com mais rigor campanhas de desinformação e tentativas de interferência eleitoral.

Um exemplo que ilustra o auge desse tom adotado pela indústria foi a criação do chamado *Oversight Board* (ou “Comitê de Supervisão”) pela Meta, anunciado por Mark Zuckerberg em 2018 e formalizado em 2020 como uma instância de apelação independente sobre as decisões de moderação de conteúdo das redes sociais da plataforma³⁴. Segundo a própria Meta, o seu objetivo central era garantir que questões controversas de liberdade de expressão não fossem tomadas apenas por funcionários da empresa, com base em seus Padrões da Comunidade³⁵. Elas deveriam contar com a participação ativa de especialistas para interpretar e aplicar tais padrões, inclusive em conjunto com instrumentos do direito internacional dos direitos humanos. O Comitê foi inicialmente composto por vinte integrantes, entre jornalistas, acadêmicos, juristas e autoridades públicas, com experiência em áreas como liberdade de expressão e governança digital. Suas decisões, ao menos formalmente, seriam vinculantes para a empresa nos casos individuais, e consultivas quando se relacionassem com casos semelhantes ou com outras normas e políticas da empresa.

A criação do Comitê expressava essa tentativa institucional mais ampla de construir legitimidade de decisões de moderação de conteúdo em uma empresa sob fogo cruzado, e assim mitigar riscos políticos e reputacionais. Foi uma ação que contribuía para uma ideia de neutralidade técnica adotada pela liderança da empresa. Em entrevista ao podcast do jornalista Ezra Klein, Zuckerberg reconheceu que não considerava adequado que decisões tão sensíveis sobre moderação de conteúdo e liberdade de expressão fossem tomadas exclusivamente

34. Meta. “Creation of the Oversight Board.” *Meta Transparency Center*. 12 novembro 2024.

35. Meta. “Community Standards” *Meta Transparency Center*.

pela própria empresa. A ideia de uma “Suprema Corte” independente, composta por especialistas externos, buscava responder diretamente às crescentes críticas após o escândalo da Cambridge Analytica e a eleição de Trump em 2016. Protegia a liderança empresarial de críticas em casos sensíveis — como o caso da suspensão do perfil de Trump em 2021 — e dava a uma comunidade de interessados acesso a informações que, até então, não vinham a público. Entre elas, por exemplo, a existência de programas que protegiam determinados perfis considerados “importantes” quando eles violavam as regras do Facebook ou Instagram.³⁶

A avaliação sobre esforços voluntários como o Comitê de Supervisão é ambígua na literatura especializada, havendo uma série de observadores mais céticos que veem insuficiências. Dvoskin aponta que, embora apresentados como fóruns abertos de deliberação pública, órgãos como o Comitê operam dentro dos termos, limites e financiamento estabelecidos pelas próprias empresas. Na prática, essa governança colaborativa acaba condicionada às prioridades corporativas das plataformas, resultando em exclusões significativas de vozes e grupos relevantes. Por exemplo, enquanto as políticas da Meta têm sido influenciadas por demandas legítimas de feministas preocupadas com a privacidade, frequentemente deixam à margem feministas que defendem direitos e segurança para trabalhadoras sexuais³⁷.

Ilustrativamente, esta era a ordem vigente no campo das políticas digitais. A pressão exercida pelo movimento *Make America Great Again* (MAGA) era sentida desde meados dos 2010s, mas não havia um compromisso de exclusivamente atendê-la. O modelo de atuação

36. BRITO CRUZ, Francisco (coord.), LANA, Alice de Perdigão; JOST, Iná. “Leveling the Playing Field: Achieving Fairness and Transparency in Content Moderation on Digital Platforms”, *Diagnosis & Recommendations* #9 (São Paulo: InternetLab, 2023).

37. Brenda Dvoskin, “The Illusion of Inclusion: The False Promise of the New Governance Project for Content Moderation”, *Fordham Law Review* (2025), *Washington University in St. Louis Legal Studies*, 1315–1374.

adoptado pelas grandes plataformas digitais neste período não necessariamente oferecia soluções definitivas ou isentas de contradições, representando o que o alinhamento com os Estados Unidos pré-segundo governo Trump permitia naquele momento. Diante da pressão regulatória crescente, especialmente da União Europeia, as lideranças do Vale do Silício optaram por uma estratégia de assimilação seletiva: em vez de um confronto aberto, aceitaram o avanço regulatório europeu como um custo inevitável para a preservação do acesso a esse mercado prioritário. Essa abordagem sinalizava que o alinhamento político e econômico dos Estados Unidos com seus aliados do outro lado do Atlântico, o peso da política do Partido Democrata e outros fatores ainda garantiam brechas e concessões.

Neste contexto, o direito internacional dos direitos humanos, os mecanismos de governança corporativa, os dispositivos de corregulação, as iniciativas de pesquisa e acompanhamento, as auditorias e o *compliance* com novas legislações na Europa e no Reino Unido constituíram a forma de resolver, apaziguar ou capturar essas contradições. Paralelamente, os instrumentos de *soft power* dos EUA passaram a incorporar uma agenda de transparência e prestação de contas para plataformas digitais.³⁸ O horizonte estratégico parecia ser um equilíbrio delicado entre os interesses corporativos das empresas estadunidenses, uma visão conflituosa de liberdade de expressão (tensionada mesmo dentro dos EUA), proteção de direitos humanos e respeito à jurisdições vistas como democráticas, ainda que os mecanismos efetivos para cumprir essa promessa estivessem longe de oferecer garantias incontestáveis. Isso sem contar a relação paralela de tensão e concessões com o MAGA e suas redes de colab-

38. A afirmação fica patente em relatório de avaliação dos programas de fomento empreendidos pelo Departamento de Estado sobre liberdade na internet, datado de 2022. Cf. DEVTECH SYSTEMS, INC. *Evaluation of the Internet Freedom Portfolio Activities*. U.S. Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, nov. 2022. Disponível em: <http://www.devtechsys.com/>. Acesso em: 16 mar. 2025.

boração ao redor do globo: seriam os componentes de um suposto “complexo industrial da censura³⁹”.

Caso do X: o ‘primeiro-emendismo’ radical mostra a cara

Embora o anúncio da Meta tenha sido o estopim mais recente desse realinhamento, essa inflexão já vinha se desenhando há anos — e sua expressão mais explícita foi o desmonte do Twitter sob a liderança de Elon Musk. O X (antigo Twitter) foi a primeira grande plataforma a desmantelar ativamente os compromissos anteriores, que combinavam a ideia de neutralidade política e o compromisso com uma visão “Primeira Emenda” de liberdade de expressão, de um lado, e a implementação de mecanismos de integridade e segurança para sanear os ambientes digitais de comportamentos entendidos como nocivos, como a desinformação e o discurso de ódio.

O X (antigo Twitter) foi a primeira grande plataforma a desmantelar a ideia de neutralidade política combinada à de liberdade de expressão, de um lado, e com mecanismos de saneamento dos ambientes digitais, de outro.

A combinação espelha a lógica do próprio regime de responsabilidade civil que plataformas de internet têm perante a lei dos EUA — a famigerada Seção 230 do Ato pela Decência nas Comunicações⁴⁰. Por

39. O termo é amplamente usado em círculos alinhados com a crítica trumpista, significando a ideia de uma coalizão de atores sociais, políticos e econômicos diversos objetivando o controle do discurso a partir de uma lógica progressista. Cf. ADF International, “What Is the Censorship Industrial Complex and How is it Affecting Our Free Speech Rights?” *ADF International*, 9 dezembro 2024.

40. A Seção 230 do *Communications Decency Act* (1996) estabelece que plataformas digitais não devem ser tratadas como publicadoras ou responsáveis legais pelo conteúdo gerado por terceiros, incluindo postagens, comentários ou uploads de usuários. Além disso, o dispositivo protege a liberdade das empresas para moderar conteúdos de boa-fé — ou seja, para restringir, filtrar ou destacar materiais considerados ofensivos ou problemáticos — sem que isso gere responsabilidade

esse modelo, as plataformas não devem responder pelo que postam seus usuários, o que lhes garante um “escudo” contra ações judiciais movidas com esse objetivo. Ao mesmo tempo, têm garantido o direito de estabelecer políticas próprias para combater conteúdos que julguem prejudiciais ou incompatíveis com o que pretendem apresentar como serviço aos usuários. É essa a “espada” que possuem, reforçada pela interpretação de que a própria Primeira Emenda da Constituição dos EUA confere proteção a essa liberdade de expressão — inclusive para produzir suas próprias regras sobre discurso.

Como já vimos anteriormente, referências no campo das políticas digitais já assentaram a relevância da cultura jurídica estadunidense para o desenvolvimento das grandes plataformas de internet. A seção 230 não é chamada de “as 26 palavras que criaram a internet⁴¹” à toa, e sua redação e interpretação é diretamente tributária da doutrina de liberdade de expressão dos Estados Unidos.

No entanto, o que parece emergir das ações de Musk e de seu campo político é uma posição que extrapola a doutrina tradicional sobre liberdade de expressão, uma espécie de *primeiro-emendismo radical*. Como veremos, nessa posição se destacam a recusa da possibilidade de interações entre governo e plataformas sobre políticas de conteúdo (o que constituiria sempre uma violação da liberdade de expressão no formato do *jawboning*, ou seja, pressão governamental⁴²), a perspecti-

civil por suas escolhas. A norma operou, desde então, como cláusula fundacional da arquitetura jurídica do modelo de internet baseado na intermediação por plataformas, permitindo sua expansão com baixo risco regulatório. Assim, a sua lógica, embora colocada constantemente em xeque, influenciou outros marcos legais ao redor do mundo e segue sendo central nos debates sobre os limites da responsabilização e os deveres de moderação no ambiente digital. Electronic Frontier Foundation, “Section 230 of the Communications Decency Act,” EFF.

41. Stephen Engelberg, “*Twenty-Six Words Created the Internet. What Will It Take to Save It?*” *ProPublica*, 9 fevereiro 2021.

42. Evidentemente admite-se a hipótese de coerção ou pressão governamental indireta como um meio de restrição da liberdade de expressão. A característica aqui destacada é o entendimento expandido deste conceito.

va de que os esforços de segurança e integridade devem ser mínimos, não ingressando em temas sensíveis politicamente (mesmo que isso aumente o risco de circulação de publicações violentas); e a aspiração de que o regime jurídico estadunidense de proteção maximalista da liberdade de expressão deve se impor em face de jurisdições que enquadrem o tema diferentemente.

Desde sua aquisição por Elon Musk em 2022⁴³, o antigo Twitter passou por um processo acelerado de desmonte institucional que inverteu pressupostos centrais da governança digital construída na década anterior. Em nome de um “absolutismo da liberdade de expressão”, a plataforma não apenas abandonou políticas de moderação de conteúdo — como aquelas voltadas à desinformação sobre saúde pública durante a pandemia⁴⁴ — como também dissolveu estruturas internas, a exemplo do Conselho de Integridade e Segurança⁴⁵. A promessa inicial de formar um novo conselho multisectorial jamais se concretizou⁴⁶, e, em seu lugar, consolidou-se um modelo de operação assimétrico: ao mesmo tempo em que elimina filtros e rótulos de conteúdo — inclusive para contas estatais de regimes autoritários como Rússia, Irã e China —, passa a amplificá-las por meio de algoritmos, sem aviso ou critérios transparentes⁴⁷.

A guinada de Musk não se limitou a um gesto retórico, mas instaurou um novo *ethos* corporativo, no qual a remoção de barreiras à

43. Kate Conger, Lauren Hirsch, “Elon Musk Completes \$44 Billion Deal to Own Twitter”, *The New York Times*, 27 outubro 2022.

44. BBC News, “Twitter ends Covid misinformation policy under Musk”, *BBC News*, 29 novembro 2022.

45. Sheila Dang, “Twitter Dissolves Trust and Safety Council”, *Reuters*, 13 dezembro 2022.

46. Reuters, “Elon Musk Says Twitter Will Create Content Moderation Council”, *Reuters*, 28 outubro 2022.

47. DFRLab, “State-Controlled Media Experience Sudden Twitter Gains After Unannounced Platform Policy Change”, *Digital Forensic Research Lab*, 21 abril 2023.

circulação da informação coincide com a erosão deliberada dos mecanismos públicos de transparência. Não à toa o mesmo Musk tratou de embarreirar o acesso a informações da plataforma para pesquisadores que nela buscavam mapear conteúdos problemáticos e danosos.⁴⁸

Poucas semanas após assumir o controle do Twitter, Elon Musk iniciou a divulgação dos chamados *Twitter Files* — uma série de trocas internas entre executivos da empresa, compartilhadas com jornalistas escolhidos por Musk, como Matt Taibbi, Bari Weiss e Lee Fang — com o objetivo de expor decisões controversas de moderação da era pré-aquisição⁴⁹. Segundo Musk, o ímpeto para a divulgação foi esclarecer “quanto de influência do governo existia” nas decisões da plataforma, especialmente no período que antecedeu a eleição estadunidense de 2020, na qual Trump foi derrotado⁵⁰. Os documentos divulgados cobrem uma ampla gama de episódios, incluindo a decisão de restringir a circulação de uma reportagem do *New York Post* sobre Hunter Biden, com base na política contra materiais hackeados⁵¹; debates internos sobre a suspensão da conta de Donald Trump após o ataque ao Capitólio⁵²; a existência de canais informais de contato entre a empresa e representantes tanto dos democratas quanto dos republicanos⁵³.

48. Vittoria Elliott, “Elon Musk’s Lawsuit Against a Group That Found Hate Speech on X Isn’t Going Well”, WIRED, 1 março 2024. Lauren Feiner, “Twitter to Start Charging Developers for API Access”, CNBC, 2 fevereiro 2023.

49. Wikipedia, “Twitter Files” Wikipedia, 13 março 2025.

50. Ramishah Maruf, “Elon Musk speaks out on ‘Twitter Files’ release detailing platform’s inner workings”, CNN, 4 dezembro 2022.

51. Todd Spangler, “Twitter Files Reveal How Company Blocked N.Y. Post’s Hunter Biden Laptop Story”, Variety, 2 dezembro 2022.

52. Clare Duffy, “Elon Musk Says Trump Didn’t Violate Twitter’s Rules. The Truth Is More Complicated”, CNN, 12 dezembro 2022.

53. Adam Rawnsley and Asawin Suebsaeng, “Twitter Kept Entire ‘Database’ of Republican Requests to Censor Posts”, Rolling Stone, 17 janeiro 2023

Yoel Roth, que durante mais de sete anos foi responsável por coordenar o campo de integridade e segurança da plataforma, deixou a empresa semanas após a chegada de Musk, afirmando que sua decisão foi motivada pela ruptura nos princípios de governança do Twitter. Em artigo publicado no *New York Times*, ele afirma: “Escolhi deixar a empresa por essa razão: um Twitter cujas políticas são definidas por decreto tem pouca necessidade de uma função de confiança e segurança dedicada ao desenvolvimento de princípios”⁵⁴. Para Roth, a centralização das decisões em torno da figura do novo proprietário minava o papel das estruturas técnicas que, até então, orientavam a moderação de conteúdo com base em parâmetros minimamente previsíveis. O atrito com Musk rapidamente se tornou público: enquanto Roth defendia um modelo institucional pautado por coerência e *accountability*, Musk passou a acusar a gestão anterior de censura ideológica — e transformou essa acusação em bandeira ao lançar os primeiros *Twitter Files*.

Os arquivos mostraram uma plataforma em estado de tensão institucional, navegando entre pressões externas e incertezas jurídicas. No entanto, o material também foi marcado por omissões relevantes, ausência de contextualização e curadoria seletiva, o que levou veículos de imprensa⁵⁵ a concluir que não havia ali qualquer prova cabal de que o governo interferiu ilegalmente nas atividades da plataforma. Ainda assim, sua divulgação marcou um momento de virada institucional, consolidando o discurso de Musk de que a antiga gestão teria operado de forma enviesada (ou seja, parte do chamado “complexo industrial da censura”), e inaugurando uma nova fase da plataforma — centrada na autoridade de seu novo proprietário e na crítica frontal a qualquer forma de moderação institucionalizada.

54. Yoel Roth, “I Was the Head of Trust and Safety at Twitter. This Is What Could Become of It.” *The New York Times*, 18 novembro 2022

55. Oliver Darcy, “Why news organizations are largely skeptical of Elon Musk’s ‘Twitter Files’ theater”, *CNN*, 12 dezembro 2022. Renée DiResta, “The Twitter Files Are a Missed Opportunity”, *The Atlantic*, 15 dezembro 2022.

É certo dizer que a disputa entre o X e o STF brasileiro reflete um padrão de tensão recorrente entre plataformas digitais e autoridades nacionais típico da projeção do regime jurídico estadunidense.

desmontou estruturas de moderação e combate à desinformação sob o pretexto de garantir um espaço aberto para o livre debate, por outro, tem se mostrado surpreendentemente eficiente e ágil na censura de conteúdos inconvenientes para governos autoritários. Foi o que se viu nas eleições de 2023 na Turquia⁵⁶, quando ela restringiu publicações críticas a Recep Tayyip Erdoğan e bloqueou contas de opositores sob a justificativa⁵⁷ de não ser suspensa do país. Episódios semelhantes se repetiram na Índia, com a remoção de um documentário da BBC sobre Narendra Modi e a suspensão de contas de ativistas, jornalistas e parlamentares. Sob a retórica da liberdade absoluta, o X adotou uma lógica de obediência pragmática, que atende às demandas de regimes autoritários enquanto rejeita qualquer esforço de regulação pública em democracias liberais. O resultado é uma política de moderação global assimétrica, em que decisões opacas sobre remoção e alcance de conteúdos passam a ser definidas não por princípios, mas por conveniências geopolíticas e interesses comerciais (ou apenas pelo humor do dia de Musk).

O Brasil é um exemplo emblemático dessa assimetria. Em setembro do ano passado, cerca de 22 milhões de usuários do X no Bra-

Na prática, a ideologia primeirista e emendista radical de Musk encontrou algumas contradições. Se no discurso a ideia era lutar contra pressões governamentais, concretamente interações com governos demonstraram uma certa seletividade estratégica, por exemplo. Se, por um lado, a plataforma

56. Nadia Jude, Ariadna Matamoros-Fernández, “Community Notes and Its Narrow Understanding of Disinformation”, *Tech Policy Press*, 03 fevereiro 2023.

57. Global Affairs (@GlobalAffairs), “In response to legal process and to ensure Twitter remains available to the people of Turkey, we have taken action to restrict access to some content in Turkey today”, *X (formerly Twitter)*, 13 maio 2023.

sil⁵⁸ estavam impedidos de acessar a plataforma, pois, em 30 de agosto, Alexandre de Moraes⁵⁹, ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), determinou a suspensão do X em todo o território nacional⁶⁰. Conforme se apurou posteriormente, o caso envolvia ameaças dirigidas contra autoridades policiais que trabalhavam em inquéritos do STF.⁶¹ A resistência da empresa gerou multas e, após sucessivas violações da decisão judicial, resultou na suspensão temporária do serviço no país. A suspensão foi revertida em 8 de outubro⁶², após o X cumprir as exigências judiciais: restabeleceu a representação legal, removeu os conteúdos e pagou as sanções impostas, que somavam R\$ 28,6 milhões⁶³.

O caso escancarou a seletividade de Musk, mas também um dilema colocado na ascensão do primeiro-emendismo radical em jurisdições não-estadunidenses: até que ponto plataformas digitais podem decidir unilateralmente quais leis devem cumprir — e com base em quais

58. World Population Review, “Twitter Users by Country,” *World Population Review*, 2024.

59. Alexandre de Moraes tem ocupado um papel central na interseção entre direitos, política e tecnologia no Brasil nos últimos anos. Desde 2019, é relator de inquéritos no STF sobre ataques virtuais direcionados ao tribunal e a instituições democráticas.

60. Supremo Tribunal Federal, Decisão na Petição 12.404, rel. Min. Alexandre de Moraes, Brasília, DF, 30 agosto 2024. <https://internetlab.org.br/wp-content/uploads/2024/09/PET-12404-Assinada.pdf>.

61. Supremo Tribunal Federal, Decisão na Petição 12.404, rel. Min. Alexandre de Moraes, Brasília, DF, 30 agosto 2024, p. 31.

62. Supremo Tribunal Federal, “Decisão na Petição 12.404.” STF, 8 outubro 2024, <https://internetlab.org.br/wp-content/uploads/2024/10/decisao-alexandre-volta-x.pdf>.

63. Ainda que o foco deste ensaio recaia sobre a reconfiguração das plataformas, é importante reconhecer que a atuação do Supremo Tribunal Federal, e em particular, de Alexandre de Moraes, também levanta questionamentos relevantes sobre a liberdade de expressão e o devido processo legal no contexto brasileiro. O sigilo de partes dos processos, combinado com decisões preventivas que suspendem perfis indefinidamente, compromete a transparência e o devido processo legal. Além disso, a impossibilidade de as plataformas recorrerem de decisões que impactam diretamente a expressão e a privacidade de seus usuários cria um precedente preocupante para a liberdade de expressão no Brasil. Outro ponto de atenção foi a proporcionalidade de medidas como o bloqueio de VPNs e multas impostas a usuários — o que gerou críticas e levou à mudança de posição por parte de Moraes. Mais em Iná Jost e Chico Brito Cruz, “X vs. Brazil: What Questions Remain After the Turmoil?”, *Tech Policy Press*, 28 de outubro de 2024.

critérios? A visão de um executivo sobre os limites constitucionais de um país continua sendo apenas uma opinião, mas o que ocorre quando essa opinião se traduz em resistência concreta às normas locais, isto é, em desobediência civil?⁶⁴

É certo dizer que a disputa entre o X e o STF brasileiro reflete um padrão de tensão recorrente entre plataformas digitais e autoridades nacionais típico da projeção do regime jurídico estadunidense. Mesmo que instaladas em mercados como o brasileiro, com filiais e escritórios, essas empresas já pressionavam autoridades locais por arranjos compatíveis com sua operação no guarda-chuva da seção 230, frequentemente testam os limites regulatórios antes de ajustar sua conduta em resposta a pressões políticas ou financeiras.⁶⁵

Ao mesmo tempo, o tipo de conflito parece trazer elementos diferentes do enfrentamento político feito por Musk contra a Corte (que usou o X para zombar das ordens e mobilizar o público com ele alinhado, fomentando tensões entre esquerda e direita já presentes na sociedade brasileira) às repercussões do caso no Congresso dos Estados Unidos, com o uso de requisições parlamentares para criar um subterfúgio de divulgação de ordens judiciais sob sigilo. O elemento novo, portanto, é como a *forma* de resistência de Musk aprofunda um compromisso com um lado da política — e não necessariamente com um conjunto de princípios pré-estabelecidos.

A trajetória do X reflete uma transição fragmentada para uma “governança digital” diferente desde 2022, marcada pela refração a compromissos de segurança e integridade, ausência de compromissos con-

64. Iná Jost e Chico Brito Cruz, “X vs. Brazil: What Questions Remain After the Turmoil?” *Tech Policy Press*, 28 de outubro de 2024.

65. Ver Dennys Marcelo Antonielli, “A arquitetura da Internet e o desafio da tutela do direito à privacidade pelos Estados nacionais”, 158 p. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017; e Francisco Brito Cruz, “Novo jogo, velhas regras: democracia e direito na era da nova propaganda política das fake news”, Belo Horizonte: Letramento 2020.

sistentes com a transparência e de tensão com autoridades e jurisdições politicamente sensíveis. As decisões de Musk foram, em grande parte, anunciadas de forma reativa, sem diretrizes estáveis ou justificativas públicas coerentes. O modelo contrasta com o arranjo analisado na seção anterior que, apesar de suas contradições, ainda operava sob os marcos de uma governança liberal — baseada em princípios como a neutralidade política e a proteção contra a desinformação.

Caso Meta: ecos da nova ordem

“Isso pode ser confuso. Em plataformas onde bilhões têm voz, o bom, o ruim e o feio estão expostos. Mas isso é liberdade de expressão.”⁶⁶ Foi com essa frase que a Meta justificou, em seu anúncio de janeiro de 2025, o pacote de mudanças em suas políticas de moderação e recomendação de conteúdo. O anúncio da empresa nos oferece algum substrato para compreender as linhas de força que orientam esse reposicionamento.

Uma das mudanças mais significativas — embora menos ruidosas — diz respeito à política de recomendação de conteúdo cívico e político⁶⁷. Desde 2021⁶⁸, a empresa vinha adotando uma estratégia deliberada de contenção, limitando a exibição de postagens relacionadas à política institucional e eleições, inclusive de contas de políticos. Qualquer conexão com a tentativa de fugir das pressões e demonstrar neutralidade (ou, ainda, que a política partidária seria tóxica aos negócios) *não é mera coincidência*.

Em janeiro de 2025, essa diretriz foi revertida. Segundo a nova orientação, conteúdos cívicos de pessoas e páginas seguidas passarão

66. Joel Kaplan, “More Speech and Fewer Mistakes,” *Meta*, 7 janeiro 2025.

67. Meta, “Our Approach to Political Content.” Meta Transparency Center, 07 janeiro 2025.

68. Meta, “Reducing Political Content in News Feed.” Meta Newsroom, 10 fevereiro 2021.

a ser tratados como qualquer outro tipo de postagem, e a recomendação de conteúdo político será expandida. A Meta justifica a mudança como uma resposta à demanda por maior personalização e diversidade de opiniões, destacando que usuários poderão exercer mais controle sobre o que veem em seus *feeds*⁶⁹. Na prática, freios para conteúdos políticos deixam de existir, abrindo espaço para mais conversas sobre o tema, mas também para desinformação, violência política e manipulação coordenada que podem surgir destas conversas⁷⁰. Como veremos, a combinação deste ponto com os demais pode ser explosiva.

Um dos motivos para isso é que a Meta vai voltar a recomendar “conteúdo cívico e político” ao mesmo tempo que desmonta os sistemas de detecção do que é desinformação, bullying ou violência. O segundo (e talvez mais impactante) eixo da virada institucional da Meta é a revisão abrangente da lógica de moderação automatizada — responsável pela esmagadora maioria das remoções realizadas pela empresa, segundo seus próprios relatos.⁷¹ Segundo a empresa, o novo sistema busca “permitir mais liberdade de expressão ao suspender restrições sobre alguns temas que fazem parte do debate público, concentrando a atuação em violações ilegais ou de maior gravidade”⁷². A justificativa é que os sistemas anteriores teriam se tornado excessivamente complexos, gerando um número elevado de remoções equivocadas — estimativas internas indicam que, entre

69. Meta, “Our Approach to Political Content.” Meta Transparency Center, 07 janeiro 2025.

70. CIPESA, “What Does Meta’s About-Turn on Content Moderation Bode for Africa?”, Collaboration on International ICT Policy for East and Southern Africa (CIPESA), 9 janeiro 2025.

71. Conforme dados fornecidos pela própria empresa, aproximadamente 3 milhões de publicações são removidas mensalmente por se enquadrarem como discurso de ódio, de acordo com suas políticas internas. Desse total, cerca de 95% são identificadas por sistemas automatizados desenvolvidos pela Meta, como aqueles projetados para detectar linguagem violenta. Cf. META, “Relatório de Aplicação dos Padrões da Comunidade: Discurso de Ódio no Facebook”, Transparency Center, 2025.

72. Joel Kaplan, “More Speech and Fewer Mistakes,” Meta, 7 janeiro 2025

10% e 20% das postagens excluídas por moderação automática podem ter sido erros.

A Meta anunciou que seus filtros automatizados passarão a se concentrar exclusivamente em conteúdos por eles enquadrados como “de alta gravidade”, como terrorismo, exploração infantil, drogas e fraudes. Temas politicamente sensíveis — como imigração e identidade de gênero — deixarão de ser alvo de uma detecção por robôs, circulando até uma denúncia ser realizada. O anúncio contrasta frontalmente com um Zuckerberg animado com as promessas da IA para melhorar a detecção de conteúdo problemático durante os anos anteriores⁷³ e com os relatos da própria empresa de que este era o método preponderante para encontrar conteúdos violentos.

A Meta também mudou o que considera violento. Embora a empresa afirme que não permite ataques diretos contra pessoas com base em características protegidas — como raça, etnia, nacionalidade, orientação sexual, identidade de gênero, deficiência ou religião⁷⁴ —, a empresa passou a priorizar uma diferenciação mais explícita entre ataques a indivíduos e críticas a grupos ou ideias. A própria diretriz reconhece a possibilidade de permitir conteúdos que antes eram tratados como violações, desde que enquadrados como parte do “debate público”. Com isso, declarações antes removidas — como a alegação de que identidades LGBTQIA+ constituem “doença mental” — podem hoje permanecer no Instagram e Facebook.

73. Aqui é significativo seu testemunho no Congresso e repercuções na própria imprensa. Cf.: Disinformation Nation: Social Media’s Role in Promoting Extremism and Misinformation, 117th Cong. (2021) (statement of Mark Zuckerberg, Facebook), e Nilay Patel, “*AI is an excuse for Facebook to keep messing up*”, *The Verge*, 13 abril 2018.

74. Segundo a Meta, discurso de ódio consiste em ataques diretos a pessoas com base em características protegidas — como raça, etnia, nacionalidade, deficiência, religião, orientação sexual, identidade de gênero, entre outras. A empresa remove conteúdos que envolvem desumanização, calúnias graves, estereótipos nocivos, xingamentos e segregação quando dirigidos a esses grupos. Também afirma considerar o contexto e o tom do conteúdo, distinguindo ataques individuais de críticas a instituições ou ideias. Meta, “*Hateful Conduct*”. *Transparency Center*, 08 janeiro 2025.

As novas diretrizes da Meta configuram um deslocamento prático de prioridades e sinalizam o que é aderir ao primeiro-emendismo radical. A partir da reconfiguração da política, a empresa passou a permitir conteúdos que antes seriam removidos automaticamente: é o caso da flexibilização quanto ao uso de expressões como “imundície” (*filth*, no original em inglês) para se referir a grupos étnicos e da aceitação de termos como “isso” (*it*)⁷⁵ para se referir a pessoas trans e não-binárias. Todos esses termos, anteriormente proibidos, passaram a ser permitidos sob as novas diretrizes⁷⁶.

A quarta mudança anunciada pela Meta representa o encerramento do programa de checagem de fatos por terceiros, lançado em 2016. O programa consistia em parcerias com organizações jornalísticas certificadas pela *International Fact-Checking Network* (IFCN), que analisavam conteúdos sinalizados por sistemas automatizados ou por usuários. Quando identificavam desinformação, a Meta aplicava rótulos informativos, reduzia o alcance das publicações e promovia links com fontes confiáveis — medida que já foi sinalizada na literatura como uma das mais efetivas para promover informação de qualidade.⁷⁷ No seu lugar, a Meta anunciou a adoção das Notas da Comunidade, um modelo inspirado na experiência do X/Twitter. Nesse novo formato, os próprios usuários podem propor, editar e aprovar notas que adicionam

75. No inglês, o pronome “*it*” é usado exclusivamente para objetos, animais ou entidades não humanas, nunca para se referir a pessoas. Seu uso dirigido a seres humanos — especialmente pessoas trans ou não-binárias — carrega forte carga de desumanização, sendo amplamente reconhecido como ofensivo. Em português, embora não haja pronome equivalente direto com o mesmo peso simbólico, a escolha do termo revela a intenção de negar identidade e agência à pessoa alvo da expressão.

76. Em nome da liberdade religiosa e do pluralismo político, a nova política também autoriza conteúdos que defendem a exclusão de pessoas LGBTQIA+ de certas profissões e esportes — como educação, segurança pública e forças armadas — e admite alegações de anormalidade mental vinculadas à orientação sexual ou identidade de gênero. Fonte: Ina Fried. “Meta’s new policies open gate to hate.” Axios. 9 janeiro 2025.

77. INTERNATIONAL PANEL ON THE INFORMATION ENVIRONMENT, “Platform Responses to Misinformation: A Meta-Analysis of Data”, julho 2023.

nem contexto a publicações. A empresa afirma que não terá envolvimento direto na produção nem na curadoria dessas notas e que o novo sistema está sendo implementado inicialmente nos Estados Unidos, com possível expansão para outros países⁷⁸.

A combinação entre a retomada da recomendação de conteúdo cívico, a desativação da detecção automatizada e a reformulação das regras da comunidade cria um cenário de alto risco para a circulação de conteúdos nocivos e violentos nas plataformas da Meta. O descompromisso com a checagem, por sua vez, barra as possibilidades de respostas qualificadas a essa possível avalanche.

Se no X o primeiro-emendismo radical foi implementado de maneira abrupta e errática sob a liderança de Elon Musk, na Meta ele emerge com uma lógica estruturada e operacionalizada em escala global. A decisão de deixar de aplicar filtros automatizados a categorias politicamente sensíveis, como desinformação e discurso de ódio, não apenas flexibiliza o que pode ser dito nas plataformas, mas também redefine os limites da moderação de conteúdo de forma assimétrica, favorecendo determinados grupos e narrativas. O efeito dessas mudanças será sentido ao longo de 2025 e possivelmente quantificado nos relatórios de transparência da própria Meta, que há anos documentam a evolução de sua capacidade de moderação e o volume de remoções realizadas. Se a tendência anunciada se confirmar, esses relatórios deverão registrar uma queda expressiva no número de intervenções da plataforma, consolidando a transição para um modelo de governança menos restritivo e mais permeável à radicalização do debate público.

Se no X de Musk o ‘primeiro-emendismo’ radical foi implementado de maneira abrupta e errática, na Meta de Zuckerberg ele emerge com uma lógica estruturada e operacionalizada em escala global.

78. Meta, “Community Notes”, Meta Transparency Center, 13 março 2025.

Além do impacto direto na moderação de conteúdo, as novas diretrizes da Meta também redesenharam as dinâmicas de tomada de decisão em moderação de conteúdo, tornando ainda mais opaca a aplicação de medidas de remoção, desmonetização, controle de visibilidade e limitação do alcance de postagens. Esses instrumentos já eram formas de intervenção poderosas no ecossistema da informação, mas estavam ancorados, ao menos formalmente, em padrões de compromisso com regras que buscavam conferir previsibilidade e credibilidade às decisões da plataforma. Com o novo posicionamento, a Meta abre margem para um uso ainda mais discricionário dessas ferramentas, sem buscar o mesmo fazer-crer de neutralidade técnica e compromissos com segurança e integridade que caracterizaram sua estratégia institucional de produção de legitimidade nos anos anteriores.

O resultado imediato dessas mudanças já se manifesta em um realinhamento de expectativas e de confiança no campo, com atores políticos e institucionais recalibrando suas estratégias diante de um setor que crescentemente passa a operar sob novas premissas. Se o modelo anterior buscava conciliar compromissos regulatórios e a preservação de uma imagem de isenção, o redirecionamento político e a ordem emergente parecem jogar de lado este enquadramento.

Conclusão: o novo já chegou?

Se os EUA e sua projeção de poder geopolítico estão em franca transformação é lógico que o empreendimento conjunto com o Vale do Silício seria levado à reboque. As rachaduras no sistema internacional de regras e a transformação da economia global fazem parte dessa transformação, contribuindo para redirecionar tectonicamente as plataformas. A história tem percalços, idas e vindas, como vimos nos casos do X e da Meta, mas esses movimentos se inserem em uma linha mais ampla. De alguma forma, o desprezo pela construção de regimes

de prestação de contas e transparência e por sistemas de regras e princípios — inclusive no âmbito global — parece refletir a decadência de enquadramentos “neoliberais” ou “institucionalistas” nesse momento. Emerge uma tendência de projeção (ou imposição) mais explícita de uma visão primeiro-emendista radical no campo das políticas digitais por parte do novo consórcio no poder.

Do lado dessas empresas, essa reconfiguração reflete o que Marc Andreessen chamou de “o cão que perseguiu o ônibus e que agora está com o escapamento preso entre os dentes enquanto o ônibus nos arrasta pela rua”⁷⁹, — os líderes do setor perseguiram uma política por décadas, e agora que a conquistaram, precisam lidar com as consequências dessa nova posição. O próprio Andreessen reconhece que o Vale do Silício deixou de ser um circuito puramente econômico e técnico para tornar-se um ator central no jogo político, o que significa que disputas regulatórias e embates ideológicos serão cada vez mais inevitáveis. Nas suas palavras, o que antes era tratado como uma “coalizão informada pela inovação” se tornou um bloco político ativo, consciente de sua força e determinado a moldar o futuro da governança da internet segundo seus próprios interesses.

Esse realinhamento não ocorre no vácuo. Tensões comerciais entre os Estados Unidos e a União Europeia vêm escalando, e as tarifas sobre empresas de tecnologia podem se tornar a nova ferramenta de disputa regulatória.⁸⁰ Se antes as *big techs* buscavam um equilíbrio entre regulações globais e seus interesses comerciais, agora parecem estar se alinhando a uma estratégia mais nacionalista, em que sua sobrevivência e expansão passam a depender da sintonia com o governo dos EUA. O vice-presidente JD Vance tem reforçado essa lógica, promo-

79. Ross Douthat, “Marc Andreessen on Trump, Biden, Musk and Why Silicon Valley Moved Right”, *The New York Times - Matter of Opinion*, 17 janeiro 2025.

80. Tom Wheeler, “Are tariffs Big Tech’s new tool against EU regulation?”, *Brookings Institution*, 30 janeiro 2025.

vendo um discurso mais explícito de proteção de empresas nacionais contra regulações estrangeiras e incentivando um modelo de governança digital em que as grandes plataformas operam como extensão da política externa dos EUA.⁸¹ Guerras comerciais digitais parecem estar à espreita.

Mas será que essa transição está completa? Se a Meta e o X já fizeram suas apostas, o futuro de outras empresas ainda é menos definido, mesmo que suas lideranças tenham demonstrado um esforço de curvar-se à nova Presidência dos EUA. O TikTok, por exemplo, encontra-se em uma posição particularmente delicada com a recente aprovação da lei que obriga a venda de sua operação nos EUA.

A ascensão do que pode ser uma “nova ordem” também força uma reorganização dos grupos progressistas — muitos deles antes parte do pacto anterior (mesmo que buscando disputá-lo). Se, no passado, organizações da sociedade civil, acadêmicos e jornalistas desempenharam algum papel na definição das políticas digitais, agora suas vozes podem perder força diante do novo equilíbrio de poder. A ilusão da inclusão pode dar lugar à explícita exclusão.

Se essa “nova ordem” digital está se consolidando, ainda não sabemos quando a obra ficará pronta, demonstrando um desenho mais definitivo. O movimento de Musk e Zuckerberg é um ponto de inflexão, mas o destino final será produzido nos próximos anos, inclusive à luz (ou às sombras) do empreendimento político do MAGA.

No curto prazo, veremos como as demais empresas se posicionarão, se aprofundando nesse novo alinhamento ou buscando outras formas de sobrevivência. As políticas digitais, por décadas apresentadas como um campo de construção multisectorial e de disputas múltiplas, agora se misturam diretamente com os conflitos de alto potencial destrutivo. O

81. J.D Vance, “Remarks by the Vice President at the Artificial Intelligence Action Summit in Paris”, *The American Presidency Project*, 11 fevereiro 2025.

que emerge disso ainda não está definido, mas o certo é que os cálculos mudaram — e os resultados dessa equação ainda estão por vir.

Uma “nova ordem” impõe desafios novos e relevantes a países como o Brasil. O recrudescimento do eixo Casa Branca-Vale do Silício pode tornar-se mais explícito em disputas comerciais e regulatórias globais, por exemplo, colocando a resistência das plataformas às regulações locais no centro das negociações comerciais multilaterais. Se antes essas empresas operavam em um modelo de acomodação estratégica e *soft power*, negociando concessões conforme o ambiente jurídico de cada país, pode agora emergir um enquadramento primeiro-emendista radical para a “diplomacia digital”. No Brasil, a recente disputa entre o X e o STF já indicou como essa tensão pode se materializar, colocando em xeque elementos da governança e a legitimidade das instituições. Domesticamente, a reconfiguração do papel das plataformas também exige um realinhamento das expectativas sobre seu impacto na política institucional. Um exemplo é o campo eleitoral, que já vinha lidando com a crescente influência da comunicação digital. Partidos políticos podem enfrentar um novo patamar de desafios, em que a própria arquitetura da informação se torna um instrumento de poder econômico, político e comunicacional. Se, por um lado, as regulações eleitorais tradicionais buscavam limitar o abuso de poder, o novo tônus das plataformas impõe dilemas inéditos. O compromisso com a neutralidade se esvaiu — e com ele um padrão de relacionamento de partidos e candidatos com as plataformas. A janela se coloca para o aprofundamento para debates sobre auditorias algorítmicas, transparência no financiamento e publicidade e mecanismos mais sofisticados de contenção de interferências indevidas em períodos eleitorais.

O “resto do mundo” (termo que os relatórios de acionistas das plataformas chamam o conjunto de países além dos EUA, Europa e Ásia-Pacífico) terá qual lugar? Na “inclusão limitada” da ordem vigente

anterior, os principais canais de governança e participação eram geridos e hierarquizados por organizações da sociedade civil estadunidenses e europeias — mas mesmo estes canais estão sendo eliminados. Sem tais mecanismos, a disputa pela proteção de direitos humanos frente às plataformas pode deslocar-se para formas mais agudas de contestação na chave econômica. Paralelamente, a mesma sociedade civil desses contextos enfrentará uma profunda precariedade no combalido debate público intermediado pelas plataformas.

Os cinquenta anos das relações do Brasil com a África lusófona: Política, democracia e direitos humanos¹

Danilo Marcondes

Danilo Marcondes é Professor do Magistério Superior Federal na Escola de Guerra Naval (EGN) e Pesquisador Sênior do Núcleo África do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). Bolsista de Produtividade e Pesquisa do CNPq e Bolsista Jovem Cientista da FAPERJ, é autor de capítulos e artigos sobre as relações Brasil-África. Concluiu doutorado pela University of Cambridge sobre o tema da cooperação brasileira em Moçambique.

Introdução

No ano de 2025, celebra-se o cinquentenário do reconhecimento da independência e do estabelecimento de relações diplomáticas entre o Brasil e as ex-colônias portuguesas no continente africano: Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe, identificadas como os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

1. As opiniões expressas no artigo são de exclusiva responsabilidade do autor, não coincidindo, necessariamente, com as posições das instituições às quais o autor está vinculado.

(PALOPs).² Diante da impossibilidade de abordar o relacionamento do Brasil com todos os PALOPs, o presente artigo discutirá o relacionamento brasileiro com Angola, Guiné-Bissau e Moçambique.

A escolha desses três países ocorre pelo dinamismo das relações, pelas especificidades dos processos de reconhecimento da independência de cada um deles e pela evolução da relação bilateral nas últimas cinco décadas. A escolha também apresenta uma oportunidade de explorar os desafios e as oportunidades associadas ao apoio à democracia e aos direitos humanos no contexto das relações bilaterais entre o Brasil e os países do continente africano.

O presente artigo foi desenvolvido a partir de fontes secundárias e fontes primárias, incluindo a correspondência diplomática trocada entre a Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (SERE) e as embaixadas brasileiras (Brasemb) em Bissau, Luanda e Maputo. Além da presente introdução, o artigo conta com uma seção que apresenta um resgate histórico sobre a atuação brasileira no contexto da independência dos três PALOPs e uma seção para cada um dos três Estados africanos selecionados. O artigo termina com uma conclusão.

O Brasil e o reconhecimento das independências

O processo de descolonização das colônias portuguesas no continente africano ocorreu durante o período da Guerra Fria e foi impactado por dinâmicas específicas do contexto africano (por exemplo, a existência do regime do apartheid na África do Sul), assim como acontecimentos políticos externos ao continente (como a derrocada do regime salazarista em Portugal e a Revolução dos Cravos, em abril de 1974).

2. A Guiné Equatorial, uma ex-colônia espanhola, adotou o português como uma das suas três línguas oficiais em 20 de julho de 2010. O país foi admitido como Estado-membro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) em 2014.

Para o Brasil, que vivia sob regime autoritário na década de 1970, a atuação dos movimentos de libertação nos três países também trouxe desafios. Além disso, o Brasil, que buscava a sua inserção internacional em um contexto global bipolar e complexo, era influenciado pelas relações historicamente fraternas com Portugal (Cervo, 2000).

No caso da Guiné-Bissau, o reconhecimento da independência por parte do Brasil ocorreu vinculado a um aspecto multilateral, o apoio brasileiro à admissão do recém-independente Estado africano na Organização das Nações Unidas (ONU).³ O Brasil reconheceu a independência de Guiné-Bissau em 16 de julho de 1974, antes mesmo que Portugal a reconhecesse, e sem fazer uma consulta prévia ao governo português.⁴

A decisão de reconhecer a independência de Guiné-Bissau já sinalizava a mudança na política externa brasileira no período, com a adoção de um “pragmatismo ecumênico e responsável” como forma de reorientar as relações internacionais do Brasil (Spektor, 2004). Tal mudança tinha impacto especialmente nas relações com o então chamado Terceiro Mundo, agrupamento heterogêneo de países que incluía Estados latino-americanos e caribenhos, asiáticos e africanos.

Um marco da mudança de orientação da política externa brasileira para o continente africano pode ser identificado no rápido reconhecimento da independência de Angola pelo governo brasileiro, em 1975, ocorrida no mesmo dia em que ela foi proclamada por Antônio

3. ‘Brasil reconhece Guiné-Bissau como um país independente’ Folha de São Paulo, 19 de julho de 1974. <https://www1.folha.uol.com.br/banco-de-dados/2024/07/1974-brasil-reconhece-guine-bissau-como-um-pais-independente.shtml#:~:text=1974%3A%20Brasil%20reconhece%20Guin%C3%A9%2DBissau%20como%20um%20pa%C3%ADs%20independente&text=O%20governo%20brasileiro%20divulgou%20que,um%20pa%C3%ADs%20independente%20de%20Portugal>.

4. No caso da Guiné-Bissau, Portugal reconheceu a independência de sua antiga colônia em 10 de setembro de 1974.

Agostinho Neto.⁵ Com a independência, o governo angolano passaria a ser exercido pelo Movimento Popular pela Libertação de Angola (MPLA), de inspiração marxista, o que gerou repercussões políticas no Brasil sob regime militar. O reconhecimento da independência de Angola, assim como o estabelecimento de relações com a República Popular da China, foi uma das iniciativas de política externa criticadas pelo General Sylvio Frota, quando da sua demissão do cargo de Ministro do Exército em 1977, após ser derrotado em uma disputa dentro do Exército com o então Presidente Ernesto Geisel (Frota, 2006).

No caso moçambicano, observa-se um contraste em relação à rapidez do reconhecimento da independência angolana. Enquanto o Brasil foi a primeira nação a reconhecer a independência de Angola, o país foi o trigésimo nono a reconhecer a independência moçambicana, o que ocorreu em 15 de novembro de 1975, quase cinco meses após Moçambique se declarar independente. Nas palavras de um ex-diplomata brasileiro que serviu em Moçambique, “fato que durante muitos anos seria lembrado com amargura pelos moçambicanos” (Wolowski, 1996, p. 38). No momento da independência, em 25 de junho de 1975, Samora Machel, líder da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) e primeiro presidente moçambicano, afirmou aos representantes brasileiros: “Vocês não estiveram do nosso lado, ainda que a sociedade brasileira estivesse.”⁶

Nos primeiros anos após a independência, Moçambique abrigou muitos exilados do regime militar brasileiro que atuaram como cooperantes⁷ no país, o que também contribuiu para que as relações bila-

5. Para um relato por parte de diplomata brasileiro diretamente envolvido no reconhecimento da independência angolana, ver: Melo (2009).

6. Palavras do Embaixador Paulo Cordeiro de Andrade Pinto, Subsecretário-Geral Político III, ‘Palestra de Abertura’, II Curso para Diplomatas Africanos. Brasília, FUNAG, 2012, p. 33.

7. Segundo Azevedo (2012, p. 472): “‘Cooperante internacional’ ou, simplesmente, ‘cooperante’ era o termo utilizado pela República Popular de Moçambique para se referir aos estrangeiros que ocupavam os postos, serviços e quadros funcionais deixados vagos pelo êxodo dos ex-colonos.”

terais de caráter oficial demorassem a evoluir. A “frieza” das relações oficiais no período pós-independência fica ainda mais evidente quando comparada com iniciativas fora do campo diplomático oficial. Por exemplo, uma comitiva do Partido Comunista Brasileiro (PCB), liderada pelo Secretário-Geral Luís Carlos Prestes, visitou Moçambique a convite de Samora Machel, entre junho e julho de 1977 (Massena, 2009). No campo da diplomacia oficial, foi só em 1980 que ocorreu a primeira visita de um chanceler brasileiro a Moçambique, quando o Ministro Ramiro Saraiva Guerreiro visitou o país como parte de uma visita mais ampla ao Sudoeste Africano, que incluiu, além de Moçambique, Tanzânia, Zâmbia, Zimbábue e Angola (Santos, 2014).

Para entender as diferenças da postura brasileira no caso dos processos de independência de Angola e de Moçambique, é preciso olhar para as circunstâncias específicas de cada país. Em Angola, o MPLA era um de três movimentos lutando contra o colonialismo português, enquanto a FRELIMO era o único movimento no contexto moçambicano, o que fez com que não houvesse uma necessidade de se garantir o apoio brasileiro. Marcelino dos Santos, um dos fundadores da FRELIMO, afirmou que os moçambicanos: “não estavam acostumados a considerar o Brasil como amigo” (Santos apud Santos, 2014, p. 299).

As relações com Angola

As relações com Angola desenvolveram-se a partir de vínculos históricos associados às relações culturais e comerciais estabelecidas no período colonial, o fluxo de escravizados e a proximidade geográfica proporcionada pelo Atlântico Sul. A guerra civil pós-independência e a rivalidade entre o MPLA e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) exigiram atenção especial das autoridades brasileiras, sobretudo devido à atuação de empresas brasileiras em

Angola, principalmente a Odebrecht (Alencastro, 2020), e pela exportação de petróleo angolano para o Brasil.

Ao final da década de 1990, o Brasil adotou postura mais crítica em relação à posição da UNITA nas negociações de paz. Por exemplo, ao apresentar a política externa brasileira para o continente africano, e ao conferir destaque ao relacionamento com Angola, o diretor-geral do Departamento de África e Oriente Próximo do Itamaraty pontuou:

“A ação diplomática brasileira baseia-se no diagnóstico de que o principal responsável pelo fracasso do Protocolo de Lusaka foi Savimbi. Cabe responsabilizá-lo por sua rebeldia. O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) não pode mais deliberar sobre o assunto com base em uma premissa de equidistância entre as partes. Para preservar a própria autoridade do Conselho, é necessário manter a questão na ordem do dia e aumentar as pressões no sentido da plena implementação das sanções” (Pimentel, 2000).

O fato de o Brasil ter sido o primeiro país a reconhecer a independência de Angola gerou um capital político-diplomático que é mobilizado até hoje nas relações bilaterais.

O fato de o Brasil ter sido o primeiro país a reconhecer a independência de Angola gerou um capital político-diplomático que é mobilizado até hoje nas relações bilaterais⁸, tanto da parte brasileira, como exemplo da importância conferida à Angola, quanto da parte angolana, em agradecimento ao imediato

reconhecimento. Em 2003, ao se reportar a Brasília sobre a relação bilateral, o embaixador do Brasil em Luanda afirmou “é Angola o país

8. Por exemplo, mensagem enviada em novembro de 2020 pelo Ministro das Relações Exteriores do Brasil para o Ministro das Relações Exteriores de Angola por conta das celebrações dos 45 anos de independência de Angola e do estabelecimento de relações bilaterais mencionava: “O Brasil orgulha-se de ter sido o primeiro país no mundo a reconhecer a independência de Angola”. Despacho telegráfico 323 da SERE para Brasemb Luanda, 11 de novembro de 2020.

lusófono com o qual mantemos laços mais intensos, dinâmicos e sensíveis".⁹ A afirmação de uma especificidade na relação com o Brasil também é reconhecida pelas lideranças angolanas. Em entrevista em 2013, o Presidente José Eduardo dos Santos afirmou que:

“As relações com o Brasil são de outra natureza. Tivemos o mesmo colonizador, muitos angolanos foram levados como escravos e contribuíram para a formação da população brasileira. Com o Brasil temos relações de amizade e os laços econômicos estão presentes em vários setores”¹⁰

Em período recente, o convite feito pelo Brasil, no contexto da presidência do G-20 em 2024, permitiu a participação angolana nos eventos do G-20, sinalizando a importância conferida a Angola por parte do Brasil.¹¹

Para além das relações diplomáticas e econômicas, é importante destacar o aspecto humano e social da relação bilateral. Os angolanos constituíram o maior fluxo de refugiados recebidos no Brasil da década de 1990 até 2004. A situação só foi se modificando com o processo que levou ao encerramento da guerra civil angolana (1975-2002) e com o surgimento de outras situações de conflito no mundo. Por exemplo, entre 1998 e 2006 houve um declínio do número de refugiados angolanos no Brasil. Entre 2007 e 2017, os sírios passaram a constituir a maior comunidade de refugiados no país, com o número de refugiados angolanos reduzido a 1%.¹²

9. Telegrama 184 de Brasemb Luanda para a SERE, 17 de março de 2003.

10. A entrevista foi concedida pelo Presidente José Eduardo dos Santos ao canal de televisão português SIC e veiculada na noite do dia 6 de junho de 2013. Telegrama 792 de Brasemb Luanda para a SERE, 10 de junho de 2013.

11. Angola foi um dos oito países convidados pela presidência brasileira como observadores do G-20 em 2024. MRE, ‘NOTA À IMPRENSA Nº 559 Presidência brasileira do G20’, 1 de dezembro de 2023. https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/presidencia-brasileira-do-g20-1

12. Segundo a imprensa especializada: “Tal diminuição deve-se às medidas de repatriação voluntária, concessão de residência permanente ou naturalização, e pela entrada em vigor da

Nas relações entre Brasil e Angola está presente um fator que não se observa nas relações com Guiné-Bissau e Moçambique, que serão tratadas mais adiante no artigo, nem com nenhum outro Estado africano: a presença de uma expressiva comunidade brasileira no país. Cerca de 27.000 brasileiros vivem em Angola, constituindo a maior comunidade brasileira no continente africano (MRE 2023).¹³ Trata-se também da comunidade mais bem organizada em termos de representação. Existe, por exemplo, uma Associação dos Empresários Brasileiros em Angola (AEBRAN). As preocupações com a estabilidade do país por parte das autoridades brasileiras incluem também a segurança da comunidade brasileira residente em Angola.

No que diz respeito aos direitos humanos, destaca-se o papel dos espaços culturais mantidos pelo Brasil em Angola, como o Centro Cultural Brasil-Angola, inaugurado em setembro de 2015. Em 2022, o CCBA, rebatizado de Instituto Guimarães Rosa-Luanda, sediou uma mesa redonda sobre “Desafios e Oportunidades para a comunidade LGBTQIA+”, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Associação Irís, primeira associação LGBT oficialmente reconhecida em Angola.¹⁴

Os acontecimentos políticos em Angola também possuem a capacidade de mobilizar setores da sociedade civil brasileira. Em junho

cláusula de cessação em julho de 2012, medida adotada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) com base na paz e na estabilidade alcançadas na Angola após o término da guerra civil. A cláusula encerrou uma das mais prolongadas situação de refúgio na África e gerou mudanças no perfil de refugiados no Brasil.” Ver: ‘Presença de refugiados angolanos no Brasil carece de atenção em relação a outros fluxos’, Migra Mundo, 11 de abril de 2019. <https://migramundo.com/presenca-de-refugiados-angolanos-no-brasil-carece-de-atencao-em-relacao-a-outros-fluxos/>

13. A segunda maior comunidade de brasileiros residentes, localizada na África do Sul, é composta por 3.910 brasileiros, ressaltando o expressivo tamanho da comunidade brasileira em Angola. O quantitativo da comunidade brasileira em Angola levou à abertura de um Consulado-Geral do Brasil em Luanda em 2023.

14. Ver: https://www.instagram.com/igrosa_luanda/p/CcicNZvsdqg/

de 2015, ativistas brasileiros, juntamente com angolanos radicados no Brasil, protestaram contra a prisão, no mesmo mês, de jovens angolanos envolvidos em um grupo de leitura do livro “*Ferramentas para destruir o ditador e evitar nova ditadura — Filosofia política da libertação para Angola*”. A publicação, escrita pelo jornalista angolano Domingos Cruz, também detido, é inspirada nas contribuições do cientista político norte-americano Gene Sharp, referência no campo da resistência não-violenta.¹⁵

Os jovens, incluindo o rapper e ativista Luaty Beirão, foram detidos sob acusação de de conspiração contra o governo. Após uma greve de fome de 36 dias feita por Beirão e intensa pressão internacional, o governo angolano decidiu anistiar os presos em junho de 2016 (Filgueiras, 2016). Beirão esteve no Brasil em 2017 para lançar na Universidade de São Paulo o seu livro “*Sou Eu Mais Livre, Então*” onde registrou a sua experiência na prisão (Lichote, 2017).

Para além dos espaços culturais, é preciso entender também o potencial de cooperação em prol de direitos humanos e democracia desenvolvido pela sociedade civil. Em 2005, representantes da Força Sindical Angolana/Central Sindical (FSA-CS) procuraram a Embaixada do Brasil em Luanda para desenvolverem um programa de cooperação com associações sindicais do Brasil, mencionando especificamente a Central Única dos Trabalhadores e a Central Sindical, com o objetivo de conhecer o funcionamento do movimento sindical no Brasil.¹⁶ Para o contexto angolano, onde o sindicalismo é um fenômeno recente (a própria FSA-CS havia sido criada em fevereiro de 2004), promover um intercâmbio com o consolidado movimento sindical brasileiro permitiria a troca de experiências em prol dos direitos dos trabalhadores.

15. ‘Brasileiros pedem libertação de angolanos presos por ler livro sobre democracia’ Ponte, 20 de outubro de 2015: <https://ponte.org/brasileiros-pedem-libertacao-de-angolanos-presos-por-ler-livro-sobre-democracia/>

16. Telegrama 809 de Brasemb Luanda para a SERE, 29 de novembro de 2005.

Por fim, é importante identificar que a interação bilateral em defesa dos direitos humanos e da democracia nos últimos cinquenta anos não ocorreu apenas como uma via de mão única, em que coube ao Brasil ‘ensinar’ a Angola e aos angolanos como deveriam atuar. Durante o processo de Revisão Periódica Universal do Conselho de Direitos Humanos da ONU realizado em 2017, Angola apresentou recomendações ao Brasil no que diz respeito à importância de “Ratificar o Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais [PIDESC]”, “Continuar a melhorar as condições das prisões e reduzir a superlotação” e “Reforçar as políticas públicas para reduzir a falta de moradia e criar condições para o acesso a moradias acessíveis para famílias de renda média e baixa.”¹⁷

As considerações apresentadas acima ilustram a constante evolução do relacionamento bilateral e como os laços históricos foram se transformando em engajamentos contemporâneos, tanto de uma perspectiva diplomática e comercial, como também na dimensão humana, permitindo espaço para um diálogo sobre democracia e direitos humanos.

As relações com a Guiné-Bissau

As relações entre o Brasil e a Guiné-Bissau desenvolveram-se nos primeiros anos após a independência. Guiné-Bissau foi a primeira colônia portuguesa a se declarar independente de Portugal, em 24 de setembro de 1973. Em maio de 1978, durante a visita ao Brasil do então Comissário de Estado dos Negócios Estrangeiros da Guiné-Bissau, Victor Saúde Maria, foram assinados três acordos importantes: Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio, Acordo

17. As recomendações recebidas pelo Brasil na Revisão Periódica Universal estão disponíveis em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/observatorio-parlamentar-da-revisao-periodica-universal-da-onu/as-recomendacoes>

de Comércio e Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica (MRE, 1978, p. 107).

Na década de 1980, a Guiné-Bissau foi um dos países contemplados na primeira visita de um chefe de Estado brasileiro ao continente africano. Em novembro de 1983, o Presidente João Baptista Figueiredo visitou o país, como parte de uma visita que incluiu também Nigéria, Senegal, Argélia e Cabo Verde. No mesmo período, foram oferecidas vagas de formação nas universidades brasileiras por meio dos Programas de Estudantes-Convênio de Graduação e de Pós-Graduação (PEC-G e PEC-PG) e em cursos do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial/Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAI/SENAC).¹⁸ Em junho de 1988, foi inaugurado, em Bissau, o Centro de Estudos Brasileiros (CEB).

O Brasil também contribuiu com iniciativas de fortalecimento da democracia no país. Em 1991, foi decretado o fim do regime de partido único e as primeiras eleições multipartidárias ocorreram em 1994, com apoio do Brasil, que doou 3.500 urnas eleitorais ao país (Té, 2015).

A guerra civil (junho de 1998 a maio de 1999) foi um período dramático do momento pós-independência na Guiné-Bissau e coincidiu com a presença brasileira como membro não-permanente no Conselho de Segurança da ONU¹⁹, ocasião em que o Presidente Fernando Henrique Cardoso sinalizou a disposição brasileira “para que se dê ênfase especial à África” (Biblioteca da Presidência da República 1997, p. 101). O conflito levou à partida de brasileiros residentes no país²⁰ e mobilizou parte da sociedade brasileira. A Universidade de

18. Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Ramiro Saraiva Guerreiro, em Bissau, em 21 de março de 1983, por ocasião da abertura da III Reunião da Comissão Mista Brasil-Guiné-Bissau. Resenha de Política Exterior do Brasil, n. 36, janeiro, fevereiro e março de 1983. https://funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_36_jan_fev_mar_1983.pdf

19. O Brasil iniciou um mandato de dois anos como membro não-permanente em janeiro de 1998.

20. ‘Dezenas de brasileiros fogem da Guiné-Bissau em navio português’, Folha de São Paulo, 12 de junho de 1998. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft12069807.htm>

São Paulo realizou, em 17 de junho de 1998, um Ato Público pela Paz na Guiné-Bissau.²¹

No caso da Guiné-Bissau, a atuação brasileira é marcada pela ênfase na cooperação nas áreas de defesa e segurança como forma de apoiar as instituições e contribuir para a estabilidade do país (Seabra e Marcondes, 2021). Em maio de 2002, o Brasil e a Guiné-Bissau assinaram um plano de cooperação técnico militar de forma a verificar a possibilidade de implantação de uma Missão Militar Brasileira de apoio à instrução.²² Em 2006, Brasil e Guiné-Bissau assinaram um Acordo sobre Cooperação no Domínio da Defesa.

A visita do Ministro da Defesa do Brasil, Nelson Jobim, ao país, em março de 2009, reforçou a cooperação bilateral. A colaboração brasileira, particularmente no treinamento militar e na reforma do setor de segurança, permitiu abordar a necessidade de mudança da mentalidade militar local e a subordinação dos militares ao poder civil. Tal processo foi formulado pensando em duas iniciativas: a capacitação de militares aposentados em atividades civis e a criação de um fundo de pensão para as aposentadorias de militares, de forma a criar incentivos para que eles se retirasse do serviço ativo, dando espaço às novas gerações.²³

Os esforços brasileiros também refletem a preocupação com a segurança no espaço do Atlântico Sul, especialmente devido ao envolvimento de membros das forças de segurança da Guiné-Bissau com a facilitação das atividades do tráfico internacional de drogas entre a América do Sul e a Europa.²⁴

21. ‘Suplicy pede restabelecimento da democracia na Guiné-Bissau’ Agência Senado, 17 de junho de 1998. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/1998/06/17/suplicy-pede-restabelecimento-da-democracia-na-guine-bissau>

22. Telegram 138 de Brasemb Bissau para a SERE, 3 de abril de 2003.

23. Mensagem 244 do Ministério das Relações Exteriores do Brasil para o Diretor de Assuntos Internacionais do Ministério da Defesa do Brasil, 6 de abril de 2009.

24. Telegrafo 464 de Brasemb Bissau para a SERE, 9 de junho de 2010.

Além da cooperação bilateral em defesa, a atuação brasileira acompanhou os esforços de cooperação da comunidade internacional no país. O Brasil chefia, desde 2007, a configuração específica sobre Guiné-Bissau da Comissão de Construção da Paz da ONU (*UN Peacebuilding Commission*) (Santos Neves, 2010). Tal posição coloca o Brasil em uma posição qualificada como interlocutor com as autoridades em Bissau, e também como ponte nas articulações da comunidade internacional com o país. Em 2009, o Conselho de Segurança da ONU criou o Gabinete Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau (UNIOGBIS), que já contou com militares brasileiros entre os seus funcionários e que foi chefiado pelo ex-Ministro da Defesa do Brasil, José Viegas Filho, entre maio de 2018 a maio de 2019.

No mesmo ano de 2009, o Brasil iniciou importante projeto de cooperação voltado para a inclusão e ampliação da cidadania na Guiné-Bissau na área de promoção do registro civil de nascimento. No âmbito do projeto, o Brasil recebeu delegação de Guiné-Bissau para se familiarizar com a atuação da Coordenação Geral de Promoção do Registro Civil de Nascimento da Secretaria de Direitos Humanos.²⁵

No entanto, a cooperação prestada pela comunidade internacional não foi suficiente para evitar rupturas na ordem institucional no país. Um dos momentos mais críticos ocorreu em 12 de abril de 2012, com a ocorrência de um golpe, liderado pelo chefe do Estado-Maior General, António Indjai²⁶, e que levou à prisão do Presidente da República interino, Raimundo Pereira, e do primeiro-ministro, Carlos Gomes Júnior. Além da prisão das autoridades, os militares destituíram o parlamento e fecharam o espaço aéreo e marítimo do país. O golpe ocorreu no momento em que Gomes Júnior liderava o segundo turno das eleições presidenciais no país.

25. ‘Guiné-Bissau envia missão ao Brasil para conhecer área de registro civil’ Arpen SP, 25 de Agosto de 2010. <https://www.arpensp.org.br/noticia/12104>

26. Indjai atuou como Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas da Guiné-Bissau de 2010 a 2014.

O golpe de abril representou um retrocesso para a situação dos direitos humanos no país, especialmente em termos da violência política (ONU Brasil, 2013). O Brasil, que optou por não reconhecer o governo provisório instalado após o golpe, defendeu a criação de um fundo internacional que pudesse viabilizar o pagamento de aposentadorias aos membros das Forças Armadas, de forma a convencê-los a não interferir na vida política do país.²⁷ Em resposta ao golpe de Estado, o Brasil decidiu interromper a participação de estudantes da Guiné-Bissau no Programa Estudante Convênio-Graduação (PEC-G) (Buruti, 2013).

Após as eleições gerais de abril e maio de 2014 que marcaram o retorno do país à democracia, o Brasil optou por normalizar as relações bilaterais. Durante reunião da Comunidade de Países da Língua Portuguesa (CPLP), em Lisboa, em maio de 2014, o Ministro da Defesa do Brasil, Celso Amorim, afirmou que “o Brasil está disposto a cooperar no treinamento e na formação dos militares de Guiné-Bissau para auxiliar o país a prover a segurança necessária à sua estabilidade política e a seu desenvolvimento socioeconômico” (Amorim, 2014).

Após novo momento de instabilidade política na Guiné-Bissau em 2015, o Brasil adotou postura diferente daquela decorrente do golpe de abril de 2012. As autoridades brasileiras decidiram não interromper as iniciativas de cooperação:

“O Brasil não considera cabível, contudo, nas atuais circunstâncias e mantido o indispensável respeito às leis do país, suscitar suspensão unilateral de projetos de cooperação - e, em particular, da implementação das decisões da Conferência de Doadores de Bruxelas -como instrumento de pressão sobre as autoridades bissau-guineenses”²⁸

27. ‘Brasil defende fundo para conter golpe na Guiné-Bissau’ O Estado de São Paulo, 23 de abril de 2012. <https://www.estadao.com.br/internacional/brasil-defende-fundo-para-conter-golpe-na-guine-bissau/?srsltid=AfmBOorNZD8Vj2tlxV7QbnpR8K9HWoK9p6fRaj29afOtDgAHiNnLkfS5>

28. Circular telegráfica 98876 de 21 de agosto de 2015.

A atuação brasileira em prol da democracia e dos direitos humanos na Guiné-Bissau é maximizada pela reduzida presença de embaixadas residentes em Bissau, o que eleva o peso da representação brasileira. Por exemplo, no âmbito da CPLP, apenas Angola, Brasil e Portugal possuem embaixadores residentes no país. Os EUA mantêm as relações com Guiné-Bissau por meio da sua embaixada residente em Dakar (Senegal), assim como a maioria dos Estados membros da União Europeia.

Ainda que a reforma do setor de segurança seja um elemento importante no caso da Guiné-Bissau, o Brasil também desenvolveu cooperação no campo dos direitos das pessoas com deficiência. A iniciativa foi desenvolvida em 2019 no âmbito do projeto “Fortalecimento da Capacidade Política e Institucional de Agentes Governamentais e Não Governamentais dos Países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) para Promoção e Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência” e incluiu o compartilhamento de informações e experiências em políticas públicas a favor das pessoas com deficiência.²⁹ Projetos como este refletem como a consolidação da democracia e o respeito aos direitos humanos também estão vinculados a iniciativas que promovem maior inclusão na sociedade.

As relações com Moçambique

No período imediato que se seguiu à independência de Moçambique, proclamada em 25 de junho de 1975, as relações entre Brasil e Moçambique foram caracterizadas por uma baixa intensidade. Na década de 1980, ocorreu uma maior aproximação quando o Presidente Samora Machel encontrou o Presidente José Sarney durante a

29. ‘Em Guiné-Bissau, MMFDH debate cooperação para políticas direcionadas a pessoas com deficiência’, Ministério dos Direitos Humanos, 17 de outubro de 2019. <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2019/outubro/em-guine-bissau-mmfdh-debate-cooperacao-para-politicas-direcionadas-a-pessoas-com-deficiencia>

Assembleia Geral da ONU em setembro de 1985 e saudou o retorno da democracia no Brasil (Cortês, 2010). Ao longo da década, e no contexto da guerra civil, o Brasil criticou os ataques conduzidos pela Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO)³⁰, movimento armado de oposição à FRELIMO, e classificou o grupo como “terroristas armados e apoiados pelo exterior”.³¹

O período pós-Guerra Fria permitiu uma maior aproximação entre os dois países. Em 1991, o Presidente Fernando Collor visitou Moçambique como parte de uma visita mais ampla ao Sudoeste Africano, que incluiu também Angola, Zimbábue e Namíbia. A atuação do Brasil como membro não-permanente no Conselho de Segurança da ONU entre janeiro de 1993 e dezembro de 1994 também foi importante do ponto de vista do relacionamento bilateral. Os contatos entre o representante do Brasil na ONU em Nova Iorque e o embaixador do Brasil em Maputo permitiram evitar que o Conselho fizesse alguma condenação radical do governo moçambicano (Wolowski, 1997).

O apoio brasileiro ao governo moçambicano no contexto das negociações de paz³² ofereceu uma redenção à falta de apoio brasileiro no processo de independência e foi reciprocado por Moçambique. Na Assembleia Geral da ONU de 1994, Moçambique foi o primeiro país a declarar oficialmente o apoio a um assento permanente para o Brasil no Conselho de Segurança da ONU (Wolowski, 1997). Em 1998,

30. Criada em 1975 a partir de uma dissidência da FRELIMO, a RENAMO funcionou como um grupo armado de oposição à FRELIMO tendo recebido apoio da Rodésia e da África do Sul. A organização foi convertida em partido político após o acordo de paz de outubro de 1992. Ver: Vines (1991).

31. ‘Comunicado Conjunto Brasil-Zaire, assinado, no Palácio do Planalto, em Brasília, em 17 de fevereiro de 1987, pelos Presidentes José Sarney e Mobutu Sese Kuku N’gbendu Wa Za Banga’. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 52, janeiro, fevereiro e março de 1987.

32. A guerra civil moçambicana durou de 1977 a 1992. Um acordo de paz foi assinado em outubro de 1992 entre a FRELIMO e a RENAMO. Eleições multipartidárias foram realizadas em 1994.

Moçambique abriu uma embaixada residente em Brasília, como parte de um esforço de adensamento das relações bilaterais.

Outros marcos importantes no relacionamento bilateral incluíram a visita a Moçambique do Presidente Fernando Henrique Cardoso em 2000, para participar da III Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, e a visita ao Brasil do Presidente Joaquim Chissano, realizada no ano seguinte.

A visita de Cardoso foi importante devido ao hiato temporal desde a visita anterior do Presidente Collor, realizada em 1991. Na visita, além dos encontros com autoridades moçambicanas, Cardoso manteve encontro com o líder da RENAMO, Afonso Dhlakama, a pedido do político moçambicano. No encontro, Dhlakama mencionou seu entendimento de que “a RENAMO saíra vitoriosa nas últimas eleições presidenciais, não obstante o fato de essa suposta vitória não haver se refletido na contagem oficial dos votos nem em reconhecimento pela Justiça.”³³ A queixa de Dhlakama, em relação às eleições presidenciais de dezembro de 1999, deve ser entendida pelo fato de que, oficialmente, vantagem da FRELIMO foi pequena, com 52,29% dos votos, em relação a 47,71% da RENAMO.³⁴

Durante a conversa com Dhlakama, Cardoso “salientou a importância do papel da oposição dos regimes democráticos (...), elogiou a opção patriótica da RENAMO pela paz, permitindo, em Moçambique, desenvolvimentos políticos que contrastam com a situação em Angola.”³⁵ Cardoso fazia referência à continuidade da guerra civil angolana, que duraria até 2002.

33. Telegrama 640 de Brasemb Maputo para a SERE, 25 de julho de 2000.

34. Para uma análise das dificuldades associadas ao pleito de 1999, ver o documento do Centro Carter sobre o processo: ‘OBSERVING THE 1999 ELECTIONS IN MOZAMBIQUE FINAL REPORT’ Democracy Program, Carter Center, 2000. Disponível em: <https://www.cartercenter.org/documents/280.pdf>

35. Telegrama 640 de Brasemb Maputo para a SERE, 25 de julho de 2000.

Os primeiros anos da década de 2000 marcaram um período de expectativas moçambicanas quanto às possibilidades de parcerias econômicas com o Brasil a fim de reduzir a dependência econômica em relação aos Estados Unidos da América, Portugal e África do Sul.³⁶ Da mesma forma, as autoridades moçambicanas apresentaram expectativas quanto às possibilidades de cooperação provenientes da aproximação com o Brasil.³⁷ Dentro desse contexto, um marco importante ocorreu em maio de 2003, quando da visita do Chanceler Celso Amorim, em preparação à visita do Presidente Luís Inácio Lula da Silva alguns meses depois (novembro 2003).³⁸

A visita de Amorim, a segunda de um chanceler brasileiro após a visita inicial de Saraiva Guerreiro em 1980, serviu para a elaboração de uma ampla agenda de cooperação bilateral, em um período de expansão do portfólio de cooperação técnica Sul-Sul brasileira (Marcondes, 2021). Durante a visita, além dos encontros com diversos ministros moçambicanos e de visita de cortesia ao Presidente da República, Amorim também se encontrou com Afonso Dhlakama, líder da RENAMO.³⁹

A visita do Presidente Lula no primeiro ano da sua presidência constituiu um marco na relação bilateral, e também incluiu uma audiência com o oposicionista.⁴⁰ A importância da inclusão de um encontro com Dhlakama havia sido sugerida em julho de 2003 pela Embaixada brasileira em Maputo quando da montagem da programação da visita presidencial.⁴¹ Os encontros com Dhlakama como parte da programa-

36. Telegrama 924 de Brasemb Maputo para a SERE, 26 de outubro de 2000.

37. Telegrama 337 de Brasemb Maputo para a SERE, 25 de maio de 2001.

38. Moçambique foi um dos países contemplados na primeira visita do Presidente Lula ao continente africano.

39. Telegrama 272 de Brasemb Maputo para a SERE, 9 de maio de 2003.

40. Afonso Dhlakama faleceu em 2018.

41. Telegrama 391 de Brasemb Maputo para a SERE, 12 de julho de 2003.

ção das visitas das autoridades brasileiras serviram para apresentar o Brasil como um parceiro disposto a ouvir diferentes representantes do espectro político moçambicano, contemplando também a oposição, apesar da manutenção da continuidade da FRELIMO no poder desde a independência. Em 2011, a Embaixada do Brasil em Maputo identificou que: “A longa permanência da FRELIMO no poder e a percepção de que grupos a ela relacionados são privilegiados na distribuição dos benefícios estatais são potenciais elementos de risco”⁴².

Entre 2013 e 2016, Moçambique viveu um período de instabilidade política.⁴³ Em agosto de 2019, o Presidente de Moçambique e o líder da RENAMO assinaram um novo acordo de paz. As negociações tinham sido iniciadas ainda por Dhlakama, e continuaram após o falecimento do líder rebelde em maio de 2018. O acordo estabeleceu a entrega de armas por parte dos combatentes da RENAMO e incluiu uma anistia a crimes cometidos no conflito entre as forças do governo e os combatentes da RENAMO.⁴⁴

Em 2024, após as eleições presidenciais, o cenário político moçambicano foi marcado por protestos questionando o resultado divulgado pela Comissão Nacional de Eleições em 24 de outubro, com a vitória do candidato da FRELIMO, Daniel Chapo. O resultado foi questionado pela oposição e por manifestações populares, com alegações de fraude. Organizações da sociedade civil moçambicana classificaram as eleições gerais de 9 de outubro como as “mais fraudulentas desde as eleições de 1999” (Curado, 2024). Em relação aos protestos, que foram reprimidos com violência pelas forças policiais,

42. Telegram 466 de Brasemb Maputo para a SERE, 7 de junho de 2011.

43. ‘Oposição anuncia fim de tratado de paz em Moçambique’ BBC, 21 de outubro de 2013. https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/10/131021_mocambique_renamo_paz_guerra_mm

44. ‘Governo de Moçambique assina acordo de paz com a oposição’ G1, 1 de agosto de 2019. <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/08/01/governo-de-mocambique-assina-acordo-de-paz-com-oposicao.ghtml>

o governo brasileiro emitiu nota afirmando que “o Brasil exorta as partes à contenção, de forma a assegurar o exercício pacífico da cidadania no quadro democrático.”⁴⁵

Apesar da distância geográfica, a quantidade de projetos de cooperação implementados faz com que Moçambique seja o maior beneficiário da cooperação brasileira no mundo.

Cabe ressaltar que, assim como no caso de Angola, os atores moçambicanos não permaneceram passivos diante da situação de direitos humanos no Brasil. Durante a análise do Brasil no contexto da Revisão Periódica Universal do Conselho de Direitos Humanos da ONU em 2022, Moçambique apresentou as seguintes recomendações: “1. Fortalecer medidas

de redução de pobreza e redução dos efeitos da pandemia do COVID-19 na população mais vulnerável e 2. Fortalecer medidas que protejam povos indígenas e de origem africana.”⁴⁶

O relacionamento brasileiro com Moçambique evoluiu rapidamente ao longo dos últimos cinquenta anos, impulsionado pelos interesses econômicos relacionados à exploração de recursos naturais (por exemplo, a mina de carvão em Moatize, na província de Tete) e a localização estratégica do país no Oceano Índico, o que facilita a exportação desses recursos para os mercados na Ásia. A extensa pauta de cooperação técnica permitiu ao Brasil dialogar com Moçambique a

45. ‘Confrontos em Moçambique’ Nota à Imprensa n. 543, 9 de novembro de 2024, Ministério das Relações Exteriores. https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/confrontos-em-mocambique

46. Tradução para o português das recomendações apresentadas originalmente em inglês: “1. To strengthen measures for poverty reduction and mitigate the effects of the covid-19 pandemic on the most vulnerable population; and 2. To reinforce measures to protect people of African descent and indigenous people.” Ver: ‘Statement by H.E. M.r Amadeu da Conceição, Ambassador and Permanent Representative of the Republic of Mozambique to the United Nations Office and other international organizations in Geneva at the 41st session of the UPR Working Group on Brazil’ Geneva, 14 November 2022.

respeito de pautas sociais importantes, como o acesso à saúde. Apesar da distância geográfica, a quantidade de projetos de cooperação implementados faz com que Moçambique seja o maior beneficiário da cooperação brasileira no mundo⁴⁷, e Brasil seja percebido como um parceiro importante no desenvolvimento local.

Conclusão

Ao longo dos últimos cinquenta anos, o Brasil desenvolveu relação diversificada com os PALOPs, principalmente com Angola e Moçambique, com os quais foi estabelecida uma relação político-diplomática e econômica de maior intensidade. Ao longo das últimas décadas, o Brasil conseguiu desenvolver diferentes iniciativas que, direta ou indiretamente, apoiaram os processos de democratização e fortalecimento dos direitos humanos nos seus parceiros africanos de língua portuguesa.

O recebimento de cidadãos provenientes desses países nas universidades públicas e privadas brasileiras pelo Programa Estudantes-Convênio (PEC) permitiu a capacitação de indivíduos para ocuparem posições importantes na vida pública dos seus respectivos países, muitas vezes em cargos da alta administração, como ministros de Estado. Para além do que foi aprendido nas salas de aula, a vivência no Brasil também proporcionou a esses indivíduos um contato com a realidade política brasileira, os desafios diários associados às especificidades do cenário político brasileiro e a manutenção da ordem democrática no país.

Cabe ressaltar que o impacto potencial da atuação brasileira em prol da democracia e dos direitos humanos nos três países mencionados aqui depende da história e do contexto de cada um. Por exemplo, a guerra civil em Angola durou de 1975 a 2002, em Moçambique entre

47. Uma lista detalhada dos projetos de cooperação técnica desenvolvidos pelo Brasil está disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/embaixada-maputo/cooperacao-brasileira>

1975 e 1992, e em Guiné-Bissau durou apenas entre 1998 e 1999, mas seus efeitos parecem ter sido mais duradouros.

A análise sobre os últimos cinquenta anos de relacionamento bilateral com esses países a partir da perspectiva da promoção dos direitos humanos e da democracia também evidencia a necessidade de incorporação de novas abordagens, tais como a inclusão de compartilhamento de experiências vinculadas à adoção de políticas públicas em prol dos direitos LGBT. O Brasil é membro fundador do *LGBTI Core Group* criado na ONU em 2008, e a experiência brasileira pode apoiar esforços nos PALOPs.⁴⁸

A participação de Cabo Verde e Portugal no *Core Group* pode, no futuro, contribuir para um maior envolvimento de Angola, Guiné-Bissau e Moçambique com essa agenda. Iniciativas recentes de descriminalização da homossexualidade em Moçambique (2015) e em Angola (2019) sinalizam que há um potencial a ser desenvolvido.

Ainda que exista a intenção e o interesse em iniciativas voltadas para a democracia e os direitos humanos, considerações de caráter prático referentes à alocação dos diplomatas brasileiros no continente africano trazem desafios para o acompanhamento dos cenários políticos e sociais. A reabertura e a inauguração de novos postos diplomáticos na África no início do século 21 não se traduziu em uma valorização da lotação das representações no continente africano (Assis, 2024). A lotação limitada de grande parte das representações diplomáticas brasileiras faz com que diplomatas em determinados postos estejam sobrecarregados devido aos temas diversos relacionados à pauta bilateral. Por exemplo, segundo dados do MRE, no início de 2023, a embaixadora brasileira em Bissau era a única diplomata lotada na representação brasileira.⁴⁹

48. Para os desafios associados aos direitos LGBT no continente africano, ver Assis (2023).

49. A informação pode ser obtida no documento: ‘Diplomatas lotados em Postos na África em 30/01/2023’ Ministério das Relações Exteriores, Departamento do Serviço Exterior, Setor de Gestão/SGRH. Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=5269564>

Por fim, a reflexão sobre os cinquenta anos do reconhecimento dos PALOPs também aponta para a importância de um aumento do número de atores envolvidos nas pautas bilaterais entre Brasil e África. Por exemplo, a atuação da Frente Parlamentar Mista Brasil-África com Participação Popular de Enfrentamento ao Racismo, lançada em julho de 2015, pode ser mobilizada como um elemento de incentivo à democracia e aos direitos humanos nas relações bilaterais.⁵⁰ Da mesma forma, organizações da sociedade civil devem continuar a desempenhar um papel em prol do intercâmbio de experiências e boas práticas de fortalecimento da democracia e dos direitos humanos no contexto das relações bilaterais.

50. ‘Câmara lança frente parlamentar Brasil-África. Comissão terá Participação Popular para enfrentamento ao Racismo’, Ministério da Cidadania e dos Direitos Humanos, 14 de julho de 2015. https://www.gov.br/mdh/pt-br/noticias_seppir/noticias/julho/camara-lanca-frente-parlamentar-brasil-africa

Bibliografia

Alencastro, M. (2020). A Odebrecht e a formação do estado angolano. *Novos Estudos CEBRAP*, 39(1), 125-141.

Amorim, C. (2014). As palavras do Ministro da Defesa do Brasil, Embaixador Celso Amorim, na reunião da Comunidade de Países da Língua Portuguesa (CPLP), em Lisboa, Portugal, no dia 26 de maio de 2014.

Assis, V. (2024). Itamaraty contraria discurso oficial e esvazia embaixadas na África. Folha de São Paulo, 25 de abril de 2024: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2024/04/itamaraty-esvazia-embaixadas-na-africa-e-contraria-discurso-do-governo-de-reforcar-lacos.shtml>

Assis, V. (2023). Homofobia estatal. Na África, 32 países criminalizam pessoas LGBTQIAP+, e cerco se amplia. O Globo, 16 de abril de 2023: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2023/04/homofobia-estatal-na-africa-32-paises-criminalizam-pessoas-lgbtqiap-e-cerco-se-amplia.ghtml>

Azevedo, D. de L. (2012). Trajetórias militantes: do Brasil a Moçambique nas redes da esquerda internacional. *Etnográfica*, 16(3):461-486.

Biblioteca da Presidência da República (1997). Brinde por ocasião do jantar oferecido ao Presidente da República da Guiné-Bissau, General João Bernardo Vieira, Brasília, 10 de julho de 1997. Palavra do Presidente, Presidência da República Casa Civil Secretaria de Administração Diretoria de Gestão de Pessoas Coordenação – Geral de Documentação e Informação Coordenação de Biblioteca, 99-101.

Buriti, S. (2013). Programa para estudar no Brasil exclui Guiné-Bissau. Deutsche Welle, 28 de maio de 2013. <https://www.dw.com/pt-002/programa-para-estudar-no-brasil-exclui-guin%C3%A9-bissau/audio-16841962>

Cervo, A. L. (2000). Depois das caravelas: As relações entre Portugal e Brasil: 1808-2000./Amado Luiz Cervo, José Calvet de Magalhães; Dário Moreira de Castro Alves (organização e apresentação). Brasília: Editora da UnB.

Cortês, O. H. D. G. (2010). A política externa do governo Sarney: O início da reformulação das diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia. Brasília: FUNAG.

Filgueiras, M. (2016). As memórias de cárcere do rapper Luaty Beirão. *O Globo*, 16 de novembro de 2016. <https://oglobo.globo.com/cultura/as-memorias-de-carcere-do-rapper-luaty-beirao-20420105>

Frota, S. (2006). Ideais traídos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

Marcondes, D. (2021) Brazilian health cooperation in Africa: A case study of promoting pharmaceutical production in Mozambique In M. Alencastro, P. Seabra (Eds.) Brazil-Africa relations in the 21st century. From surge to downturn and beyond. Cham: Springer.

Massena, A. P. (2009). Entre Brasil e Moçambique: os caminhos percorridos no exílio. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina*, 20(1):67-91.

Melo, O. de A. (2009). Recordações de um removedor de mofo no Itamaraty. Relatos de política externa de 1948 até a atualidade. Brasília: FUNAG.

MRE (2023) Comunidades brasileiras no exterior-ano base 2022. Secretaria de Comunidades Brasileiras e Assuntos Consulares e Jurídicos. Brasília: MRE. <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/portal-consular/BrasileirosnoExterior.pdf>

MRE (1978). Os acordos entre o Brasil e a Guiné-Bissau. Resenha de Política Exterior do Brasil, número 17, abril-maio-junho: https://funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_17_abr_mai_jun_1978.pdf

ONU Brasil (2013). Golpe militar aumentou significativamente violações de direitos humanos na Guiné-Bissau, avalia ONU. ONU Brasil, 12 de julho de 2013: <https://brasil.un.org/pt-br/63196-golpe-militar-aumentou-significativamente-viola%C3%A7%C3%A7%C3%85es-de-direitos-humanos-na-guin%C3%A3%C9-bissau>

Neves, G. M. S. (2010). Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz: Perspectiva brasileira. Brasília: FUNAG.

Pimentel, J. V. de S. (2000). Relações entre o Brasil e a África subsaárica. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 43(1), 5-23.

Santos, V. S. (2014). Brasil e Moçambique anos 1974-1986: economia e política externa no diálogo Sul-Sul. *Revista de Ciências Humanas Viçosa*, 14(2): 277-301.

Seabra, P., Marcondes, D. (2021). In and out and out again: The travails of Brazil as a security provider in Africa. In M. Alencastro & P. Seabra (Eds.) Brazil-Africa relations in the 21st century. From surge to downturn and beyond. Cham: Springer.

Spektor, M. (2004). Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 47(2): 191-222.

Té, W. P (2015). Relações exteriores da Guiné-Bissau: Um estudo das relações bilaterais Guiné-Bissau/Brasil (1974-2014). Dissertação (Mestrado) Programa Santiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais. UNESP.

Vines, A. (1991). RENAMO: Terrorism in Mozambique. Bloomington: Indiana University Press.

Wolowsky, P. A. V. (1997). O novo Brasil e o novo Moçambique: a busca de parâmetros de uma parceria sustentável. Tese, XXXIII Curso de Altos Estudos (CAE). Brasília: Instituto Rio Branco.

Criada em 2007 pela Fundação Fernando Henrique Cardoso e pelo Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, a Plataforma Democrática objetiva fortalecer a cultura e as instituições democráticas no Brasil e na América Latina. Desenvolvemos pesquisas, publicações e seminários sobre as transformações da sociedade e da política na região e no sistema internacional, com foco nos desafios à convivência e à governança democrática. Estimulamos o diálogo entre produtores de conhecimento e diferentes atores sociais e políticos, de modo apartidário. Promovemos o aprendizado democrático da cidadania, fomentando uma cultura cívica que valoriza a argumentação e o pluralismo de pontos de vista.

Conheça nossas publicações mais recentes:

Conexão América Latina:

Ensaios sobre as mudanças políticas, culturais e socioeconômicas que afetam a qualidade da democracia na América Latina, quando não sua própria existência.

<https://plataformademocratica.org/publicacoes/#ConexaoAmericaLatina>

Coleção O estado da democracia:

Livros sobre os desafios da democracia no Brasil e no mundo.

<https://fundacaofhc.org.br/publicacao/nacionalismo-e-democracia-na-europa-e-no-brasil/>

<https://fundacaofhc.org.br/publicacao/desafios-do-sistema-politico-brasileiro/>

<https://fundacaofhc.org.br/publicacao/identidades-e-crise-das-democracias/>

Coleção Corações e Mentes:

Projeto de educação cidadã orientada por valores humanistas e democráticos. Produz textos de acesso gratuito para uso escolar com o objetivo de fortalecer os valores e o exercício da democracia.

<https://coracoeselementos.org.br/>