

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

NICOLLY JACOB CASTANHA

EROSÃO DEMOCRÁTICA: A ASCENSÃO DA EXTREMA-DIREITA À PRESIDÊNCIA DA
REPÚBLICA NO BRASIL (2018-2022)

CURITIBA

2024

NICOLLY JACOB CASTANHA

EROSÃO DEMOCRÁTICA: A ASCENSÃO DA EXTREMA-DIREITA À PRESIDÊNCIA DA
REPÚBLICA NO BRASIL (2018-2022)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção de título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direitos Humanos

Orientadora: Profa. Dra. Katya Kozicki

CURITIBA

2024

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

Castanha, Nicolly Jacob

Erosão democrática: a ascensão da extrema-direita à
Presidência da República no Brasil (2018-2022) / Nicolly
Jacob Castanha. – Curitiba, 2024.

1 recurso on-line : PDF.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do
Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-
graduação em Direito.

Orientadora: Katya Kozicki.

1. Democracia. 2. Direita e esquerda (Ciência política).
3. Bolsonaro, Jair, 1955-. I. Kozicki, Katya. II. Título.
III. Universidade Federal do Paraná.

Bibliotecário: Pedro Paulo Aquilante Junior – CRB-9/1626

ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE MESTRADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRA EM DIREITO

No dia vinte de março de dois mil e vinte e quatro às 15:30 horas, na sala de Defesas - 317, PPGD UFPR - Praça Santos Andrade, 50 - 3º andar, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de dissertação da mestrand **NICOLLY JACOB CASTANHA**, intitulada: **EROSÃO DEMOCRÁTICA: A ASCENSÃO DA EXTREMA-DIREITA À PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA NO BRASIL (2018-2022)**, sob orientação da Profa. Dra. KATYA KOZICKI. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação DIREITO da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: KATYA KOZICKI (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), HELOISA FERNANDES CAMARA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), CLAUDIA MARIA BARBOSA (PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela APROVAÇÃO. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de mestra está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, KATYA KOZICKI, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

CURITIBA, 20 de Março de 2024.

Assinatura Eletrônica

21/03/2024 20:58:51.0

KATYA KOZICKI

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

21/03/2024 17:17:41.0

HELOISA FERNANDES CAMARA

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

21/03/2024 21:06:42.0

CLAUDIA MARIA BARBOSA

Avaliador Externo (PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ)



TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação DIREITO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **NICOLLY JACOB CASTANHA** intitulada: **EROSÃO DEMOCRÁTICA: A ASCENSÃO DA EXTREMA-DIREITA À PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA NO BRASIL (2018-2022)**, sob orientação da Profa. Dra. KATYA KOZICKI, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua **APROVAÇÃO** no rito de defesa.

A outorga do título de mestra está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 20 de Março de 2024.

Assinatura Eletrônica

21/03/2024 20:58:51.0

KATYA KOZICKI

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

21/03/2024 17:17:41.0

HELOISA FERNANDES CAMARA

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

21/03/2024 21:06:42.0

CLAUDIA MARIA BARBOSA

Avaliador Externo (PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ)

AGRADECIMENTOS

O ano de 2023 no qual comecei a escrever a presente dissertação não foi fácil. Foi o primeiro ano em que todos nós voltamos a rotina presencial no trabalho, na universidade, nos encontros e eventos com os nossos colegas e amigos. Se adaptar à nova realidade depois da covid-19, dos eventos políticos que assolaram o país e conciliá-los com os problemas familiares e acadêmicos, requer a presença de pessoas dispostas a estender um ombro e um abraço amigo. E, é a essas pessoas, que me aconselharam nos momentos mais difíceis, com quem conversei, discuti e debati sobre a presente dissertação, que devo os meus mais sinceros agradecimentos.

Em primeiro lugar, agradeço aos meus avós, Jerson e Maria, aos meus irmãos, João e Sofia, à minha mãe, Nilceia e à minha prima, Jhenifer, por acreditarem e terem apoiado todos os projetos que iniciei até aqui. Agradeço, também, por compreenderem a minha ausência nas reuniões de família e pela consideração que tiveram nos momentos em que eu não me encontrava bem. Jheny, obrigada por compartilhar experiências de vida, ouvir os meus relatos, anseios e inseguranças, mesmo que às vezes não conseguisse compreender os termos técnicos que usava para me referir a algum problema relacionado à dissertação. João e Sofia, agradeço-lhes pelo afeto, carinho e abraço apertado. Vô, Vó e Mãe, obrigada por serem meu tudo. É difícil descrever o quanto os amo.

Agradeço a Eliz, a Kamylla, a Maria Clara, ao Victor e a Sarah, amigos que criei durante a minha graduação em Direito no Unicuritiba, cujos laços ultrapassaram o ambiente acadêmico e se estenderam para toda a vida. Agradeço-lhes pelo acolhimento nos momentos mais conturbados e difíceis de 2023, bem como pelo auxílio e apoio nas situações em que o medo e a insegurança predominaram no lugar da esperança e da fé. De fato, "Quem tem um amigo, tem tudo. É um ombro pra chorar depois do fim do mundo [...]". Obrigada pela troca, pelo compartilhar e pelo partilhar.

Agradeço aos amigos que criei na pós-graduação: GianLucca, João Paulo, Juliano, Maria Helena, Suellen, e Renan. Obrigada pelas conversas, discussões e bate-papos acalorados nas salas de aula, nos corredores da universidade e, principalmente, nas rodas de bar. Nesses dois anos, compartilhamos medos, anseios e esperanças em relação à vida, ao futuro e, sobretudo, em relação às nossas dissertações e teses. Espero poder levá-los para a vida toda.

Agradeço à minha orientadora, professora Katya Kozicki, pelo auxílio e orientação ao longo desses dois anos de pesquisa. Ao PPGD e aos professores da Universidade Federal do Paraná com quem tive a oportunidade de adquirir conhecimento. Agradeço aos Professores

Luiz Gustavo de Andrade, Tanya Kozicki e Roosevelt Arraes, pelo apoio e incentivo que me deram até aqui. Agradeço à Dra. Dayana, pelo diálogo, pela compreensão e empatia, nesses mais de dois anos de convívio. Agradeço também a CAPES pelo apoio financeiro durante a pesquisa de mestrado.

*“Faz tempo que a gente cultiva a mais linda roseira que há,
Mas eis que chega a roda-viva e carrega a roseira pra lá.
Roda mundo, roda-gigante, roda moinho, roda pião,
O tempo rodou num instante nas voltas do meu coração
A roda girará, outro dia vai nascer,
Apesar de Você
Apesar de Você!”*

(Francisco El Hombre canta Chico Buarque)

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo compreender como se deu a ascensão de Jair Bolsonaro à Presidência da República, quais foram os métodos de erosão democrática adotados no contexto brasileiro durante o seu governo (2019-2022) e como esses métodos distanciam ou aproximam o Brasil dos casos de erosão democrática que ocorrem internacionalmente em países como a Hungria e a Venezuela, por exemplo. Para respondermos a esses questionamentos, primeiramente analisamos o cenário global, conceituando a erosão democrática e examinando quais são os mecanismos e as estratégias de erosão descritas por autores como Kim Lane Scheppele, David Landau e Rosalind Dixon ao examinarem o cenário internacional. Observamos que a erosão democrática se dá através da alteração legal, constitucional e infralegal das regras do jogo e pela violação de direitos fundamentais. Em seguida, observamos o cenário político-constitucional brasileiro que antecedeu a vitória de Jair Bolsonaro, na tentativa de compreendermos como a sua candidatura consolidou-se. Por fim, no último capítulo, procuramos entender quais foram os mecanismos de erosão democrática adotados durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) e como esses métodos diferem daqueles descritos por Scheppele, David Landau e Rosalind Dixon, ao analisarem a realidade de países como a Hungria e a Venezuela, por exemplo. Demonstramos no capítulo final que, embora a criação de alianças no Congresso Nacional (CN) seja um pré-requisito para a governabilidade do Presidente da República, Bolsonaro não obteve êxito na formação de uma coalizão parlamentar, o que resultou na rejeição da maioria das proposições legislativas que ele enviou ao CN. Diante dessa falta de governabilidade, Bolsonaro passou a usar da edição de atos normativos infralegais para modificar a administração pública, ameaçar agentes públicos, sucatear políticas públicas, limitar direitos fundamentais, erodindo, dessa forma, a democracia brasileira. Evidenciamos também que, ao liberar verbas de emendas do relator (orçamento secreto) a partir da segunda metade do mandato, Bolsonaro se aproximou de parlamentares do centrão. No entanto, essa aproximação não foi suficiente para assegurar-lhe um controle efetivo da pauta legislativa no Congresso. Razão pela qual, a liberação de emendas do relator apenas permitiu que Bolsonaro permanecesse na Presidência da República até o final do seu mandato (2022), não sendo capaz de assegurar-lhe uma coalização com a qual pudesse governar. Para realizar este trabalho, utilizamos o método dedutivo acompanhado de uma revisão bibliográfica, com a análise das pesquisas realizadas em âmbito internacional por Kim Lane Scheppele, David Landau e Rosalind Dixon e, em âmbito nacional, por Arantes, Limongi, Avritzer, Miguel, Glezer, Vieira e Barbosa.

Palavras-Chave: Erosão Democrática; Governo Bolsonaro; Infralegalismo autoritário.

ABSTRACT

The present work aims to understand how Jair Bolsonaro's rise to the Presidency of the Republic occurred, what were the methods of democratic erosion adopted in the Brazilian context during his government (2019-2022) and how these methods either distance or bring Brazil closer to cases of democratic erosion occurring internationally in countries such as Hungary and Venezuela. To address these questions, we first analyze the global scenario by conceptualizing democratic erosion and examining the mechanisms and strategies described by authors such as Kim Lane Scheppele, David Landau, and Rosalind Dixon when examining the international landscape. We observe that democratic erosion occurs through legal, constitutional and infralegal changes to the rules of the game and the violation of fundamental rights. Next, we observe the Brazilian political-constitutional scenario that preceded Jair Bolsonaro's victory to understand how his candidacy solidified. Finally, in the last chapter, we seek to understand the mechanisms of democratic erosion adopted during the government of Jair Bolsonaro (2019-2022) and how these methods differ from those described by Scheppele, David Landau, and Rosalind Dixon when analyzing the reality of countries like Hungary and Venezuela, for instance. In the final chapter, we demonstrate that, although the creation of alliances in the National Congress (CN) is a prerequisite for the governability of the President of the Republic, Bolsonaro failed in forming a parliamentary coalition, resulting in the rejection of most legislative proposals he submitted to the CN. Faced with this lack of governability, Bolsonaro began to use the issuance of sub-legal normative acts to modify public administration, threaten public agents, undermine public policies, and limit fundamental rights, thus eroding Brazilian democracy. We also show that by releasing funds from the rapporteur's amendments (secret budget) from the second half of his term, Bolsonaro approached Centrist parliamentarians. However, this approach was insufficient to ensure effective control of the legislative agenda in Congress. Therefore, the release of rapporteur amendments only allowed Bolsonaro to remain in the presidency until the end of his term (2022), unable to secure a coalition to govern. To carry out this work, we used the deductive method accompanied by a literature review, analyzing research conducted internationally by Kim Lane Scheppele, David Landau, and Rosalind Dixon, and nationally by Arantes, Limongi, Avritzer, Miguel, Glezer, Vieira, and Barbosa.

Keywords: Democratic Erosion; Bolsonaro Government; Authoritarianism Infra legalism.

LISTA DE SIGLAS

AD	Acción Democrática
ADC	Ação Direta de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU	Advocacia Geral da União
AIDS/HIV	Vírus da Imunodeficiência Humana
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
ANCPC	Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa
BA	Bahia
CE	Ceará
CEPEDISA	Centro de Pesquisas e Estudos de Direito Sanitário
CQC	Custe o Que Custar
CN	Congresso Nacional
COPEI	Comité de Organización Política Electoral Independiente
COVID-19	Corona Virus Disease
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FIDESZ	União Cívica Húngara
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GLO	Garantia da Lei e da Ordem
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
LGBTQIA+	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais, Transgêneros, Queers, Intersexuais, Assexuais, plus
MBL	Movimento Brasil Livre
MDH	Ministério dos Direitos Humanos
MEC	Ministério da Educação
MMFDH	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
MP	Medida Provisória

MPF	Ministério Público Federal
MPL	Movimento Passe Livre
MS	Ministério da Saúde
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PcdoB	Partido Comunista do Brasil
PDC	Partido Democrata Cristão
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PDL	Projeto de Decreto Legislativo
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PP	Partido Progressista
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PGR	Procuradoria Geral da República
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PR	Partido Republicano
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PROUNI	Programa Universidade Para Todos
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RAI	Regional Authority Index
REDE	Rede Sustentabilidade
RJ	Rio de Janeiro
RN	Rio Grande do Norte
RNA	Ácido Ribonucleico

RR	Roraima
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
TRF	Tribunal Regional Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 EROSÃO DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO MUNDIAL	20
2.1 ASCENSÃO E QUEDA DEMOCRÁTICA	21
2.1.1 A democracia no século XX:	22
2.1.2 O declínio democrático:	25
2.2 EROSÃO DEMOCRÁTICA: ALTERAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL DAS REGRAS DO JOGO	28
2.2.1 Autoritários do século XX e os autocratas do século XXI:	29
2.2.2 Mecanismos informais e formais de erosão democrática:	35
2.3 EROSÃO DEMOCRÁTICA NA HUNGRIA E VENEZUELA	40
2.3.1 Erosão democrática na Hungria:	41
2.3.2 Erosão democrática na Venezuela:	47
2.3.3 Erosão democrática e a limitação de direitos fundamentais na Hungria e Venezuela:	54
3 PACTO CONSTITUCIONAL DE 1988 E A ASCENSÃO DA EXTREMA-DIREITA NO BRASIL	65
3.1 ASCENSÃO E QUEDA DO PARTIDO DA NOVA REPÚBLICA	66
3.1.1 O partido da Nova República e o presidencialismo de coalizão:	67
3.1.2 Presidencialismo de coalizão, manifestações de Junho de 2013 e desestabilização política:.....	73
3.2 ELEIÇÕES GERAIS DE 2014 E INSTABILIDADE POLÍTICA	78
3.2.1 Eleições 2014 e o questionamento do resultado das eleições:	78
3.2.2 O processo de impeachment de Rousseff:	84
3.3 ELEIÇÕES GERAIS DE 2018 E A ASCENSÃO DA EXTREMA-DIREITA.....	99
3.3.1 Consolidação da candidatura de Jair Bolsonaro:	100
3.3.2 Bolsonaro, populismo e ameaça às instituições democráticas:	105
4 INFRALEGALISMO AUTORITÁRIO E A EROSÃO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA NO GOVERNO DE JAIR BOLSONARO (2019-2022)	112
4.1 EROSÃO DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO MUNDIAL VS. EROSÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL DURANTE O GOVERNO BOLSONARO.....	114
4.1.1 Presidencialismo de coalizão e erosão democrática:.....	115

4.1.2 Legalismo autoritário vs. Infralegalismo autoritário:.....	119
4.1.3 O orçamento secreto e a governabilidade de Jair Bolsonaro:	126
4.2 PANDEMIA DA COVID-19, DISPUTA ENTRE OS PODERES E ATAQUE ÀS INSTITUIÇÕES.....	132
4.2.1 Tensões no federalismo brasileiro: a omissão deliberada do governo federal no combate à Covid-19:	133
4.2.2 Infralegalismo autoritário e a disputa entre os poderes da Nova República:	138
4.3 INFRALEGALISMO AUTORITÁRIO E A VIOLAÇÃO DE DIREITOS NO GOVERNO BOLSONARO.....	144
4.3.1 Destruição e sucateamento de políticas públicas de proteção ao meio ambiente e à população indígena:	145
4.3.2 Destruição e sucateamento de políticas públicas de combate à homofobia e à desigualdade de gênero:	153
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	162
REFERÊNCIAS	166

1 INTRODUÇÃO

As eleições gerais de 2018 foram marcadas por uma forte polarização política e pela disputa entre dois projetos de governo antagônicos entre si, um comprometido com os valores de uma sociedade democrática e outro que, sob uma plataforma populista, negava esses valores. De um lado estavam Fernando Haddad (PT), Ciro Gomes (PDT), Geraldo Alckmin (PSDB)¹, Guilherme Boulos (PSOL), Marina Silva (REDE), etc., todos candidatos à presidência que, apesar das divergências ideológicas, se comprometeram com a defesa da democracia e das suas instituições. De outro lado estava Jair Messias Bolsonaro (PSL), figura atuante na política brasileira desde 1989, conhecido pelos seus discursos acalorados em defesa da ditadura militar, dos militares e pela sua posição contrária ao reconhecimento de direitos às minorias políticas, como as mulheres, a comunidade LGBTQIA+, a população negra e indígena.

Bolsonaro, apresentou-se à população como um candidato antissistema, que criticava os partidos e políticos tradicionais, com um discurso populista, de defesa de um suposto povo “verdadeiro”; conservador, que procurava propagar a moralidade cristã por toda a sociedade brasileira; de direita, que tinha uma agenda ultraliberal na economia; e antidemocrático, que defendia a ditadura militar, os militares e o uso da violência como forma de punição dos adversários políticos. Dessa forma, a eventual vitória do candidato representaria uma ameaça à democracia enquanto sistema normativo comprometido com a dignidade humana, o pluralismo e o reconhecimento de direitos fundamentais inerentes ao ser humano.

Por essas razões, organizações internacionais, pesquisadores do constitucionalismo e da democracia e demais integrantes da sociedade civil demonstraram certa preocupação com a possibilidade de vitória do então candidato. Em 29 de setembro de 2018, por exemplo, mulheres de diferentes regiões do Brasil se reuniram para, numa só voz, dizer não ao presidente Jair Bolsonaro (movimento, intitulado de #EleNão). No entanto, essas manifestações não evitaram a vitória do candidato no segundo turno eleitoral, realizado em 28 de outubro de 2018.

Isso se deve ao fato de que o cenário político-constitucional brasileiro naquele momento era caracterizado pela descrença dos partidos tradicionais perante a população e pela recusa desta mesma população em aceitar qualquer tipo de discurso proferido por figuras conhecidas e pertencentes ao establishment político nacional. Assim, após a apuração dos votos,

¹ Observamos no terceiro capítulo que o PSDB, partido pelo qual Geraldo Alckmin concorreu à presidência em 2018, se radicalizou em 2014 após questionar o resultado oficial das eleições. No entanto, é importante ressaltar que, a despeito desse momento, em 2018, o partido adotou um posicionamento de respeito à ordem constitucional, embora tenha anunciado apoio à candidatura de Bolsonaro no segundo turno.

Bolsonaro foi eleito o 38.º Presidente da República, recebendo mais de 57 (cinquenta e sete) milhões de votos dos brasileiros e brasileiras, cerca de 10 (dez) milhões a mais do que o seu adversário, Fernando Haddad (PT), que obteve pouco mais de 47 (quarenta e sete) milhões de votos.

Bolsonaro assumiu o cargo em janeiro de 2019 e a partir de então adotou uma série de medidas que desestabilizaram a administração pública, violaram direitos fundamentais e afrontaram a democracia brasileira.

Assumindo um compromisso com a defesa e a preservação do regime democrático, nesta dissertação analisamos como se deu a ascensão de Jair Bolsonaro à Presidência da República, quais foram os métodos e as estratégias de erosão democrática adotadas durante o seu mandato (2019-2022) e como esses métodos distanciam ou aproximam o Brasil dos casos de erosão democrática que ocorrem internacionalmente em países como a Hungria e a Venezuela, por exemplo. Nos últimos anos, muito se tem escrito e discutido sobre a eleição de líderes autocráticos que, após assumirem o poder, usam os mecanismos constitucionais existentes para enfraquecer a democracia e violarem direitos dos cidadãos que vivem no país em que esses líderes foram eleitos. Entretanto, a maioria desses estudos não analisa de forma aprofundada a realidade brasileira e como Jair Bolsonaro agiu para atingir os seus objetivos antidemocráticos. Esta dissertação procura preencher essa lacuna, com foco nos desafios e dificuldades do regime brasileiro que permitiram a eleição de Bolsonaro e conduziram o seu governo nos quatro anos em que esteve no poder.

Portanto, neste trabalho, analisamos como se deu a ascensão de Jair Bolsonaro, quais foram os métodos de erosão democrática adotados no contexto brasileiro durante o seu governo e como esses métodos distanciam ou aproximam o Brasil dos casos de erosão democrática que ocorrem internacionalmente em países como a Hungria e a Venezuela. Utilizamos o método dedutivo acompanhado de uma revisão bibliográfica, com a análise das pesquisas realizadas em âmbito internacional por Kim Lane Scheppele, David Landau e Rosalind Dixon e, em âmbito nacional, por Limongi, Avtizer, Miguel, Glezer, Vieira e Barbosa.

A presente dissertação está dividida em três capítulos. Primeiramente, no segundo capítulo, analisamos o cenário internacional, conceituando a erosão democrática e demonstrando os mecanismos e estratégias de erosão observados por autores como Kim Lane Scheppele, David Landau e Rosalind Dixon ao realizarem uma análise do cenário internacional.

Evidenciamos no segundo capítulo que esses estudiosos, ao analisarem o contexto internacional, constataram que a democracia está em declínio na atualidade devido à eleição de

líderes autocratas que, ao assumirem o cargo para o qual foram eleitos, usam a maioria parlamentar para modificar de forma constante o texto constitucional e as normas infraconstitucionais. Essas alterações têm como consequência a eliminação dos *checks and balances*, a ampliação das competências do Poder Executivo, a limitação de direitos fundamentais e a alteração das normas eleitorais, permitindo, dessa forma, a concentração do poder no Poder Executivo e a manutenção do líder autocrata no cargo, eleição após eleição. Ainda no segundo capítulo, apresentamos como exemplos de erosão democrática os casos da Hungria e da Venezuela após a eleição de Orbán e Chávez, respectivamente, que serão utilizados como base para a análise posterior da erosão democrática no Brasil durante o governo de Bolsonaro.

Importante pontuar que para fins deste trabalho entendemos que a erosão democrática na atualidade ocorre em democracias constitucionais liberais. Compreendemos que para um regime ser considerado como uma democracia constitucional liberal é necessário a existência de, ao menos, três requisitos: (1) a realização de eleições livres, justas e periódicas, (2) a positivação de direitos fundamentais, como a dignidade da pessoa humana, a igualdade e a liberdade, que são necessários para que o efetivo processo democrático ocorra e (3) um Estado de Direito forte que garanta a estabilidade, a previsibilidade e a publicidade do regime. A erosão democrática, por sua vez, ocorre quando o líder eleito (Presidente da República ou Primeiro-Ministro) age para liminar um ou todos os requisitos democráticos citados acima, fazendo modificações constantes no sistema que colocam em risco a transparência das eleições, a existência dos direitos fundamentais e do próprio Estado de Direito.

Compreendemos, portanto, que a erosão democrática ocorre quando o líder eleito faz alterações constantes no sistema com o objetivo de concentrar o poder e permanecer no cargo indefinidamente, além de liminar direitos fundamentais como a dignidade humana, a igualdade e a liberdade. Ou seja, a erosão se dá via alterações de instituições chaves e restrição de direitos, de modo que as pessoas, sobretudo as minorias políticas, têm seus direitos limitados, sendo impedidas de exercerem sua liberdade e autonomia dentro do Estado em que vivem.

Na sequência, no terceiro capítulo, damos início a análise do caso brasileiro. Observamos o cenário político-constitucional que antecedeu a vitória de Jair Bolsonaro na tentativa de compreendermos como a candidatura desse líder consolidou-se. Verificamos que o contexto que permitiu a ascensão de Bolsonaro é caracterizado pela crise do presidencialismo de coalizão e pela perda de legitimidade dos partidos tradicionais devido às manifestações de

Junho de 2013, ao questionamento do resultado das eleições de 2014, à Operação Lava-Jato e à aprovação do impeachment de Dilma Rousseff, em agosto de 2016.

Por fim, no quarto capítulo, procuramos entender quais foram os mecanismos de erosão democrática adotados no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) e como essas estratégias diferem daquelas descritas por Scheppele, David Landau e Rosalind Dixon, ao analisarem a realidade de países como a Hungria e a Venezuela, por exemplo. Demonstramos no capítulo final que, embora a criação de alianças no Congresso Nacional (CN) seja um pré-requisito para a governabilidade do Presidente da República, Bolsonaro se recusou, em um primeiro momento, a formar uma coalizão e dialogar com o parlamento, o que resultou na rejeição da maioria das proposições legislativas que ele enviou ao CN. A segunda parte do primeiro mandato de Bolsonaro é marcada por uma reaproximação com parlamentares do Centrão, devido à disponibilização de verbas para as emendas do relator e à transferência da agenda legislativa para o Congresso Nacional, o que inverte a lógica do presidencialismo de coalizão.

Diante dessa falta de governabilidade e de um governo fragilizado pela pandemia da Covid-19, escândalos de corrupção e pedidos de impeachment, Bolsonaro utilizou, durante o seu mandato, da edição de atos normativos infralegais para modificar a administração pública, ameaçar agentes públicos, sucatear políticas públicas, limitar direitos fundamentais, erodindo, dessa forma, a democracia brasileira.

Observamos que, diferentemente dos casos da Hungria e da Venezuela, Bolsonaro não cooptou os integrantes da Corte Constitucional e do Congresso Nacional, tampouco alterou as normas constitucionais e eleitorais. Na verdade, os poderes Judiciário e Legislativo atuaram como uma barreira de contenção da atuação autoritária do Presidente que, sempre que possível, buscou alterar a administração pública, sucatear políticas públicas e limitar direitos, por meio da edição de atos normativos infralegais (ex.: decretos, portarias e resoluções). Isso, no entanto, não significa que não houve retrocesso democrático, uma vez que, como verificamos no quarto capítulo, a política negacionista de Bolsonaro durante a pandemia, a militarização da administração pública, aliadas à edição de atos normativos que limitaram direitos e sucatearam políticas de proteção ao meio ambiente e à população indígena e ao combate às desigualdades de gênero, desestabilizaram o aparato democrático.

Por fim é importante pontuar que a presente dissertação ao utilizar os casos da Venezuela e da Hungria como exemplos de erosão democrática apontados pela literatura internacional, não buscou fazer uma análise comparativa entre a Venezuela, a Hungria e o

Brasil. Compreendemos que os exemplos da Venezuela e Hungria não esgotam o assunto, uma vez que a recessão democrática sob a forma de erosão também é perceptível em países como Polônia, Turquia, Filipinas e inclusive Brasil. No entanto, por entendermos que a análise dos dois países consegue capturar o panorama geral das pesquisas realizadas por Scheppele, Landau e Dixon, nos limitamos a observação deles.

Além disso, delimitamos a nossa análise ao movimento autocrático que ocorre na Venezuela e Hungria por dois outros motivos: o primeiro deles é que, enquanto a Venezuela representa a ascensão autocrática de líderes de esquerda – que com discursos de combate às desigualdades, ao FMI e às elites tradicionais, ascendem ao poder – a Hungria, representa a ascensão de líderes autocráticos de direita - que com discursos de preservação da ordem moral e contra estrangeiros obtêm sucesso eleitoral – o que demonstra que, a erosão pode ocorrer tanto em governos de esquerda como de direita. Segundo, conforme analisamos no capítulo 04, a comparação entre os dois países contrasta com a forma como a erosão da democracia brasileira ocorreu durante o governo de Jair Bolsonaro.

2 EROSÃO DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO MUNDIAL

Nunca antes nosso futuro foi mais imprevisível, nunca dependemos tanto de forças políticas que podem a qualquer instante fugir às regras do bom senso e do interesse próprio — forças que pareceriam insanas se fossem medidas pelos padrões dos séculos anteriores.²

Hannah Arendt escreveu a passagem transcrita acima no livro *As origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo e totalitarismo*, publicado pela primeira vez em 1951, seis anos após o término da Segunda Guerra Mundial. Analisando o contexto pós-guerra, a autora procurou entender os motivos que levaram à ascensão de regimes totalitários na Alemanha e na União Soviética e que resultaram num cenário de violação de direitos humanos nunca antes visto no Ocidente.

É com tamanha melancolia que o século XX pode ser compreendido não apenas na Alemanha e na União Soviética (hoje Rússia), mas em todo o mundo: Américas, África, Europa e Ásia. Regimes totalitários, ditatoriais e autoritários se disseminaram pelo mundo, pessoas foram sequestradas, torturadas e mortas à luz do dia.

O cenário se altera apenas no final do século XX e início do século XXI, com a queda do Muro de Berlim, em 1989, e a disseminação de regimes democráticos pelo mundo todo. Nesse período, estudiosos da democracia e do constitucionalismo, surpresos com a grande quantidade de países que estavam construindo regimes democráticos, compartilhavam de um entusiasmo excessivo em relação a ela. Acreditavam que a democracia seria *The Only Game in Town*, a grande marca da contemporaneidade e que, um país após o outro, independentemente de suas condições políticas, econômicas ou sociais, adotaria sistemas normativos democráticos comprometidos com a realização periódica de eleições, a positividade de direitos humanos e a criação de instituições políticas de controle do poder executivo, legislativo e judiciário.

Entretanto, nos termos de Arendt, não tardou muito para que o destino da população se mostrasse mais uma vez imprevisível: a democracia — a grande esperança do século XXI — entrou em recessão devido à ascensão de forças políticas que atuam em benefício próprio, limitando órgãos e instituições que garantem o funcionamento pleno e completo da democracia. Atualmente, autores como Kim Lane Scheppele, David Landau e Rosalind Dixon evidenciam que forças políticas autocratas estão conquistando o poder e utilizando dos mecanismos constitucionais existentes (substituição, emendamento, criação e modificação de leis) como

² ARENDT, H. **As Origens do Totalitarismo**: antissemitismo, imperialismo e totalitarismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 11.

estratégia de erosão da democracia, para tornar o sistema cada vez menos democrático, republicano e responsivo à vontade popular.

E é este fenômeno, intitulado de erosão democrática, que analisamos no presente capítulo. Utilizando do método de revisão bibliográfica, analisamos o que é erosão democrática, como ela ocorre, quais mecanismos de erosão democrática os líderes autocráticos atuais utilizam e o que os diferencia dos autoritários do século passado, que se utilizavam de golpes de estado e medidas de exceção constitucional para conquistar e manter o poder. Observamos também como os autocratas, ansiosos para conquistar e manter o poder no país em que foram eleitos, erodem a democracia ao restringir direitos fundamentais de populações em situações de vulnerabilidade, tais como mulheres, homossexuais, indígenas e entre outros. Neste capítulo, a análise é geral e tem como marco teórico pesquisas realizadas por Kim Lane Scheppele, David Landau, Rosalind Dixon, Tom Ginsburg e Huq Aziz.

Este capítulo está dividido em três tópicos: no primeiro fazemos uma análise do contexto político e econômico que propiciou a disseminação de regimes democráticos no final do século XX. Posteriormente, observamos algumas pesquisas realizadas por institutos não governamentais (como a Freedom House, por exemplo) que apontam para um retrocesso democrático que vem ocorrendo desde o ano de 2006. No segundo tópico, analisamos a forma como os líderes autoritários do século XX podem ser distinguidos dos líderes autocráticos do século XXI e quais são os mecanismos de erosão democrática que esses últimos adotam. Por fim, no terceiro tópico, examinamos os exemplos de erosão democrática que ocorrem na Venezuela desde a eleição de Hugo Chávez em 1988 e na Hungria, após a vitória eleitoral de Viktor Orbán.

2.1 ASCENSÃO E QUEDA DEMOCRÁTICA

Este tópico apresenta o cenário da democracia no final do século XX e início do século XXI. Na primeira parte, analisamos como os regimes ditatoriais chegaram ao fim no final do século XX e de que forma, a partir de então, foram sendo estabelecidos sistemas normativos democráticos ao redor do mundo, o que despertou um otimismo entre os pesquisadores em relação à democracia enquanto sistema de governo. Na segunda parte, verificamos que essa onda de otimismo durou pouco, uma vez que estudos empíricos recentes indicam que a democracia está em recessão em parte do mundo. Utilizamos como referencial teórico para a realização deste tópico, as pesquisas de Steven Levitsky, Larry Diamond, Francis Fukuyama,

Samuel Huntington e os dados apresentados pela Freedom House (organização não governamental).

2.1.1 A democracia no século XX:

O século XX foi caracterizado pela ascensão de regimes totalitários e ditatoriais³ em praticamente todo o mundo. Após o término da Primeira Grande Guerra, uma onda antidemocrática tomou conta de praticamente toda a Europa: os movimentos fascista, nazista e bolchevista se espalharam pelo continente, propiciando a ascensão de Mussolini, na Itália; Hitler, na Alemanha; e Stalin, na União Soviética. Pouco tempo depois, Hitler, com o apoio de Mussolini, inicia a Segunda Guerra Mundial (1939), criando um ambicioso plano de expansão territorial e limpeza étnica que duraria seis anos e resultaria num dos maiores genocídios conhecidos pela história.

Em setembro de 1945, logo após o suicídio de Hitler, a Segunda Guerra Mundial termina e com ela são reveladas verdades que, para alguns, eram desconhecidas e, por outros, ignoradas: o encarceramento de milhões de pessoas em campos de concentração e a enorme quantidade de valas com corpos gelidos de homens, mulheres, crianças, judeus, homossexuais e pessoas com deficiência, todos mortos durante o regime nazista. Naquele momento, o mundo ocidental enfrentava um cenário de violação de direitos humanos nunca presenciado, tornando-se urgente a criação de instituições e mecanismos que protegessem os direitos humanos e evitassem a repetição autoritária da história.

A primeira medida a ser tomada foi a criação de constituições que redemocratizam as instituições dos países da Europa-Central que estavam sob regimes totalitários e autoritários, reconhecendo direitos inerentes ao ser humano e estabelecendo controles sobre o poder executivo, legislativo e judiciário. Em seguida, são criados sistemas globais (ONU) e regionais (CEDH) de proteção dos direitos humanos que obrigam os estados a adotarem medidas de

³ De acordo com Hannah Arendt não é possível utilizar as expressões ditadura, autoritarismo e totalitarismo como sendo sinônimas. Conforme a autora, “O que é importante em nosso contexto é que o governo totalitário se diferencia das tiranias e das ditaduras; a distinção entre eles não é de algum modo uma questão acadêmica que possa ser deixada, sem riscos, aos cuidados dos ‘teóricos’, porque o domínio total é a única forma de governo com a qual não é possível coexistir. Assim, temos todos os motivos para usar a palavra ‘totalitarismo’ com cautela”. Conforme a autora revela ao longo do livro as Origens do Totalitarismo, por exemplo, enquanto o terror ditatorial ameaça apenas adversários autênticos; o terror totalitário ameaça também cidadãos inofensivos, uma vez que aspira exercer o poder totalmente; enquanto o ditador não se identifica com os seus subordinados e, tão pouco com seus atos; o líder totalitário não tolera críticas aos seus subordinados e súditos, uma vez que todos agem em seu nome. (ARENDR, 2012, p. 343).

proteção à dignidade humana, à liberdade, à democracia e à pluralidade. Esta reconstrução inaugura o período conhecido como *Les Trente Glorieuses* (os trinta anos gloriosos), caracterizado pela ascensão democrática e prosperidade econômica.

A situação, contudo, era diferente nos países do sul e leste da Europa e latino-americanos, uma vez que tanto o contexto anterior quanto o posterior a 1945 é marcado pela alternância de regimes autoritários nessas regiões. No que diz respeito ao cenário posterior a 1945, ele é caracterizado pelo financiamento e manutenção de ditaduras civis-militares que impediam que possíveis revoluções socialistas — como a que ocorreu em Cuba em 1959 — se desenvolvessem.

Enquanto de um lado havia otimismo (Europa-Central, por exemplo), de outro, a desilusão. Nos países em que regimes ditatoriais foram estabelecidos durante as décadas de 60 e 70, pessoas eram mortas e sequestradas à luz do dia. Os direitos fundamentais e políticos foram suspensos. A violência, a intolerância e a tortura predominavam nas ruas e a democracia, tão importante para a garantia e proteção de direitos, ainda não havia sido concretizada, pelo menos não em sua totalidade. A situação só se modificou nos anos seguintes à queda do Muro de Berlim (1989), que representou o fim da Guerra Fria e do socialismo enquanto alternativa ao sistema capitalista.

Com o reconhecimento da vitória do capitalismo, abriu-se o caminho para que as democracias se espalhassem sob uma perspectiva neoliberal (limitada). Em outras palavras, como os partidos e movimentos políticos de esquerda não encontraram uma alternativa viável ao socialismo⁴, a criação de regimes democráticos, com a possibilidade de alternância de poder político, tornou-se possível, uma vez que não representaria um risco à hegemonia capitalista.

Dessa forma, desde a queda do Muro de Berlim diversos países adotaram regimes democráticos — ora sob uma perspectiva exclusivamente eleitoral (no sentido de prever eleições regulares, livres e justas), ora sob uma perspectiva mais liberal (que, além de prever eleições regulares, também estabelece direitos fundamentais liberais e instituições de controle dos poderes). A crise dos regimes autoritários no sul da Europa (Grécia, Espanha, Portugal), na América do Sul (Argentina, Brasil, Chile, Uruguai) e no leste da Europa (Bulgária,

⁴ O medo de que eventuais líderes políticos socialistas pudessem destituir governos democráticos ou de que os próprios governantes democráticos pudessem iniciar um processo de socialização das instituições, levou países capitalistas de primeiro mundo, como, por exemplo, os Estados Unidos, a financiarem ditaduras civis militares por todo o mundo durante as décadas de 60 e 70. Os países periféricos da América-Latina foram os que mais sofreram com essa intervenção hegemônica dos Estados Unidos, vez que ditaduras foram financiadas na Argentina, no Chile, no Uruguai, no Brasil e entre outros. Quando a União Soviética entrou em colapso, começa-se a entender que o socialismo não representaria mais uma ameaça ao capitalismo e, por isso, regimes democráticos puderam se desenvolver na região.

Checoslováquia, Polônia, Hungria) levou à consolidação de novas democracias. Segundo a *Freedom House*, enquanto apenas 65 (sessenta e cinco) países eram considerados democracias no ano de 1990, em 2006 esse número aumenta para 90 (noventa). Em análise similar, no ano de 1990, a *Polity IV* considerava 56 (cinquenta e seis) países democráticos, número que aumenta para 95 (noventa e cinco) em 2006.⁵

Essa disseminação democrática gerou uma excessiva onda de otimismo entre os acadêmicos e os estudiosos da época. Conforme Levitsky e Way descrevem, “[...]. The fall of the Berlin Wall and the collapse of the Soviet Union generated a widespread perception that liberal democracy was the ‘only game in town’”⁶. Huntington, por exemplo, refere-se às décadas de 70 e 80 como a fase de disseminação de uma terceira onda de democratizações, uma vez que, para o autor, o aprofundamento dos problemas de legitimidade dos regimes autoritários e o crescimento econômico global contribuíram para a disseminação de um fenômeno chamado *snowballing*, no qual um país segue o exemplo do outro e adota sistemas normativos democráticos.⁷ Diamond, por sua vez, apontou a terceira onda como sendo a primeira a prever a democracia como o regime predominante no mundo.⁸

E é nesse contexto que, em artigo escrito para o jornal *The National Interest*, Francis Fukuyama interrogou-se sobre a possibilidade de o mundo estar vivendo *The End of History*.⁹ Escrevendo em 1989, Fukuyama argumentou que a derrota do projeto expansionista do bloco soviético, “cuja marca histórica definitiva fora a reunificação alemã, colocavam um ponto final na existência de alternativas políticas ao projeto-democrático ocidental.”¹⁰ A ruína das ideologias fascistas, nazistas e comunistas representaria o fim da história como tal, possibilitando a disseminação e, inclusive, universalização da democracia liberal como forma final de governo.¹¹ Nas palavras do autor¹²

⁵ LEVITSKY, S.; WAY, L. The Myth of Democratic Recession. *Journal of Democracy*, vol. 26, n. 1, 2015, p. 47.

⁶ Em português: “[...]. A queda do Muro de Berlim e o colapso da União Soviética geraram uma percepção generalizada de que a democracia liberal era o ‘único jogo disponível’”.

⁷ HUNTINGTON, S. P. *Democracy’s Third Wave*. *Journal of Democracy*. Vol. 2., n. 2, 1991, p. 15.

⁸ DIAMOND, L. Democratic Regression in comparative perspective: scope, methods, and causes, *Democratization*, vol., 28, no. 1, 2020. 23.

⁹ Conforme Lynch e Cassimiro observam, a ideia de fim da história não foi invenção de Fukuyama. Ao contrário, remontam a Hegel e Karl Marx.

¹⁰ LYNCH C.; CASSIMIRO. P.H. *O populismo Reacionário*. São Paulo: Contracorrente, 2022, p. 11–12.

¹¹ Como veremos na sequência, a partir de 2015, com a publicação do artigo “Why Democracy is performing so poorly?”, Fukuyama começa a rever o seu posicionamento, indicando a existência de uma declínio democrático.

¹² Em português: “O que podemos estar testemunhando não é apenas o fim da Guerra Fria ou a passagem de um determinado período da história do pós-guerra, mas o fim da história como tal: isto é, o ponto final da evolução biológica da humanidade e a universalização da cultura democrático-liberal ocidental, como a forma final de governo humano”. FUKUYAMA, F. The end of history? *The National Interest*, n. 16, 1989, p. 4.

What we may be witnessing is not just the end of the Cold War, or the passing of a particular period of postwar history, but the end of history as such: that is, the end **point of mankind's ideological evolution and the universalization of Western liberal democracy** as the final form of human government.

O fim da história a que Fukuyama se referia à época, remete a ideia de que as sociedades reconheceriam o liberalismo econômico, político e a própria democracia liberal ocidental como únicas alternativas possíveis. Ao utilizar a expressão *the end of history*, o autor não sugeriu que o mundo que surgiria no final do século XX seria marcado pela paz final ou pela ausência definitiva de conflitos. Ao contrário, acreditava que a ascensão de fundamentalismos religiosos e nacionalistas poderiam ser potenciais focos de conflitos para os valores liberais ocidentais. No entanto, defendia que não teriam força suficiente para adquirir caráter internacional e, antes, seriam fruto da permanência de formas arcaicas em locais nos quais a democracia ainda estaria incompleta do que verdadeiros projetos alternativos de civilização para a hegemonia do ocidente.¹³

Apesar de a expectativa de uma globalização da democracia liberal ser a grande marca do final do século XX e início do século XXI, Kim Lane Scheppele descreve que “[...]. Of course, we all knew then — and we know better now — **that history never stops.**” Ou seja, embora certos momentos aparentem **que a sociedade atingiu o seu ponto máximo**, “[...] later developments will change that narrative so that our present moment is but a waystation on that way to a different ending (which in turn will be **provisional**).”¹⁴

2.1.2 O declínio democrático:

Assim, não demorou muito para a história demonstrar que a teoria de Fukuyama sobre o fim da história estava errada. Estudos recentes indicam que uma recessão democrática está em curso, afetando países do mundo inteiro. Por exemplo, no estudo realizado pela *Freedom House*, apresentado pelos autores Ginsburg e Huq Z, no artigo *Defining and tracking the trajectory of liberal constitutional democracy*, países como Bolívia, Equador, Honduras, Mali, Filipinas, Tailândia e Venezuela passaram de livres para não livres. No mesmo sentido, Lary

¹³ LYNCH; CASSIMIRO, op. cit., p. 11–12.

¹⁴ **Em português:** “Claro, todos sabíamos — e sabemos melhor agora — **que a história nunca para**” “[...] desenvolvimentos posteriores mudarão essa narrativa para que nosso momento presente seja apenas uma parada **no caminho para um final diferente (que por sua vez será provisório).**” SCHEPPELE, K. L. Worst Practices and Transnational Legal Order (Or how to build a Constitutional ‘Democratorship’ in plain sight). **Background paper:** Wright Lecture, University of Toronto, nov. 2, 2016, p. 01.

Diamond, analisando o período de 2000 a 2015, encontrou colapsos democráticos em 27 (vinte e sete) países, chegando à conclusão de que na maioria dos Estados as liberdades políticas têm diminuído. Kurlantzinck, por sua vez, concluiu que em 2013, 53 (cinquenta e três) dos 128 (cento e vinte e oito) países avaliados poderiam ser considerados democracias defeituosas.¹⁵

A análise realizada pela Freedom House entre os anos de 2005 e 2020 revela que a crise prolongada está se agravando, uma vez que enquanto 52 (cinquenta e dois) países apresentavam queda nos índices democráticos em 2005, este número sobe para 73 (setenta e três) em 2020. Segundo a pesquisa apresentada pelo órgão, a pandemia da covid-19 foi usada para consolidar o poder e eliminar a oposição, de forma que neste período 90 (noventa) Estados impediram a divulgação de informações na mídia (especialmente aquelas que diziam respeito à disseminação do vírus); dos 22 (vinte e dois) que realizariam eleições entre 2019 e 2020, sete alteraram a data e quatro modificaram as regras eleitorais; e em 59 (cinquenta e nove) Estados a força policial foi usada como resposta à crise sanitária. A instituição ainda aponta que os abusos de poder cometidos na pandemia afetaram desproporcionalmente a população marginalizada.¹⁶

Among the experts surveyed, 20 percent said a lack of protection for minorities and vulnerable populations was one of the three issues most affected by the coronavirus response; 25 percent said new or increased restrictions on ethnic and religious minorities have been put in place as a result of the coronavirus outbreak in their countries of focus. In some cases, these groups suffered disproportionately because their status put them at greater risk. But the dearth of accountability precipitated by weakened independent media or acquiescent legislative and judicial branches has allowed both state and nonstate actors to discriminate against certain groups with impunity.

Em 2023, o estudo revelou que, pelo 17.º ano consecutivo, a liberdade global tem declinado devido à ocorrência de guerras, golpes e ataques às instituições. Por exemplo, a Rússia invadiu a Ucrânia para impedir o progresso democrático naquele país, golpes e outras

¹⁵ GINSBURG, Tom.; HUQ, Z. Aziz. 03. 3. Defining and tracking the trajectory of liberal constitutional democracy. In.: GRABER, Mark. A. (org.); LEVINSON, Sanford. (org.); TUSHNET, Mark. **Constitutional Democracy in Crisis?** — New York: Oxford University Press, 2018, s.p.

¹⁶ Em português: “Entre os especialistas entrevistados, 20% disseram que a falta de proteção para minorias e populações vulneráveis foi uma das três questões mais afetadas pela resposta ao coronavírus; 25% disseram que as restrições novas ou aumentadas a minorias étnicas e religiosas foram implementadas como resultado do surto de coronavírus em seus países de foco. Em alguns casos, esses grupos sofreram desproporcionalmente porque seu status os colocava em maior risco. Mas a escassez de responsabilidade precipitada pelo enfraquecimento da mídia independente ou dos poderes legislativo e judiciário aquiescentes permitiu que atores estatais e não estatais discriminassem certos grupos com impunidade. REPUCCI, S; SLIPOWITZ, A. Democracy under Lockdown: The impact of COVID-19 on the Global Struggle for Freedom. In.: **Freedom House**, s.l., 2020. Disponível em: < <https://freedomhouse.org/>>. Acesso em: 07/08/2023.

tentativas de derrubar o governo representativo desestabilizaram países como a Tunísia, o Peru e o Brasil, o Afeganistão proibiu que meninas recebessem educação em meio a uma crise econômica e humanitária, governos e potências ocupantes usaram violência e outros meios para destruir culturas e alterar a composição étnica de populações em 21 (vinte e um) territórios, incluindo Ucrânia, Etiópia e Mianmar.¹⁷

Até mesmo Francis Fukuyama, já em 2015, reconheceu o declínio democrático como **um problema sério para o mundo e, particularmente, para a “cultura” política ocidental.** Segundo o autor, apesar de as décadas de 70 e 80 terem sido marcadas pelo progresso nos índices democráticos, as pesquisas indicam um retrocesso democrático que se desenvolve desde 2006 e pode atingir todos os países do globo terrestre (tanto desenvolvidos quanto em desenvolvimento). Por exemplo, 2014 **“has not been good for democracy, with two big authoritarian powers, Russia and China, on the move at either of Eurasia”.** Por sua vez, a Primavera Árabe de 2011, **“which raised expectation that the Arab exception to the third wave might end, has degenerated into renewed dictatorship in the case of Egypt, and into anarchy in Libya, Yemen, and also Syria.”**¹⁸

Além disso, o crescimento de líderes e organizações partidárias autocráticas de extrema-direita em países como França (com Marine Le e o partido Reunião Nacional, por exemplo), Alemanha (com o partido Alternativa para a Alemanha) e Estados Unidos (com a vitória do republicano Donald Trump) demonstra que nenhum país está isento da possibilidade de sofrer um retrocesso nos seus índices democráticos.

No que diz respeito aos Estados Unidos, a invasão do capitólio no dia 06 de janeiro de 2021 foi um dos eventos que mais ameaçaram as instituições democráticas daquele país nos últimos anos, uma vez que aqueles que entraram no Congresso questionavam o resultado das eleições de 2020 e pretendiam manter o candidato derrotado no poder. Em um debate com pesquisadores da Universidade de Stanford a respeito da invasão do capitólio por parte dos apoiadores de Donald Trump, Fukuyama afirmou que a maioria dos eleitores do candidato derrotado acreditava que ele havia sido o vencedor das eleições presidenciais de 2020 e que as

¹⁷ GOROKHOVSKAIA, Y.; SHAHBAZ, A.; SLIPOWITZ, A. Freedom in the World 2023: Making 50 Years in the Struggle for Democracy. In.: **Freedom House**, s.l., 2023. Disponível em: <<https://freedomhouse.org/>>. Acesso em: 07/08/2023.

¹⁸ **Em português:** “ocorre uma recessão democrática desde 2006, com um declínio nas pontuações agregadas da **Freedom House todos os anos desde então**”. “[...] não tem sido bom para a democracia, com duas grandes **potências autoritárias, Rússia e China, em movimento em qualquer uma da Eurásia**”. “[...] que levantou a expectativa de que a exceção árabe à terceira onda poderia terminar, degenerou em ditadura renovada no caso do **Egito e, em anarquia na Líbia, Iêmen e também na Síria.**” FUKUYAMA, F. **Why is democracy performing so poorly?** Journal of Democracy, January 2015, v. 26, n. 1, p. 11.

urnas haviam sido fraudadas. Para Fukuyama, “[...]. If you believe that, you would be angry and violent as well. Our problem is that we are living in parallel information universes.”¹⁹

Vinte e seis anos separam o diagnóstico de Fukuyama do fim da história do reconhecimento de declínio democrático e da convivência de informações paralelas no interior “deste processo de unificação de visões de mundo, que ele havia diagnosticado como marco da vitória da ideologia liberal.” A ideia de universos paralelos de informação, como bem pontuam Lynch e Cassimiro, dificilmente poderia ser interpretada como o resultado da sobrevivência de elementos de uma sociedade pré-liberal, como Fukuyama fizera com os potenciais focos de conflito religioso e nacionalismos étnicos. As pessoas que “invadiram a sede do Congresso americano eram cidadãos da maior democracia liberal do mundo, educados em um sistema de valores em que predomina a ideia da liberdade individual, da livre iniciativa, da cidadania política e das relações econômicas capitalistas”, nas quais “o trabalho e o lucro prevalecem sobre formas arcaicas de produção de riqueza.”²⁰

Em outras palavras, não somente a maior democracia do mundo enfrenta um momento de instabilidade, como também são comuns os conflitos e a polarização em qualquer tipo de sociedade. Assim, Fukuyama estava equivocado ao afirmar, em 1989, que a democracia seria o fim da história e que possíveis conflitos só poderiam surgir devido à permanência de formas arcaicas em regiões onde a democracia ainda é incompleta.

2.2 EROÇÃO DEMOCRÁTICA: ALTERAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL DAS REGRAS DO JOGO

Como examinamos no tópico anterior, o contexto atual é marcado pela recessão dos índices democráticos. Levando em consideração este cenário, neste tópico, analisamos de que forma os líderes autocratas deste século atuam para enfraquecer a democracia. Compreendemos quais mecanismos utilizam para manter-se no poder, enfraquecendo os *checks and balances* do legislativo e judiciário e a democracia.

A presente análise é relevante porque a literatura internacional analisada neste tópico parte da premissa de que a recessão democrática atual não se deve à adoção de medidas de exceção e golpes de estado como acontecia no século passado, mas sim pela predominância da

¹⁹ Em português: “Se você acredita nisso, também ficaria com raiva e violento. Nosso Problema é que vivemos em universos paralelos de informação.” WITTE, M.; DRISCOLL, S. **Stanford scholars react to the Capitol Hill Takeover**. Disponível em <<https://news.stanford.edu/2021/01/06/stanford-scholars-react-capitol-hill-takeover/>>. Acesso em 04.08.2023.

²⁰ LYNCH, CASSIMIRO, 2022, p. 13.

utilização de mecanismos constitucionais que erodem a democracia. Este tópico está dividido em duas partes: na primeira, apresentamos as diferenças entre os líderes autocratas atuais e os autoritários do século XX. Em seguida, com base na pesquisas realizadas por Kim Lane Scheppele, David Landau, Rosalind Dixon, Tom Ginsburq e Huq Aziz, analisamos como os mecanismos de alteração das normas legais e constitucionais são utilizados como estratégias de erosão democrática.

Insta ressaltar que a análise realizada neste tópico não considera o caso específico do Brasil, mas sim se baseia em pesquisas realizadas pelos autores citados acima que observam a erosão democrática (em um sentido formal de alteração das regras do jogo) num contexto geral e mundial.

2.2.1 Autoritários do século XX e os autocratas do século XXI:

A democracia no contexto mundial tem sido mais exceção do que regra. No século passado, a maioria da população mundial assistiu à emergência de regimes totalitários e autoritários pela decretação de medidas de urgência e emergência constitucional, estados de exceção e golpes de estado. Já no contexto atual, a democracia está sendo desafiada pela ascensão de líderes e partidos políticos autocráticos que utilizam dos mecanismos constitucionais existentes para erodir a democracia.

Como Scheppele, Landau, Ginsburq e Huq demonstram, as ameaças atuais ao regime democrático são bastante distintas das do século passado. Quando um golpe de estado é deflagrado, um grupo de pessoas, sejam elas integrantes da sociedade civil ou militar, destituem ilegitimamente o governo precedente para instaurar um regime ditatorial de repressão e supressão de direitos políticos e fundamentais. Da mesma forma, a decretação de medidas de urgência, emergência e exceção constitucional²¹ são arbitrárias, vez que permitem que o governante no poder atue de forma ilegal, fora da ordem constitucional, limitando, assim, liberdades e direitos.

A característica central de ambos os movimentos (golpes de estado e decretação de estados de emergência e urgência constitucional) é a arbitrariedade na qual se instituem. Neles, os grupos opositoristas são mortos, presos ou torturados. A constituição é suspensa ou

²¹ A diferença entre a ditadura e a decretação de medidas de urgência e emergência constitucional, reside no fato de que às últimas são adotadas pelo governante que já está no poder, enquanto no golpe de estado, há a troca de poder.

abandonada. As eleições deixam de existir.²² Os direitos de reunião e associação, de expressão e manifestação são suspensos. O Presidente utiliza do aparato policial para reprimir manifestantes, fechar comércios, jornais e emissoras de televisão. De um dia para o outro, o que antes era permitido, torna-se proibido. As limitações que antes existiam para controlar o executivo deixam de existir e, dessa forma, a morte da democracia torna-se evidente e imediata para todos.

Ginsburg e Huq denominam essa forma de retrocesso de *Authoritarian Collapse*²³, explicando que ela abrange situações nas quais é possível determinar a data e a hora em que a democracia morre. É um movimento arbitrário, rápido, completo e perceptível para todos. Por exemplo, o Incêndio no Reichstag pode ser considerado o ponto de partida do regime autoritário²⁴ na Alemanha, uma vez que, a partir daquele momento, o estado de emergência foi decretado e as limitações impostas ao partido político opositor levaram os nazistas à vitória nas eleições de 1933, com 51.9% dos votos válidos. Essa vitória proporcionou ao novo Reichstag (Hitler) a aprovação do *Enabling Act*, permitindo que o Chanceler do Reich governasse de forma independente, sem a necessidade de autorização do Presidente ou do parlamento.

Semelhantemente, o golpe civil-militar de 1º de abril de 1964 marcou a queda do regime democrático no Brasil, da mesma forma que o golpe de 24 de março de 1976 na Argentina e o golpe de 11 de setembro de 1976 no Chile marcaram o início de regimes autoritários naqueles países. Isabel Allende, em livro literário, consegue captar com clareza a arbitrariedade dos regimes estabelecidos pela adoção de medidas de exceção e golpes de estado. Referindo-se a ditadura militar instaurada no Chile, a autora narra²⁵:

O golpe foi organizado como uma estratégia de guerra. As forças armadas e a polícia se rebelaram ao amanhecer de uma terça-feira de primavera e ao meio-dia tinham bombardeado o palácio presidencial, o presidente estava morto, e o país, sob comando militar. A repressão começou de imediato.

[...]. **Nos primeiros três dias houve toque de recolher absoluto em todo o país, não se podia sair à rua sem permissão especial ou, em caso de emergência grave,**

²² Interessante observar a ditadura brasileira. Instaurada em 01 de abril de 1964, o regime durou 21 anos. Neste período, o Congresso Nacional foi fechado apenas três vezes, por curtos períodos no tempo. As eleições para as prefeituras e para o próprio Congresso Nacional continuaram acontecendo e a Constituição de 1946 só foi substituída em 1967. Embora este seja um fator que diferencia a ditadura brasileira das demais, não é possível descaracterizá-la ou chamá-la de “ditadura branca”. Embora, eivada de um simulacro de legalidade, inconstitucionalidade e arbitrariedade do regime estavam presente desde o dia em que o general mourão se dirigiu com suas tropas para a prefeitura da Guanabara — Rio de Janeiro, até o último dia de existência do regime, em 15 de março de 1985.

²³ GINSBURG, T. HUQ, A. Z. **How to Save a Constitutional Democracy**. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2018a., 38–39.

²⁴ Que posteriormente, com a ascensão de Hitler, se torna totalitário.

²⁵ ALLENDE, I. **Violeta**. Tradução: Ivone Benedetti, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2022, p. 214–216.

desfraldando um lenço branco. Os soldados, exaltados, jogavam gente aos empurrões e cacetadas em caminhos do exército e levavam para destino desconhecido; acendiam fogueiras na praça, onde queimavam livros, documentos e registros eleitorais, porque *a democracia estava suspensa até segunda ordem, e se veria no momento devido se voltaríamos a votar. Os partidos políticos e o Congresso foram declarados em recesso indefinido, e a imprensa, censurada [...]. Nas telas só víamos quatro gerais entre a bandeira e o escudo nacional, dando ordens aos cidadãos, e desenhos animados de Walt Disney (grifo nosso).*

No entanto, diferentemente dos autoritários do século passado que conquistavam o poder mediante golpes e decretação de medidas de exceção e, em regra, representavam líderes ideológicos apoiados por militares e serviços de segurança que conduziam as massas a obediência mediante ameaças, aprisionamentos, torturas e propagandas,²⁶ os do século XXI, alcançam suas ambições sem a utilização da força bruta. Frequentemente se aproveitam do cenário de descrédito com os partidos políticos tradicionais para concorrerem a um mandato eletivo sob uma plataforma populista²⁷ que promete dar voz ao povo excluído pelas elites políticas. Chegam ao poder após terem conquistado a maioria dos votos dos cidadãos e cidadãs e, quando assumem o cargo, começam a adotar medidas restritivas de direitos que objetivam a eliminação dos *checks and balances* e a concentração do poder - tudo isso, sob a cobertura da legalidade.

Em outras palavras, os autoritários do século XXI utilizam-se dos procedimentos de criação e alteração de leis e normas constitucionais para modificar o sistema, tornando-o cada vez menos competitivo (no sentido eleitoral), responsivo (à população) e democrático (com restrição de direitos e liberdades fundamentais, por exemplo). Promulgam “a suite of legal and institutional changes that simultaneously squeeze out electoral competition, undermine liberal rights of democratic participation, and emasculate legal stability and predictability.”²⁸

Kim Lane Scheppele define essa forma de retrocesso democrático de *Autocratic Legalism* (Legalismo Autocrático). Para a autora, “when electoral mandates plus Constitutional

²⁶ SCHEPPELE, 2016, p. 03.

²⁷ Em síntese, podemos entender por populismo como uma espécie de uma ideologia que considera a sociedade dividida em dois campos homogêneos e antagônicos entre si: o povo puro de um lado, representado pelo líder populista, *versus* a elite corrupta de outro, composta pelos inimigos do povo. Como regra, os populistas defendem que a política deveria ser a expressão da vontade geral (*general will*) e, por isso, procuram se relacionar diretamente com o povo, sem a intermediação de partidos políticos. Apresentam os problemas de forma simples e cara e prometem dar voz ao povo que não foi devidamente ouvido pelas elites políticas que estavam no poder. O populismo não é por si só, algo antidemocrático e autoritário, mas, às vezes, é o mecanismo utilizado pelos autoritários para conseguirem monopolizar e chamar atenção das pessoas. MUDDE, C.; KALTAWASSER, R. **Populism: A Very Short Introduction**. New York: Oxford University Press, 2017, p.06.

²⁸ Em português: “Um conjunto de mudanças legais e institucionais que simultaneamente espremem a competição eleitoral, minam os direitos liberais de participação democrática e emascalam a estabilidade e a previsibilidade legais”. HUUQ; GINSBURQ, 2018a, p. 94.

and legal change are used in the service of an illiberal agenda, I call this phenomenon autocratic legalism”. A autora explica que os autocratas atuais utilizam do mandato democrático que receberam do povo para realizar reformas no sistema “[...] that remove the checks on executive power, limit the challenges to their rule, and undermine the crucial accountability institutions of a democratic state.”²⁹

David Landau, por sua vez, denomina essa forma de retrocesso democrático de *Abusive Constitutionalism* (Constitucionalismo Abusivo), definindo-a como o “uso de mecanismos de mudança constitucional para tornar um Estado significativamente menos democrático do que antes era.” Para o autor, presidentes e partidos autoritários podem, abusivamente, “projetar mudanças constitucionais de modo a tornar difícil a sua substituição no poder e desarmar instituições, como os tribunais de justiça, que possam fiscalizar seus atos enquanto governo.” Os textos constitucionais resultantes “desses processos ainda que pareçam democráticas à distância e contêm muitos elementos que não são diferentes daqueles encontrados nas constituições democráticas liberais, mas, de perto, elas foram substancialmente retrabalhadas para minar a própria ordem democrática.”³⁰

Já Huq e Ginsburq designam de *Constitutional Retrogression* (Retrocesso Constitucional), definindo-a como “a process of incremental (but ultimately still substantial) decay in the three basic predicates of democracy — competitive elections, liberal rights to speech and association, and the rule of law.” Em suma, “captures changes to quality of democracy that: (1) are on their own incremental in character and perhaps innocuous; (2) happen roughly in lockstep; and (3) involve deterioration of (a) quality of elections, (b) speech and association rights, and (c) the rule of law.”³¹

Neste trabalho utilizamos o termo *erosão democrática* para compreendermos como as democracias estão entrando em recessão no contexto atual. Entendemos que este é o termo correto para a explicação do fenômeno, vez que a erosão está relacionada com a corrosão ou o

²⁹ No Português: “Quando mandatos eleitorais e mudanças constitucionais e legais são usados a serviço de uma agenda iliberal, chamo esse fenômeno de legalismo autoritário.” “[...] “[...] que eliminam os controles sobre o poder executivo, limitam os desafios ao seu governo e minam as instituições cruciais de responsabilização de um Estado democrático.” SCHEPPELE, K. L. Autocratic Legalism. *The University of Chicago Law Review*, 2018, p. 547.

³⁰ LANDAU, D. Constitucionalismo Abusivo. *Revista Jurídica da UFERSA*, v. 4, n. 07, jan./jun. 2020, p. 34.

³¹ No Português: “um processo de decadência incremental (mas ainda substancial) nos predicados básicos da democracia — eleições competitivas, direitos liberais de expressão e associação e estado de direito.” “[...] captura mudanças na qualidade da democracia que: (1) são por si só de caráter incremental e talvez inócuas; (2) acontece aproximadamente em lockstep; e (3) envolvem a deterioração (a) da qualidade das eleições, (b) dos direitos de expressão e de associação, e (c) do Estado de Direito.” HUQ, A.; GINSBURG, T. How to Lose a Constitutional Democracy, *65 UCLA Law Review* 78, 2018b, p. 96.

desgaste progressivo e lento de algo (desde a superfície da terra até o esmalte dos dentes). Quando vinculada a democracia, pode ser compreendida como um processo lento e progressivo no qual o sistema é continuamente desafiado, tornando-se, dia após dia, menos democrático, republicano e responsivo. O termo também é capaz de englobar os mecanismos e estratégias constitucionais citados acima por Scheppele, Landau e Huq e Ginsburq, que ocorrem em países como Venezuela e Hungria, bem como práticas infralegais e medidas orçamentárias, como ocorrem no Brasil conforme mostraremos nos capítulos seguintes, que enfraquecem e, portanto, erodem a democracia constitucional.

De acordo com Ginsburq e Huq, as técnicas de recessão democrática sofreram alterações ao longo do tempo. Enquanto as anteriores ondas autoritárias tomaram a forma de golpes militares, a atual onda é estratégica e sofisticada, uma vez que usa o procedimento constitucional para obter resultados antidemocráticos. **Nesse sentido, “the resulting polities are notionally governed under a democratic constitution and according to the dictates of law. But rulers manipulate the law to reflect their interests, undermining the substance of constitutional democracy, albeit without losing its form”³².**

No mesmo sentido, Landau explica que na atualidade os líderes autocráticos³³:

[...] **geralmente satisfazem os autores internacionais na medida em que são** suficientemente democráticos para evitar sanções e outras consequências — as eleições são realizadas e elas não constituem completas fraudes. Existe concorrência eleitoral suficientemente para as forças da oposição competirem e, ocasionalmente vencerem. Mas, ao mesmo tempo, o estoque de medidas, com vários métodos distintos, é sistematicamente empilhado contra aqueles que tentam destituir os titulares do poder: controle governamental da mídia, assédio a políticos e agentes da oposição, uso de recursos estatais para garantir votos e, em alguns casos, fraude eleitoral. Como resultado, os ocupantes atuais dos cargos tendem a permanecer no poder e os mecanismos de responsabilidade vertical ficam distorcidos.

Portanto, ao contrário dos ditadores do século passado, que, com uma única medida (golpe militar e/ou decretação de estado de emergência e exceção constitucional), transformavam um sistema democrático em autoritário, os autocratas atuais erodem gradativamente a democracia, moldando o sistema para permanecerem no poder. Como regra, a atuação autocrata não resulta na transformação do sistema em um autoritarismo total, no qual os direitos fundamentais (como a liberdade de expressão e de reunião), os direitos políticos (de

³² **Em português: “as políticas resultantes são teoricamente governadas por uma constituição democrática e conforme os ditames da lei. Mas os governantes manipulam a lei para refletir os seus interesses, minando a substância da democracia constitucional, embora sem perder a sua forma”.** *Idem*, 2018a, p. 75.

³³ LANDAU, 2020, p. 25.

votar e ser votado) e a independência dos poderes (executivo, legislativo e judiciário) deixam de existir completamente. Ao contrário, o sistema torna-se híbrido, uma vez que são combinadas práticas democráticas (realização periódica de eleições e positivação de direitos fundamentais) e autoritárias (concentração do poder, limitação da oposição e controle dos outros poderes).

Nesse mesmo sentido, Ginsburq e Huq defendem que, “[...] a slow erosion is far more likely to end up with some kind of competitive authoritarian structure with more than merely skin-deep accoutrements of democracy.”³⁴ Dado que a erosão é um processo lento e gradual que se desenvolve diariamente, os autores demonstram que, nesse cenário, é difícil estabelecer os limites entre a democracia e o autoritarismo competitivo da mesma forma que é difícil estabelecer as linhas que separam um regime autoritário de um autoritarismo competitivo.

Assim, no contexto atual de erosão democrática via manipulação das leis e normas constitucionais, nenhum golpe, medida de segurança ou exceção é acionada. O líder é eleito pelo voto popular e exerce um mandato legítimo, concedido pelo povo, governando dentro da normalidade constitucional existente. Não há tanques, forças policiais e militares nas ruas da mesma forma que a Constituição e outras instituições democráticas permanecem vigentes. Os autocratas, jurando fidelidade às pessoas que os elegeram, negam os elementos mais importantes do constitucionalismo liberal: “(...) limitations of public power by law, the exercise of public power in a transparent and accountable manner, the importance of checks and balances in the design of the state, the unconditional and nondiscriminatory protection of rights.”³⁵

Portanto, “mantêm um verniz de democracia enquanto corroem a sua essência” e, como não há um momento — nenhum golpe, declaração de normas de exceção constitucional — no qual “[...] o regime obviamente ‘ultrapassa o limite’ para a ditadura, nada é capaz de disparar os dispositivos de alarme da sociedade. Aqueles que denunciam os abusos do governo podem ser descartados como exagerados ou falsos alarmistas.”³⁶

³⁴ Em português “[...] é muito provável que uma erosão lenta acabe com algum tipo de estrutura autoritária competitiva com mais do que meros apetrechos superficiais de democracia” HUQ; GINSBURQ, 2018a, p. 39.

³⁵ Em português; “[...] limitações do poder público por lei, o exercício do poder público de maneira transparente e responsável, a importância das verificações e equilíbrios no design do estado, a proteção incondicional e não discriminatória dos direitos.” SCHEPPPELE, 2016, p. 05.

³⁶ LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 16/18.

2.2.2 Mecanismos informais e formais de erosão democrática:

De acordo com Scheppele, Ginsburg e Huq³⁷, a erosão da democracia pode ocorrer pelo uso de mecanismos formais de alteração legal e constitucional, tais como: (1) a criação de uma nova constituição; (2) o emendamento constitucional; e (3) a promulgação de leis infraconstitucionais. Dixon e Landau ainda acrescentam a hipótese da alteração abusiva³⁸ do sentido interpretativo da norma constitucional. Nesse último caso, o texto normativo permanecerá em vigor sem nenhuma alteração ou acréscimo formal, apenas a interpretação de como e para quem deve ser aplicado será modificada, de forma que o texto constitucional sofreria uma alteração de sentido informal, ou seja, de interpretação.³⁹

Dixon e Landau fazem uma distinção entre os mecanismos de erosão democrática que **promoverão grandes mudanças e aqueles que promoverão alterações pequenas**: “we denote formal constitutional change (amendment and replacement) as a large-C change; both sub-constitutional change and informal constitutional change that changes constitutional meaning we will call small-c change.”⁴⁰

Abordando especificamente o mecanismo de substituição constitucional, podemos observar que a criação de uma nova constituição proporciona a alteração completa de toda a ordem normativa precedente. Pode, de uma só vez, alterar as regras eleitorais, limitando, por exemplo, o direito ao voto, introduzindo modificações no sistema eleitoral, impedindo a criação de partidos políticos, criando obstáculos à participação das agremiações políticas nos espaços públicos e entre outros. Além disso, pode proporcionar a concentração do poder no executivo, permitindo, por exemplo, o aumento dos limites temporais dos mandatos, a reeleição ou

³⁷ Embora Scheppele, Ginsburg e Huq refiram-se a esses três mecanismos de erosão democrática, os autores não explicam um por um. Por isso, utilizamos como base para a confecção deste tópico os escritos realizados por Landau e Dixon nas seguintes obras: DIXON, R; LANDAU, D. **Abusive Constitutional Borrowing**: Legal Globalization and the Subversion of Liberal Democracy. New York: Oxford University Press, 2021. LANDAU, D. Constitucionalismo Abusivo. **Revista Jurídica da UFERSA**, v. 4, n. 07, jan./jun. 2020.

³⁸ Importante ressaltar que a ideia de abuso defendida pelos autores inclui tanto as alterações (sejam elas, formais ou informais) que tenham, na prática, atingido o núcleo mínimo da democracia; quanto, as que, embora não tenham tido como resultado prático a erosão democrática, foram adotadas com a intenção de causá-la. Importante também ressaltar que, quando os autores se referem a núcleo mínimo de democracia, fazem menção a um sistema que (a) realiza eleições regulares, livres e justas; (b) condições que assegurem o respeito aos direitos políticos e liberdades necessárias ao processo eleitoral; e (c) estado de direito e proteção das instituições independentes necessárias para supervisionar e proteger outros elementos de um sistema eleitoral competitivo. Quando os autoritários fazem alterações constitucionais ou legais que objetivam ou até mesmo, minam um desses aspectos, adotam medidas abusivas. DIXON; LANDAU, 2021, p. 20–26.

³⁹ *Ibidem*, p. 26.

⁴⁰ **No português: Denominam “mudança constitucional formal (emenda e substituição) como uma mudança C grande; tanto a mudança infraconstitucional quando a mudança constitucional informal que altera o significado constitucional, chamaremos de mudança pequena”** (*Ibidem*, p. 26).

recondução ao cargo do Presidente ou Primeiro-Ministro, a ampliação das matérias de competência e iniciativa legislativa exclusiva do poder executivo, a ampliação das hipóteses de decretação de estados de exceção constitucional, etc.

Landau explicita que a substituição constitucional é a técnica de modificação e limitação democrática mais perigosa do que a alteração via emendamento, criação de leis infraconstitucionais e demais mudanças informais, porque oferece a chance de enfraquecimento total das instituições de controle que ameaçam a consolidação de poder pelo líder eleito. Ademais, para o autor, quando os governantes utilizam da teoria do poder constituinte ilimitado e não subordinado, ⁴¹ **“para controlar os processos que acionam a substituição ou elaboração constitucional; figuras e movimentos poderosos podem, de maneira eficiente, remodelar a ordem jurídica a fim de atender seus interesses.”**⁴²

Em relação às emendas, elas tratam do poder de reforma de uma constituição existente. Se diferenciam da substituição por permitirem apenas alterações parciais e graduais no texto constitucional. Em outras palavras, enquanto a substituição permite a criação de uma nova constituição e, conseqüentemente, o estabelecimento uma nova ordem jurídica, o emendamento apenas altera partes de um texto constitucional ainda em vigor. Por isso, o procedimento para a aprovação da emenda é menos complexo do que o da substituição – que, geralmente, requer a convocação de uma assembleia constituinte, um plebiscito para a instauração e um referendo para a aprovação, etc.

No entanto, como se trata do poder de reforma da Constituição (ou seja, de uma norma hierarquicamente superior às outras existentes num ordenamento jurídico específico), o procedimento necessário para sua aprovação no parlamento poderá ser mais complexo do que o exigido para a aprovação de outras normas infraconstitucionais e podem ser estabelecidos limites explícitos ou implícitos ao poder de emenda. Quanto maior o quórum necessário para aprovação de uma emenda, maior apoio político dos parlamentares o líder autocrata precisará. Quanto maiores os limites estabelecidos ao poder de reforma, menor será a capacidade de alteração constitucional.

⁴¹ Segundo a teoria clássica, o Poder Constituinte Originário é o poder de criar uma nova constituição., Ele é inicial, ilimitado e incondicionado. Inicial porque está na origem do ordenamento jurídico, não pertence à ordem jurídica anterior e não está regido por ela. Ilimitado, porque o direito anterior não o alcança, nem limita a sua atividade, de modo que, pode decidir o que quiser. Incondicionado, porque não pode ser regido pelo Direito preexistente. Ou seja, possibilita uma mudança total da ordem jurídica, sem controle prévio ou posterior dos atos normativos que dele decorrerem, de modo que o controle do processo de criação de uma Constituição, é quase nulo, o que pode originar uma atuação abusiva e autoritária por parte daqueles que estão no poder. MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 12 ed., São Paulo: Saraiva, 2017, p. 100.

⁴² LANDAU, 2020, p. 32.

Por exemplo, no Brasil, o quórum para aprovação de leis ordinárias é maioria simples* (no mínimo 129 – 21), e o das leis complementares, maioria absoluta* (257 – 41). Já em relação à proposta de emenda à constituição, exige-se a discussão em cada Casa do Congresso (Câmara dos Deputados e Senado Federal), em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos (308 – 49) dos respectivos membros. A Constituição brasileira também estipula limites materiais explícitos ao poder de reforma (art. 60, § 4º), quais sejam, a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos poderes e os direitos e garantias individuais.

De modo semelhante, a Constituição norte-americana estabelece maioria qualificada para aprovação de emenda, sendo que lá os requisitos para a criação são bem mais difíceis de serem atingidos. Em seu artigo V, dispõe que somente poderão ser propostas quando dois terços dos membros de ambas as Casas julgarem necessário ou se a legislatura de dois terços dos estados pedirem. Em ambos os casos, apenas serão aprovadas se ratificadas pelas legislaturas de três quartos dos estados ou por convenções reunidas para este fim, em três quartos deles.⁴³

O estabelecimento de quórum diferenciado e de limites ao poder de reforma também são práticas comuns em países como Alemanha, Colômbia, França e outros. Conforme Landau explicita, embora esses procedimentos dificultem a atuação autocrata, não impedem a modificação abusiva do sistema constitucional. Isso se deve ao fato de que os movimentos autoritários modernos não buscam destruir os valores fundamentais da ordem constitucional vigente, nem têm uma perspectiva radicalmente diferente do Estado, apenas objetivam realizar pequenas alterações no sistema que permitam a manutenção do líder no poder.

Em outras palavras, conforme Landau descreve “regimes autoritários competitivos tomam o poder atacando a estrutura constitucional de maneiras sutis ao invés de assaltar objetivos ou direitos constitucionais básicos”. Devido a essa sutileza, é provável que o governo consiga a maioria parlamentar necessária para aprovar uma emenda constitucional e, posteriormente, em um eventual controle de constitucionalidade, ela seja declarada constitucional.⁴⁴

Em contrapartida, as alterações infraconstitucionais (legais) são mais fáceis de serem aprovadas, uma vez que requerem quórum e procedimento simplificados, no qual uma maioria simples, formada em uma única sessão legislativa de votação, pode aprová-las. Contudo, as

⁴³ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Constituição dos Estados Unidos da América**. Disponível em < <http://www.uel.br> >. Acesso em 12/08/2023.

⁴⁴ LANDAU, 2020, p. 46–48.

matérias que podem ser reguladas por lei geralmente são menores: por exemplo, é comum que as leis que regulam o processo eleitoral sejam criadas e modificadas por meio do processo legislativo comum, assim como as que regulam a estrutura da administração pública, da mídia e do exercício de direitos civis. Em relação às questões que dizem respeito à organização do Estado, aos membros e as competências dos poderes legislativo, executivo e judiciário, em geral, só podem ser alteradas mediante substituição ou emendamento constitucional.⁴⁵ Por esse motivo, Dixon e Landau argumentam que as alterações legais têm como resultado pequenas alterações no sistema jurídico.

Quanto às alterações de interpretação do texto constitucional realizadas pelas Cortes Constitucionais, apesar de serem consideradas exemplos de *small-c change*, também são preocupantes. Isso acontece porque as Cortes Constitucionais atuam como um poder contra majoritário, controlando os outros poderes e impedindo que normas inconstitucionais criadas pelo executivo e legislativo permaneçam no sistema jurídico. Quando os membros do tribunal têm autonomia para tomar decisões de forma livre, conseguem impedir que a erosão democrática ocorra ou se aprofunde. No entanto, quando seus membros são ou estão sendo cooptados, as Cortes podem contribuir para a legitimação e manutenção de medidas inconstitucionais e arbitrárias que erodem a democracia.

Segundo Dixon e Landau “[...]. The steps which would-be authoritarians use to take control over courts may be especially aggressive because the rewards of that control are especially high” (p. 87). A ideia central é a de que em contraste com os atores políticos, “courts may gain the benefit of the doubt that they are acting ‘legally’, even when carrying out dubious actions [...]. This understanding of the relative autonomy of law from politics means that judicial decisions enjoy presumptive respect in most constitutional systems.”⁴⁶ Nesse sentido,

Opposition legislators and civil society actors thus often agree to respect the decisions of courts, even when they strongly oppose the result reached by a court, or the effect of its decisions. And international actors often agree to respect the outcome of a

⁴⁵ Apesar de termos feito essa afirmação, entendemos que a capacidade de alterar regras estruturais por meio de um procedimento legislativo ordinário depende das competências que cada sistema constitucional outorga. Nos casos em que é possível modificar parte da estrutura estatal via aprovação de lei ordinária, a concentração do poder e a modificação dos órgãos responsáveis pelo controle do executivo, se tornam mais fáceis de se concretizar. Já nas situações em que somente a aprovação de uma emenda (com quórum e procedimentos de votação mais complexos) torna esse objetivo possível, o líder precisará de um apoio político mais amplo para atingir o seu objetivo.

⁴⁶ Em português: “Em contraste com os atores políticos, os tribunais podem obter o benefício da dúvida de que estão agindo ‘legalmente’, mesmo quando realizam ações duvidosas [...]. Essa compreensão da relativa autonomia do direito em relação à política significa que as decisões judiciais gozam de respeito presumido na maioria dos sistemas constitucionais.” “Em síntese, a revisão judicial pode ser uma forma de tornar a erosão democrática menos visível e mais ostensivamente legítima.” (DIXON; LANDAU, 2021, p. 87-88).

constitutional decision, even where they disagree with the outcome, and might be inclined to criticize the government for engaging in equivalent forms of legislative or constitutional change.

Conforme Landau e Dixon pontuam, os autoritários podem recorrer a todos os mecanismos listados acima (substituição, emendamento, criação legal e alteração interpretativa) para erodir a democracia, de maneira que eles funcionam “as both substitutes and complements for one another. In some cases, would-be authoritarians turn to one form of change when another rout is blocked.” Por exemplo, na Polônia o partido Law and Justice “has relied heavily on the passage of news laws to consolidate power to enact formal amendments to the Constitution. Likewise, it has learned on its capture of key judicial institutions [...] to validate these laws, many of which are pretty clearly violations of the existing constitutional text.”⁴⁷

Para os atores, o fato de que a erosão democrática pode ocorrer pela utilização combinada de diferentes mecanismos de mudança constitucional (substituição, emendamento, criação de leis e mudanças no sentido interpretativo da norma), “is bad news for those interested in protecting democracy.” Porque “it tends to make the project of constitutional defense more difficult. If designers of democratic constitutions, and promoters of constitutional democracy, only had to worry about one route, then they could focus on closing off that route.”⁴⁸

Nesse sentido, a análise dos estudos realizados por Scheppele, Landau, Ginsburq e Huq demonstra que a erosão democrática é um processo gradual e sutil que se dá pelo uso constante dos mecanismos constitucionais para alterar o sistema, concentrando o poder, reduzindo direitos e dificultando a manifestação dos líderes e partidos políticos de oposição. Como observamos, essas alterações não transformam o sistema em um autoritarismo puro e simples. Ao contrário, os direitos fundamentais, políticos e sociais são mantidos, as eleições são realizadas de forma periódica, as Cortes Constitucionais mantêm-se em vigor e os direitos não são violados à luz do dia.

⁴⁷ **No Português:** “[...] podem atuar como substitutos e complementares umas das outras. Em alguns casos, os pretensos autoritários recorrem a uma forma de mudança quando a outra rota é bloqueada. Na Polônia, por exemplo, o Partido Lei e Justiça tem se baseado fortemente na aprovação de novas leis para consolidar o poder de decretar emendas formais à Constituição. Da mesma forma, aprendeu na captura de instituições judiciais chave [...] para validar essas leis, muitas das quais são claramente violações do texto **constitucional existente**” (*Ibidem*, p. 34)

⁴⁸ **No Português:** “[...], é uma má notícia para os interessados em proteger a democracia. Tende a dificultar o projeto de defesa constitucional. Se os criadores de constituições democráticas e os promotores da democracia constitucional tivessem apenas que se preocupar com uma rota, então, eles poderiam se concentrar em fechar essa rota” (*Ibidem*, p. 35).

Em outras palavras, todos os órgãos permanecem em funcionamento, os direitos existem e são respeitados. Observando capítulo por capítulo, tudo parece funcionar. O problema só é perceptível quando se observa o conjunto da obra: direitos fundamentais de um lado e limitações de outro; aumento das competências das Cortes de um lado, com alterações na forma de nomeação dos seus membros de outro; aumento da participação popular de um lado e ampliação das competências do Poder executivo de outro, etc. Ao se observar o conjunto, percebe-se que a Constituição se destinou a um só propósito.

Vale ressaltar que esses mecanismos de erosão democrática não se aplicam totalmente ao caso brasileiro durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), conforme analisamos nos tópicos seguintes.

2.3 EROSÃO DEMOCRÁTICA NA HUNGRIA E VENEZUELA

Dado que, conforme a literatura internacional, o declínio democrático atual vem ocorrendo pela ascensão de líderes e agremiações partidárias autocratas que se utilizam dos procedimentos constitucionais existentes como estratégia de erosão democrática, neste último tópico apresentamos os exemplos de erosão que ocorrem na Hungria e na Venezuela. Importante ressaltar que os exemplos da Venezuela e Hungria não esgotam o assunto, uma vez que a recessão democrática sob a forma de erosão também é perceptível em países como Polônia, Turquia, Filipinas e inclusive Brasil. No entanto, por entendermos que a análise dos dois países consegue capturar o panorama geral das pesquisas realizadas por Scheppele, Landau e Dixon, nos limitamos a observação deles.

Delimitamos a nossa análise ao movimento autocrático que ocorre na Venezuela e Hungria por dois outros motivos: o primeiro deles é que, enquanto a Venezuela representa a ascensão autocrática de líderes de esquerda – que com discursos de combate às desigualdades, ao FMI e às elites tradicionais, ascendem ao poder – a Hungria, representa a ascensão de líderes autocráticos de direita - que com discursos de preservação da ordem moral e contra estrangeiros obtêm sucesso eleitoral – o que demonstra que, a erosão pode ocorrer tanto em governos de esquerda como de direita. Segundo, conforme analisamos no capítulo 04, os dois países, contrastam com a forma em que a democracia brasileira foi erodida no governo Bolsonaro.

O presente tópico está dividido em três subtópicos: no primeiro observamos o caso da Hungria após a eleição de Viktor Orbán em 2010, onde foram empregadas táticas de emenda e substituição constitucional para concentrar o poder e eliminar os controles no executivo. Em

seguida examinamos o caso da Venezuela onde Hugo Chávez, Presidente eleito em 1998, utilizou da teoria do poder constituinte ilimitado e incondicionado para justificar a substituição da Constituição de 1961, com a criação de um novo texto constitucional. Por fim, observamos de que forma Viktor Orbán e Chávez utilizaram do procedimento constitucional e legal para restringir direitos fundamentais de pessoas em situações de vulnerabilidade.

2.3.1 Erosão democrática na Hungria:

Kim Lane Scheppelle, observando o contexto húngaro após a vitória parlamentar do partido direita conservadora FIDESZ⁴⁹ e a indicação de Viktor Orbán como Primeiro-Ministro, perguntou “[...]. Why do voters vote for leaders who become — either immediately or eventually — autocrats?” Estariam os eleitores e eleitoras optando por um governo autoritário no lugar de um democrático? Pretendem desistir de seus direitos políticos de votar e ser votado? De acordo com a autora, os cidadãos e cidadãs que escolheram o FIDESZ não pretendiam desistir de seus direitos, tampouco estavam optando por um governo autoritário, apenas votaram “for new policies, for fresh faces, to get politics unstuck.”⁵⁰

Para a autora, o cenário que propicia a ascensão do FIDESZ na Hungria é precedido por um contexto de crise econômica e incapacidade dos partidos tradicionais de direita e de esquerda de apresentarem soluções adequadas ao problema. Desse modo, como os políticos eleitos não conseguem elaborar políticas públicas adequadas para lidar com os problemas sociais e econômicos existentes, começam a sofrer uma crise de legitimidade, de forma que as pessoas deixam de acreditar na capacidade e vontade política desses partidos para atender às suas necessidades fundamentais. De acordo com Scheppelle, o desprezo pelos partidos tradicionais faz com que a atenção do público se volte para outras e novas agremiações políticas (mais especificamente o FIDESZ no contexto húngaro) que se apresentam sob uma plataforma populista⁵¹ que promete dar voz ao povo esquecido e silenciado pelas elites políticas no poder.

⁴⁹ Sigla de *Magyar Polgári Szövetség*, que na tradução literal para o português significa União Cívica Húngara.

⁵⁰ Em português: “[...]. Por que os eleitores votam em líderes que se tornam — imediata ou eventualmente — autocratas?” “[...] for new policies, for fresh faces, to get politics unstuck”. SCHEPPELE, K. L. 28. *The Party’s Over*. In.: GRABER, Mark. A. (org.); LEVINSON, Sanford. (org.); TUSHNET, Mark. **Constitutional Democracy in Crisis?** — New York: Oxford University Press, 2018, s.p.

⁵¹ A característica populista central de Orbán (líder do partido FIDESZ) é que ele considera a sociedade húngara como sendo composta por um único povo, com uma única vontade e reivindicação, que viria sendo negligenciado pelas elites políticas no poder. Orbán se apresenta como o único capaz de construir uma política verdadeiramente voltada para o atendimento desse povo, uma política que preservaria a fé e os valores cristãos; a família tradicional as pessoas que nasceram na Hungria, etc. Desse modo, o populismo de Orbán, além de apelar para um povo,

É, portanto, neste contexto que Viktor Orbán foi nomeado Primeiro-Ministro da Hungria após a eleição do FIDESZ, que obteve 53% dos votos populares e ocupou 68% dos assentos no parlamento, o equivalente a 2/3 do total de membros da casa legislativa. Naquela época, Orbán já era uma figura conhecida na política nacional húngara, tendo participado de todas as eleições desde 1990 e liderado uma coalizão governamental entre 1998 e 2002. Apesar de ter apresentado um discurso populista, conservador e de direita, ninguém esperava que ele atuasse de forma autocrata, modificando todo o sistema constitucional do país. No entanto, como Scheppele descreve, após a eleição que o levou ao poder, Orbán “**carried out a constitutional transformation of the country, concentrating all power in his hands, without effective checks and turning what had been a robust in flawed democracy into a state in which the people can no longer remove their leader.**”⁵²

De acordo com Scheppele, três anos depois da vitória do FIDESZ e de Viktor Orbán, “**Hungary has a new constitution and more than 400 new laws. The upshot of all of this legal change is that power is concentrated in Orbán’s hands**”. Ele “**and his party used legal, democratic means to capture a democratic state for themselves, all without appearing to change the key features that make Hungary look like a democracy.**”⁵³ De forma parecida, Landau descreve que Orbán iniciou um ambicioso processo de alteração do sistema constitucional, com a aprovação de emendas e a criação de um novo texto constitucional que erodiram a democracia húngara, resultando na concentração do poder e no enfraquecimento dos *cheques and balances*.⁵⁴

Conquistando exatamente dois-terços (263 de 386) dos assentos no Parlamento, o FIDESZ obteve a maioria necessária para reescrever ou emendar qualquer dispositivo da Constituição de 1989. A partir de então, iniciou-se um processo de erosão da democracia na Hungria conduzido pelo então primeiro-ministro Viktor Orbán e pela maioria parlamentar do FIDESZ. A primeira estratégia de alteração constitucional adotada foi a criação de emendas

compreendido como entidade homogênea, com única vontade, também é atrelado a uma ideologia nacionalista, conservadora e de extrema-direita, que se volta contra os imigrantes, mulheres, população LGBTQIA+ e globalização.

⁵² **Em português: “realizou uma transformação constitucional do país, concentrando todo o poder em suas mãos, sem freios efetivos e transformando o que era uma democracia robusta e falha em um estado onde o povo não pode mais remover seu líder.” SCHEPPELE, K. L., 2018, não p.**

⁵³ **Em português: “A Hungria tem uma nova constituição e mais de 400 novas leis. O resultado de esta mudança legal é que o poder está concentrado nas mãos de Orbán”. De maneira que “ele e o seu partido usaram meios legais e democráticos para conquistar um estado democrático para si próprios, tudo sem parecer alterar as principais características que fazem a Hungria parecer uma democracia”.** SCHEPPELE, 2013, não p.

⁵⁴ LANDAU, 2020, p. 30.

constitucionais que enfraqueceram os principais órgãos de controle do poder executivo, seguida da criação de um novo texto constitucional em 2011.

Após sessão inaugural na assembleia legislativa, o parlamento aprovou uma emenda constitucional que reduziu o número de deputados do parlamento de 386 (trezentos e oitenta e seis) para 200 (duzentos), diminuiu o número de representantes dos governos locais e permitiu a nomeação indireta de vice-prefeitos. Conforme Kovács e Tóth⁵⁵ pontuam, a diminuição dos integrantes do parlamento e dos representantes dos governos locais exigiu mudanças no sistema eleitoral de votação, o que favoreceu o controle do FIDESZ sobre as eleições.

Contudo, as medidas não se limitaram a isso. Com o intuito de entrincheirar as instituições com aliados políticos, o parlamento aprovou uma nova emenda que alterou as regras de indicação do Procurador-Geral. Segundo a nova regra, o Procurador-Geral será eleito pelo voto de dois-terços dos parlamentares — o que, em outras palavras, significa que a maioria parlamentar do FIDESZ o elegerá — para exercer um mandato de nove anos, podendo ser reconduzido ao cargo de forma ilimitada, se assim o desejar a maioria dos congressistas.

Além disso, houve também alterações significativas nos dispositivos que tratam da regulamentação da imprensa. Com o objetivo de preservar e incentivar o pluralismo da mídia, a Constituição de 1989 determinava que o parlamento adotasse um estatuto para *prevenir a criação de monopólios de informação*, mediante aprovação de dois terços dos membros do parlamento. O dispositivo em questão foi alterado pela aprovação de uma emenda constitucional e a expressão “*proteção contra monopólios de informação*” foi substituída pela expressão “*proteção da diversidade da imprensa*”, o que, em síntese, permitiu que os monopólios de informação estatal surgissem, desde que apresentassem uma variedade de informações e de programas televisivos.

A intenção do governo de controlar o aparelhamento midiático ficou ainda mais evidente com a criação, por meio de uma emenda constitucional, de um órgão chamado *Media Authority*, que passou a ter a atribuição de emitir decretos obrigatórios aos órgãos de mídia e de radiodifusão. De acordo com a nova emenda, o Presidente do órgão seria nomeado pelo Primeiro-Ministro para um mandato de nove anos.

Posteriormente, o Congresso aprovou uma lei para regulamentar a atuação do Presidente da *Media Authority*. Segundo o dispositivo legal, o Presidente do órgão deveria comandar também o Conselho de Comunicação Social, cuja competência não se limitava à

⁵⁵ KOVÁCS, K; TOTH, G. A. **Hungary's Constitutional Transformation**. *European Constitutional Law Review*, 7, 2011, p. 187.

supervisão, regulação e controle dos órgãos de mídia de radiodifusão, mas também à fiscalização dos veículos impressos e de internet. Isso significa que a mesma pessoa, que foi indicada unilateralmente pelo Primeiro-Ministro, passaria a supervisionar e estabelecer limites aos diferentes provedores de mídia online, impressa e de radiodifusão, podendo também aplicar multas ou fechar permanentemente os órgãos e agências que agissem em desacordo com as regras estabelecidas por este órgão.

Os parlamentares do FIDESZ também alteraram o processo de nomeação dos juízes da Corte Constitucional. Segundo a nova disposição constitucional, os ministros da Suprema Corte devem ser indicados por uma comissão parlamentar que será formada de acordo com a proporção partidária do parlamento. Nesse mesmo contexto, após a Corte ter declarado a inconstitucionalidade de uma lei tributária que estabelecia impostos aos trabalhadores do setor privado e público, o FIDESZ aprovou uma emenda que reduziu as atribuições do Tribunal para exercer o controle de constitucionalidade de atos normativos financeiros.

A análise das emendas constitucionais aprovadas pelo parlamento após a eleição de FIDESZ e Viktor Orbán revela que um processo sutil de erosão democrática se iniciou no país. As normas que modificaram o texto constitucional foram aprovadas de acordo com o procedimento constitucional estabelecido, não violaram diretamente os direitos fundamentais, tampouco são incompatíveis com o princípio democrático. Contudo, essas alterações permitiram que o partido exercesse o controle sobre a mídia, o judiciário e o legislativo, de forma a reduzir a capacidade de atuação independente desses órgãos e da própria oposição política.

Sem dúvida, as emendas constitucionais aprovadas representam apenas o primeiro passo de um processo de erosão da democracia húngara. Após realizar uma série de modificações na constituição de 1989, Orbán anunciou a convocação de uma constituinte para a elaboração de um novo texto constitucional. Segundo a declaração governamental:⁵⁶

[A]fter 46 years of occupation, and 20 confused years of transition, Hungary has regained the right and power of self-determination, [...]. In spring 2010, the Hungarian nation gathered its strength once again, and brought about a successful revolution in the polling booth. Parliament declares that it recognizes and will respect this constitutional revolution [...]. Parliament declares that in April's election, a new

⁵⁶ Em português: “[A]pós 46 anos de ocupação e 20 anos confusos de transição, a Hungria recuperou o direito e o poder de autodeterminação, [...]. Na primavera de 2010, a nação húngara reuniu mais uma vez as suas forças e promoveu uma revolução bem-sucedida nas mesas de voto. O Parlamento declara que reconhece e respeitará esta revolução constitucional [...]. O Parlamento declara que nas eleições de abril nasceu um novo contrato social [...]. Os pilares do nosso futuro comum serão trabalho, casa, família, saúde e ordem.” KOVÁCS; TOTH, 2011, p. 196.

social contract was born [...]. The pillars of our common future will be work, home, family, health, and order.

Como mencionado anteriormente, o processo de criação de uma Constituição significa a ruptura da ordem jurídica anterior e a criação de outra que não é limitada ou regulada por qualquer tipo de regra jurídica anterior. No contexto da Hungria, o discurso parece legítimo e democrático, uma vez que pretende substituir a Constituição de 1989 por outra que atenderia às reivindicações populares, assegurando trabalho, saúde e ordem aos cidadãos e cidadãs daquele estado. Todavia, na prática, o resultado foi a autocracia, com a concentração do poder e a limitação das instituições que controlam o executivo.

A *Basic Law* (Constituição da Hungria) foi promulgada em 25 de abril de 2011 e entrou em vigor em 1º de janeiro de 2012. É possível notar que a nova Constituição da Hungria limitou os *checks and balances*, enfraquecendo as competências da Corte Constitucional e aumentando as do poder executivo. Em primeiro lugar, mantiveram-se as regras anteriores para a nomeação dos juizes da Suprema Corte, de forma que a coalizão do governo tem total liberdade para indicá-los unilateralmente. Em relação ao Presidente do Tribunal, não será mais indicado pelo voto da maioria membros da respectiva Corte, mas pelos parlamentares para cumprir um mandato de vinte anos (a regra anterior previa a duração de três anos). Aumentou-se também o número de membros da Corte de 11 (onze) para 15 (quinze), o que garantiu ao partido de Orbán a indicação de quatro novos juizes.

Segundo, o acesso à Suprema Corte foi reduzido. A Constituição anterior estipulava que qualquer indivíduo poderia ingressar com uma ação questionando a constitucionalidade de uma lei ou um ato normativo. Conforme Kovács e Tóth descrevem, esse mecanismo possibilitou a eliminação de normas inconstitucionais, como, “the criminal offense of defaming the honor of an authority or an official person, and the arbitrary regulation of partners in a domestic partnership which excluded those of the same sex from among persons living in a common household and in an emotional and economic union.”⁵⁷ No entanto, a nova Lei Fundamental da Hungria aboliu a *actio popularis* e, agora, apenas o governo e um quarto dos membros do parlamento podem ingressar com uma ação judicial de controle de constitucionalidade perante a Corte Constitucional.

⁵⁷ Em português: “o crime de difamação da honra de uma autoridade ou de uma pessoa oficial, e a regulamentação arbitrária de parceiros numa parceria doméstica que excluía pessoas do mesmo sexo entre pessoas que viviam num agregado familiar comum e numa união **afetiva e econômica**.” KOVÁCS; TOTH, 2011, p. 198.

Isso significa que apenas o Primeiro-Ministro e a maioria parlamentar do FIDESZ podem requerer o controle de constitucionalidade de leis e atos normativos, de maneira que o judiciário só poderá analisar a constitucionalidade se o partido que está no poder assim o desejar, o que permite que atos claramente inconstitucionais sejam aprovados e permaneçam em vigor por um período indeterminado. Além disso, mesmo se a oposição no parlamento conseguir o apoio de um quarto dos deputados para ingressar com uma ação contra uma lei claramente inconstitucional, o pedido poderá ser julgado improcedente, uma vez que a indicação pelo FIDESZ de mais quatro juízes permitiu a cooptação da Corte, que começou atuar de acordo com os interesses do partido no poder.

Resumidamente, a aprovação das emendas constitucionais em 2010 e a promulgação da *Basic Law* em 2011 permitiram que Orbán controlasse completamente a estrutura estatal. Por exemplo, como consequência da redução dos membros do parlamento (obtida através da aprovação de uma emenda constitucional), o FIDESZ conseguiu exercer o controle sobre a casa legislativa, obtendo maioria suficiente para a aprovação de leis e emendas constitucionais e para a indicação do Procurador-Geral e dos ministros da Suprema Corte. Com a criação do *Media Authority*, o Primeiro-Ministro passou a controlar a mídia impressa e online. O aumento do número de ministros da Suprema Corte, por sua vez, proporcionou a captura dos membros do Tribunal.

Além disso, após a promulgação da Constituição, o FIDESZ aprovou uma lei que permitiu a demissão de funcionários da Administração Pública, de forma que aqueles servidores que não apoiavam o partido foram dispensados e substituídos por partidários fiéis do governo. Em seguida, o governo reorganizou o judiciário reduzindo a idade para aposentadoria dos juízes, demitindo compulsoriamente aqueles que já haviam ultrapassado o novo limite etário estabelecido e ainda se mantinham no cargo. Em 2013, uma emenda constitucional que anulava todas as decisões proferidas pela Suprema Corte antes da promulgação da Constituição de 2011 foi aprovada, o que resultou na anulação de todos os entendimentos consolidados antes de primeiro de janeiro de 2012 (data da promulgação da *Basic Law*).

Ao analisar as alterações constitucionais realizadas a partir 2010, ano em que o FIDESZ e Orbán assumiram o controle do país, é possível perceber que Orbán e o seu partido tiveram êxito na utilização dos mecanismos de emendamento e substituição constitucional para conquistar e concentrar os poderes estatais, tudo isso sem eliminar as características que fazem a Hungria parecer uma democracia constitucional.

Isso se deve ao fato de que as eleições continuam ocorrendo de forma regular e periódica, os direitos fundamentais continuam em vigor, a Corte Constitucional e o Parlamento continuam exercendo regularmente as suas atividades e as transformações no sistema seguiram as formalidades constitucionais estabelecidas. No entanto, ao analisar o sistema como um todo, verifica-se que a autonomia das instituições foi reduzida e todos os cargos do estado estão entrincheirados de pessoas que apoiam o governo e atuam em cooperação com Orbán e o FIDESZ.

A concentração de poder, aliada às alterações no processo eleitoral, explicam como Orbán e o FIDESZ conseguiram se manter no cargo nas eleições gerais realizadas nos anos de 2014, 2018 e 2022. Embora a erosão democrática tenha passado despercebida nos primeiros anos que seguiram à vitória do FIDESZ em 2010, hoje a maioria dos pesquisadores que observam o cenário da Hungria concorda que ela não é mais um Estado completamente democrático e livre. Por exemplo, segundo a Freedom House, o País é parcialmente livre, porque “since taking power in the 2010 elections, Prime Minister Viktor Orbán’s Alliance [...] pushed through constitutional and legal changes that have allowed it to consolidate control over the country’s independent institutions, including the judiciary.”⁵⁸

Kim Lane Scheppele, David Landau e Huq e Ginsburg também apontam que o país combina práticas democráticas com autoritárias, de maneira que não pode ser compreendido como uma democracia plena. Mais especificamente em relação às alterações constitucionais realizadas, Scheppele descreve que Viktor Orbán e o seu partido criaram um Frankstate, isto é, “an abusive form of rule, created by combining the bits and pieces of perfectly reasonable democratic institutions in monstrous ways, much as Frankenstein’s was created from bits and pieces of other living things.”⁵⁹

2.3.2 Erosão democrática na Venezuela:

Apesar de existirem diferenças culturais e estruturais que separam a Venezuela da Hungria, a erosão constitucional provocada pelo uso de mecanismos que alteram as normas

⁵⁸ Em português: “desde que assumiu o poder nas eleições de 2010, a Aliança do Primeiro-Ministro Viktor Orbán [...] promoveu mudanças constitucionais e legais que lhe permitiram consolidar o controlo sobre as instituições independentes do país, incluindo o poder judicial.” FREEDOM HOUSE. **Freedom in the World**. Disponível em <<https://freedomhouse.org/country/hungary/freedom-world/2023>>. Acesso em 28.08.2023.

⁵⁹ Em português: “Um Frankenstate é uma forma abusiva de regra, criada da combinação de partes e pedaços de instituições democráticas perfeitamente razoáveis, de formas monstruosas como as do monstro Frankenstein que foi criado de partes e pedaços de outras coisas vivas.” SCHEPPELE, 2013, não p.

constitucionais e legais também é percebida no contexto venezuelano. No entanto, enquanto a retórica de Orbán e do FIDESZ — partido que conquistou o poder na Hungria — é populista, conservadora e de extrema-direita, na Venezuela, o discurso populista de Hugo Chávez é de esquerda, buscando proteger as minorias e combater as desigualdades políticas e econômicas existentes.

O contexto que propicia a ascensão de Chávez é representado pela desigualdade econômica, corrupção e crise política. Antes disso, no entanto, o AD — *Acción Democrática* (agremiação política de centro-esquerda) e o COPEI — *Comité de Organización Política Electoral Independiente* (partido de centro-direita) se intercalavam no poder, de maneira que quando um conquistava a presidência,⁶⁰ o outro permanecia no parlamento fazendo oposição. Nesse cenário, as demais agremiações partidárias desapareceram completamente da cena política e os índices de abstenção aumentavam gradativamente.

A situação muda em 1989 quando a crise econômica atinge a Venezuela e obriga o governo a adotar medidas de austeridade, que aumentaram os preços da gasolina e das tarifas de transporte público, gerando uma onda de insatisfação popular, que culminou na violência policial nas ruas. Como resultado, o estado de emergência foi decretado, centenas de pessoas foram mortas e um golpe de estado foi posto em prática por Hugo Chávez no ano de 1992. Porém, a tentativa de Chávez não foi bem-sucedida e, em 1993, Rafael Caldeira venceu a disputa eleitoral numa situação em que apenas 30% dos cidadãos e cidadãs aptos a votar compareceram às urnas.

Desde 1993 o sistema de representação partidária estava em processo de colapso. Contudo, ele se agrava durante o governo de Caldeira, que “[...]. With inflation above 70 percent and a banking crisis that threatened to bring down the economy, he was forced to double down on austerity measures because the international financial institutions gave him no choice. He, too, became massively unpopular.”⁶¹ Nesse contexto de crise e profundo descrédito da população com os partidos tradicionais, Chávez venceu as eleições presidenciais de 1998 concorrendo por um novo partido e sob uma plataforma populista de combate à corrupção, de defesa da igualdade, distribuição social e contra as políticas econômicas adotadas pelo FMI.

⁶⁰ Outra diferença separa a Hungria da Venezuela. Enquanto a Hungria segue os países europeus e adota um sistema parlamentarista, no qual as competências do Primeiro-Ministro são limitadas, a Venezuela, seguindo a tradição latino-americana, adota um sistema de governo presidencialista, no qual, as competências do presidente são maiores.

⁶¹ Em português: “[...]. Com a inflação acima de 70% e uma crise bancária que ameaçava derrubar a economia, ele foi forçado a dobrar as medidas de austeridade porque as instituições financeiras internacionais não lhe deram escolha. Ele também se tornou extremamente impopular”. SCHEPPELE, 2018, não p.

Da mesma forma que na Hungria, na Venezuela a crise política e econômica, aliada à descrença com os partidos políticos tradicionais, propiciou a eleição de um autocrata. Apesar da tentativa fracassada de golpe de Chávez ter deixado muitos estudiosos da democracia e do constitucionalismo em estado de alerta, os cidadãos e cidadãs que o elegeram não estavam renunciando seus direitos, muito menos desejando que um estado autoritário substituísse o democrático: estavam, ao contrário, apenas exercendo seus direitos de votar, escolhendo um candidato que naquele momento parecia ser a melhor opção possível.

Chávez começou a exercer o seu mandato sem adotar medidas claramente antidemocráticas e inconstitucionais. Se valendo do mandato presidencial concedido pela população que o elegeu, Chávez convocou uma assembleia constituinte que teria a função de elaborar uma nova Constituição para o país.

Porém, como a Constituição de 1961 vigente naquele momento (assim como a maioria das constituições mundo afora) não continha nenhum dispositivo que autorizasse e estipulasse o procedimento adequado para a sua substituição, havia questionamentos quanto à constitucionalidade da convocação de uma assembleia extraordinária para a criação de um novo texto constitucional. Segundo os opositores políticos de Chávez, o plano do governo era inconstitucional, pois a convocação de uma assembleia constituinte requeria a aprovação de uma emenda constitucional que estabelecesse as regras procedimentais para a sua substituição. O governo, por sua vez, argumentava que não havia necessidade de emendamento, uma vez que a Assembleia poderia ser convocada e instaurada mediante a convocação de um plebiscito popular.

Seguindo essa lógica, Chávez editou um decreto para a realização de um plebiscito, no qual se questionaria à população se desejariam criar uma Assembleia Constituinte para **“transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa.”** Logo depois da publicação do referido ato normativo, a *Junta Directiva de la Fundación para los Derechos Fundamentales* ingressou com uma ação perante a Corte Suprema de Justiça questionando a constitucionalidade do plano de governo.⁶²

Segundo a decisão da Corte Suprema de Justiça (Fallo n.º 17/1998), a teoria clássica do poder constituinte, já consolidada no contexto do constitucionalismo latino-americano, se

⁶² Em português: **“Transformar o Estado e criar um novo ordenamento jurídico que permita o funcionamento efetivo de uma democracia social e participativa”** (CÓLON-RIOS, J. I. *La constitución de la democracia*. Traductora: Graciela Rivera Muñoz. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013, não p.)

aplicaria ao caso. Conforme Cólón-Rios explica, majoritariamente os juízes entenderam que “ninguna disposición constitucional podía tener el efecto de eliminar por siempre la soberanía popular y prevenir así el ejercicio futuro del poder constituyente”, de maneira que independentemente do conteúdo da constituição em vigor, “el pueblo podía otorgar a una Asamblea Constituyente el mandato de redactar una nueva constitución. Tal asamblea podía ser activada por medio de un referendo y, siendo un medio para el ejercicio del poder constituyente, operaría fuera del orden constitucional existente.”⁶³

A partir da decisão proferida pela Suprema Corte da Venezuela, Chávez convocou um plebiscito para decidir sobre a possibilidade da instauração de uma assembleia exclusiva que seria encarregada da substituição da constituição de 1961. Neste ponto é interessante notar que a decisão não foi proferida por uma Corte capturada ou fundamentada em argumentos antidemocráticos. Ao contrário, os juízes que formaram maioria para permitir a realização do plebiscito foram nomeados antes da vitória de Chávez e estavam conscientes das implicações políticas do caso. A decisão foi coerente com o constitucionalismo democrático, que incentiva a participação popular e confere ao cidadão o poder de criar uma nova ordem jurídica sem se limitar a regras políticas, sociais e jurídicas anteriores.

A problemática, portanto, não reside na convocação do plebiscito nem na decisão proferida pelo Tribunal Constitucional que autorizou a instalação de uma assembleia constituinte, mas sim na utilização de elementos característicos do constitucionalismo democrático (teoria do poder constituinte, plebiscito e decisão da Corte) para finalidades antidemocráticas. Isso fica evidente logo no início do procedimento, quando Chávez cria de forma unilateral as regras para a eleição dos parlamentares que integrariam a Assembleia Constituinte. Como resultado o seu partido obteve 60% do voto popular e ocupou cerca de 90% dos assentos disponíveis na assembleia, enquanto os demais partidos conseguiram apenas 06 (seis) assentos.

Dessa forma, a Constituição da República Bolivariana da Venezuela de 1999 foi aprovada e promulgada sem um amplo debate de propostas entre os diversos membros políticos e integrantes da sociedade civil. Ela é composta pela ambiguidade entre a expansão de direitos fundamentais de um lado e o aumento das competências do poder executivo de outro. Por

⁶³ Em português: “nenhuma disposição constitucional poderia ter o efeito de eliminar para sempre a soberania popular e, assim, impedir o exercício futuro do poder constituinte”. De maneira que independentemente do conteúdo da constituição em vigor “o povo poderia outorgar a uma Assembleia Constituinte o poder de redigir uma nova constituição. Tal assembleia poderia ser ativada por meio de um referendo e, sendo um meio para o exercício do poder constituinte, operaria fora da ordem constitucional existente” (*Ibidem*, 2013, não p.)

exemplo, de acordo com o preâmbulo da Constituição, o Estado venezuelano tem como objetivo estabelecer uma sociedade democrática, participativa e protagonista, multiétnica e pluricultural, que contemple os valores da liberdade, da independência, da paz, da solidariedade, do bem comum, da integridade territorial, da convivência e do império da lei às gerações do presentes e do futuro.⁶⁴

Garante um amplo rol de direitos fundamentais, reconhecendo a igualdade de gênero entre os homens e as mulheres nas relações empregatícias e matrimoniais. Embora a Constituição proteja apenas o matrimônio entre o homem e a mulher, ela inovou ao estabelecer que a mãe e o pai compartilham do dever irrenunciável de criar, formar, educar, manter e assistir a seus filhos e filhas. Avançou ao identificar o trabalho doméstico como atividade econômica que cria valor agregado, produz riqueza e bem-estar social, reconhecendo que as donas de casa têm direito a seguridade social.⁶⁵

Esses avanços levaram os acadêmicos a considerarem a Constituição Venezuelana como parte de um novo movimento constitucional na região: o novo constitucionalismo latino-americano⁶⁶, que se caracteriza pela extensão de direitos fundamentais, pela constitucionalização dos mecanismos de participação popular, pela limitação do poder constituído de reforma e pelo aumento da jurisdição constitucional. No entanto, apesar da análise desses mecanismos proporcionar a compreensão de que a Constituição avançou em termos de positivação de direitos, a observação dos dispositivos que dizem respeito às funções do Presidente da República demonstra que a ampliação de direitos é apenas uma fachada, escondendo dispositivos autocráticos.

Por exemplo, o Congresso que anteriormente era bicameral, composto por uma câmara de deputados e outra de senadores, passou a ser unicameral; o mandato presidencial que antes

⁶⁴ VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**, 1999. Disponível em <https://www.constituteproject.org/constitutions?status=in_force&lang=en>. Acesso em 21.08.2023.

⁶⁵ VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**, 1999. Disponível em <https://www.constituteproject.org/constitutions?status=in_force&lang=en>. Acesso em 21.08.2023.

⁶⁶ O novo constitucionalismo engloba constituições como a da Venezuela de 1999, do Equador de 2008 e da Bolívia de 2009. Embora tenham gerado uma onda de otimismo entre os estudiosos e acadêmicos Gargarella advertiu que **“In sum, during the twentieth century, the original, liberal-conservative constitutional compact changed (the original compact was significantly expanded), but the method of constitutional creation — the ‘accumulation strategy’ — continued. The liberal-conservative compact was first expanded as a result of the pressures of socially marginalized groups (from Indigenous groups to a growing working class), and then again out of renewed concerns that originated after the massive violation of human rights that took place in the 1970s. Remarkably, however, both these expansions of the original compact preserved, rather than modified, the main basis of the original pact, which resided in its organization of powers [...]”**. Atualmente, com o reconhecimento por parte de muitos autores de que a Venezuela já não é mais um Estado democrático, a desilusão com a ideia de um suposto novo constitucionalismo, se aprofundou. GARGARELLA, Roberto. Latin America: Constitutions in trouble. In.: GRABER, Mark. A. (org.); LEVINSON, Sanford. (org.); TUSHNET, Mark. **Constitutional Democracy in Crisis?** — New York: Oxford University Press, 2018, s.p.

era de cinco, foi ampliado para seis anos, com a possibilidade de recondução do Presidente para um segundo mandato; os dispositivos sobre a decretação de estados de exceção (de competência exclusiva do Presidente da República), tornaram-se cláusulas abertas, prevendo genericamente situações nas quais circunstâncias de ordem social, econômica, política, natural ou ecológica, afetem gravemente a seguridade da nação, de suas instituições e dos cidadãos.

Conforme Gargarella pontua, o fortalecimento do Executivo acaba sufocando manifestações de representação popular. Para o autor, requer-se “**descentralizar y desconcentrar el poder, y no a la inversa**”. Quando ambas as coisas são feitas ao mesmo tempo (fortalecimento do executivo e ampliação dos mecanismos de participação popular), o resultado é uma operação contraditória “**que conlleva el grave riesgo de que uno de los dos ideales y objetivos termine resultando opacado o directamente apagado.**” Na maioria das vezes, é de se esperar que a velha estrutura presidencialista “**sólida además de fortalecida por las nuevas reformas, corra con ventajas, entonces, por encima de las instituciones participativas más nuevas, jóvenes, y sujetas a regulación por parte de las autoridades ya en el poder.**”⁶⁷

Na prática, Landau descreve que o resultado do processo constituinte na Venezuela “**was that Chávez was able to construct what scholars have called a ‘hybrid’ or ‘competitive authoritarian’ regime, which lay somewhere between democracy and dictatorship**”. Isto é, de maneira parecida com a Hungria, eleições acontecem, mas o regime é utilizado para beneficiar os aliados do governo e perseguir membros de oposição do partido no poder.⁶⁸

As medidas de erosão da democracia que permitiram a concentração do poder de Chávez e seus aliados continuaram ocorrendo após a promulgação da Constituição de 1999. Em 2002, Chávez obteve sucesso na alteração constitucional das normas que regulamentavam a mídia e a Corte Constitucional. Essas modificações permitiram que ele conseguisse capturar esses órgãos e começasse a utilizá-los promover a sua agenda política e criticar seus adversários.

Em 2007, Chávez apresentou uma proposta de reforma constitucional que limitava a participação popular, estabelecia a possibilidade de reeleição indefinida para a presidência e aumentava a porcentagem de votos para a ativação dos referendos revogatórios e para proposição de leis de iniciativa popular. Após a Assembleia Nacional ter aprovado a reforma,

⁶⁷ GARGARELLA, R. El Nuevo Constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes. In.: **Coloquio Derecho, Moral y Política**, 2009. Palermo: Universidade de Palermo, 2009.

⁶⁸ LANDAU, D. 10. Constitution — making and authoritarianism in Venezuela: the first time as tragedy, the second as farce. In.: GRABER, M. A. (org.); LEVINSON, S. (org.); TUSHNET, M. **Constitutional Democracy in Crisis?** — New York: Oxford University Press, 2018, s.p.

ela foi derrotada em referendo popular, no qual cerca de 51% dos eleitores votaram de forma contrária ao projeto.

Pretendendo permanecer no poder indefinidamente, em 2009, Chávez propôs uma emenda à constituição que, novamente previa a possibilidade de reeleição indefinida para o cargo de Presidente da República. Porém, dessa vez o líder obteve sucesso: a medida foi aprovada em referendo por cerca de 54% dos votantes, o que significa que a Constituição Venezuelana passou a permitir o mandato de 06 (seis anos) anos, com a possibilidade de recondução indefinida ao cargo. De acordo com análise realizada por Pedro Brandão⁶⁹:

Dentro de uma concepção democrática de Constituição, não podemos admitir que o referendo revogatório seja utilizado como justificativa para reeleições indefinidas do chefe do Executivo. Ora, o instituto surgiu justamente como forma de empoderamento da participação popular e da luta democrática. Utilizá-lo para legitimar o fortalecimento já poderoso do poder presidencial, sob a justificativa de que a qualquer momento o mandato pode ser revogado, parece uma contradição em termos.

Essas modificações constitucionais (substituição da constituição de 1961 e aprovação de emendas constitucionais) garantiram a concentração poder, o controle de instituições-chave e permitiram que Chávez permanecesse no poder até o dia de sua morte (5 de março de 2013). Após a morte de Chávez, Nicolas Maduro, então vice-presidente, assumiu o cargo para um mandato interino e nas eleições subsequentes foi eleito, tendo a oportunidade de dar continuidade ao projeto do seu antigo aliado político. Diferentemente de seu antecessor, Maduro utiliza do Judiciário e do processo legislativo de criação e alteração de leis para manter-se no poder, suprimindo a oposição e anulando os processos eleitorais que não lhe são favoráveis.

Por exemplo, nas eleições legislativas de 2015, o partido de oposição conquistou dois terços dos assentos na Assembleia Legislativa, maioria que colocava em risco a continuidade de Maduro no cargo. Para tentar deslegitimar tal vitória, o governo argumentou que os resultados estavam contaminados por fraude, ajuizando uma ação no Tribunal Eleitoral que objetivava a suspensão de vários deputados eleitos. O Tribunal julgou procedente a ação, mas o Congresso se recusou a cumprir a ordem judicial sob alegação de que a posse dos deputados obedeceu aos requisitos constitucionais exigidos e, por isso, não poderia ser revertida.

Já em 2016, a oposição tentou utilizar do procedimento constitucional para revogar o mandato do Presidente, porém, não obteve sucesso na tentativa. Logo depois, o Tribunal

⁶⁹ BRANDÃO, P. **O Novo Constitucionalismo Pluralista Latino-Americano**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 117–118.

Eleitoral retirou todos os poderes do Congresso, arrogando-os para si, possibilitando a transferência deles para o Poder Executivo. Em 2017, Maduro convocou unilateralmente uma constituinte para a discussão sobre a criação de uma nova Constituição.

Diferentemente da Hungria, Landau e Scheppele apontam que a erosão democrática na Venezuela atingiu o seu ponto máximo, de forma que o país não pode mais ser considerado como democrático. Segundo análise realizada pela Freedom House as instituições democráticas da Venezuela vêm se deteriorando desde o ano de 1999. Entretanto, “**conditions have grown sharply worse in recent years due to harsher government crackdowns on the opposition and the ruling party’s use of thoroughly flawed elections to seize full control of state institutions.**” A instituição considera o país como não livre, vez que em uma escala de 0 a 100, a Venezuela pontua apenas 15 nos índices de liberdade.

2.3.3 Erosão democrática e a limitação de direitos fundamentais na Hungria e Venezuela:

Como mencionado acima, Orbán na Hungria, Chávez e Maduro na Venezuela conquistaram o poder de forma legítima através de eleições. Após assumirem o cargo para o qual foram eleitos, utilizaram-se das normas constitucionais para modificar o sistema, o que resultou no enfraquecimento dos *checks and balances*, na concentração do poder e na recondução desses líderes ao cargo eleição após eleição.

Embora a análise de Kim Lane Scheppele, David Landau e Rosalind Dixon esteja focada na compreensão dos mecanismos de erosão democrática, é importante salientar que as mudanças no sistema normativo feitas pelos líderes autocratas - seja por meio da substituição de uma constituição existente, do emendamento constitucional, da criação de novas leis ou da alteração do sentido interpretativo das normas -, além de resultarem na concentração de poder, geralmente, ocasionam uma limitação dos direitos dos cidadãos e cidadãs. Essas limitações podem gerar a diminuição da participação plena da população nas decisões importantes do governo, como observamos nos tópicos anteriores, bem como a restrição de direitos fundamentais que garantem a dignidade humana, a liberdade e a autonomia, direitos esses que são essenciais para a existência e a manutenção de um estado democrático de direito.

Primeiramente, em relação à Hungria, a vitória do FIDESZ em 2010 resultou na nomeação de Viktor Orbán, um candidato de extrema-direita com discursos populistas, conservadores e anti-imigratórios, ao cargo de Primeiro-Ministro daquele país. Como já mencionado, ao assumir o poder, Viktor Orbán, com o apoio de seu partido, iniciou um

audacioso projeto de modificação constitucional via emendamento e posteriormente substituição da Constituição de 1989. Essas alterações, além de propiciarem a concentração do poder e a limitação dos *checks and balances* no executivo, resultaram na restrição de direitos fundamentais das mulheres, da população LGBTQIA+, dos imigrantes e entre outros.

Isso se deve ao fato de que, apesar de líderes populistas de direita, como Orbán na Hungria, apresentarem um discurso liberalizante no que se refere à economia, são conservadores no aspecto cultural. Dessa forma, o líder se apresenta como aquele que, caso eleito, restaurará a moralidade tradicional ameaçada pelo comunismo, inversão de valores, globalização e imigrantes.

Conforme Dietze e Roth descrevem, em todas as versões do populismo de direita há uma espécie de obsessão com o gênero e a sexualidade em diferentes arenas. Por criarem alianças com setores religiosos e possuírem uma visão conservadora da sociedade, os populistas de direita evocam a família nuclear heteronormativa como modelo de organização social, atacando as conquistas, lutas e reivindicações dos movimentos feministas e LGBTQIA+, tais como, o reconhecimento de direitos sexuais e reprodutivos e a elevação deles ao *status* de direitos humanos, a educação sexual, o casamento entre pessoas do mesmo sexo e a garantia da transição de gênero.⁷⁰

Segundo Sayer, os populistas de direita apresentam com frequência uma retórica nacionalista e moral. Em outras palavras, **se voltam contra imigrantes que “roubam” empregos, “aumentam” os índices de violência e “poluem” a cultura.** Defendem a preservação da fé cristã, dos cidadãos de bem e da família tradicional, fundamentada no patriarcado, que subjuga a mulher e elimina, até mesmo através da violência física, aqueles e aquelas que têm uma orientação sexual e identidade de gênero distintas da dos cidadãos heterossexuais considerados de “bem”.⁷¹

O discurso populista e conservador de Viktor Orbán não é diferente do apontado pelas autoras acima. Em seus vários discursos como candidato e Primeiro-Ministro, Orbán defendeu a criação de um Estado cristão, comprometido com os valores religiosos de Deus, do trabalho, da proteção das fronteiras e da família tradicional. Por exemplo, em conferência realizada no ano de 2018, Orbán defendeu a democracia cristã como a base da sociedade húngara,

⁷⁰ DIETZE, G.; ROTH, J. Right-Wing and Gender: A Preliminary Cartography of an Emergent Field of Research. In.: DIETZE, G. (ed.); ROTH, J. (ed.). **Right-Wing Populism and Gender: European Perspectives and Beyond**, Transcript Verlag: s.l., 2020, p. 07.

⁷¹ SAUER, B. Authoritarian Right-Wing Populism as Masculinist Identify Politics: The Role of Affects. In.: DIETZE, G. (ed.); ROTH, J. (ed.). **Right-Wing Populism and Gender: European Perspectives and Beyond**, Transcript Verlag: s.l., 2020, p. 23/24.

enfatizando a importância da cultura cristã e da manutenção dos papéis de gênero que dividem as funções que o homem e a mulher exercem na sociedade. Além disso, o Primeiro-Ministro ressaltou o caráter anti-imigratório da democracia cristã, apresentando-a em oposição ao multiculturalismo, à política migratória e à existência de diferentes arranjos familiares.⁷²

Como é possível notar no preâmbulo da *Basic Law* (Constituição da Hungria) promulgada em 25 de abril de 2011, a religião tem um papel relevante no governo de Orbán. Já no preâmbulo do novo Texto Constitucional, menciona-se “**the role of Christianity in preserving nationhood**”, a família, a lealdade, a fé e o amor.⁷³ Apesar de diversos textos constitucionais em todo o mundo mencionarem Deus, o da Hungria tem um aspecto diferente porque garante efeito normativo ao preâmbulo: “[...]. The provisions of the Fundamental Law shall be interpreted in accordance with their purposes, the National Avowal contained therein and the achievements of our historical constitutions.”⁷⁴

Sendo assim, o discurso cristão justifica a criação de normas e políticas públicas de proteção da família tradicional, em oposição aos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres e da população LGBTQIA+. Em razão deste aspecto é que a Constituição de 2011 da Hungria fez alterações significativas na legislação constitucional sobre o aborto e sobre o casamento entre pessoas do mesmo sexo. De acordo com o artigo II da *Basic Law*, o direito à vida deve ser protegido desde a concepção.⁷⁵ Já em relação ao casamento, o artigo L estabeleceu que o único tipo de casamento protegido pela legislação seria aquele realizado entre o homem e a mulher, porque a instituição familiar deve ser considerada como “**the basis of the survival of the nation**”.⁷⁶

⁷² Discurso original de Orbán: “**Let us declare that Christian democracy is not liberal. Liberal democracy is liberal, while Christian democracy is, by definition, not liberal: it is, if you like, illiberal. And we can specifically say this in connection with a few important issues – say, three great issues. Liberal democracy is in favor of multiculturalism, while Christian democracy gives priority to Christian culture; this is an illiberal concept. Liberal democracy is pro-immigration, while Christian democracy is anti-immigration; this is again a genuinely illiberal concept. And liberal democracy sides with adaptable family models, while Christian democracy rests on the foundations of the Christian family model; once more, this is an illiberal concept**”. SCHEPPELE, K. L. The opportunism of populists and the defense of constitutional liberalism. *German Law Journal*: Cambridge University Press, n. 20., fev. 2019, p. 322/323.

⁷³ O Texto Constitucional anterior estabelecia um estado secular, baseado em uma sociedade pluralista, na qual a liberdade, a igualdade e a democracia representavam os princípios fundantes do Estado.

⁷⁴ HUNGRIA. **Hungary’s Constitution of 2011**. Disponível em <<https://www.constituteproject.org/>>. Acesso em 28.08.2023.

⁷⁵ “Article II. Human dignity shall be inviolable. Every human being shall have the right to life and human dignity; the life of the fetus shall be protected from the moment of conception”. HUNGRIA. **Hungary’s Constitution of 2011**. Disponível em <<https://www.constituteproject.org/>>. Acesso em 09.04.2024.

⁷⁶ “Article L. Hungary shall protect the institution of marriage as the union of a man and a woman established by voluntary decision, and the family as the basis of the survival of the nation. Family ties shall be based on marriage and/or the relationship between parents and children”. HUNGRIA. **Hungary’s Constitution of 2011**. Disponível em <<https://www.constituteproject.org/>>. Acesso em 09.04.2024.

O governo de Orbán também retirou da grade curricular da educação pré-escolar uma emenda aprovada no governo anterior que determinava que os professores evitassem reforçar estereótipos de gênero e promovessem discursos para diminuir os preconceitos de gênero. De acordo com a secretária da educação, Rózsa Hoffman, a emenda tinha que ser retirada do currículo pré-escolar porque “it introduced the foundations of the so-called gender ideology into preschool education, which in the name of equality dismisses the differentiation of sexes as senseless.”⁷⁷

Além do mais, o governo de Orbán adotou uma política de assédio e perseguição às Organizações não Governamentais (ONGs), principalmente em relação às ONGs defensoras dos direitos das mulheres e população LGBTQIA+ que recebiam recursos financeiros de outros países. De acordo com o governo, essas ONGs eram agentes da União Europeia e defendiam interesses estrangeiros contrários aos do povo húngaro⁷⁸.

No ano de 2016, a Hungria anunciou a retirada do país da Convenção do Conselho da Europa sobre a prevenção e combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica (Convenção de Istambul).⁷⁹ Segundo o governo, a Convenção de Istambul utiliza o termo gênero de forma ambígua e não consensual, de maneira que o seu real propósito seria o de acabar com o modelo de família tradicional e o de apoiar a imigração. A preocupação com a suposta promoção da ideologia de gênero e da imigração ilegal pela Convenção foi utilizada como estratégia de campanha política no período das eleições parlamentares de 2018, de modo

⁷⁷ Em português: “Introduziu os fundamentos da chamada ideologia de género na educação pré-escolar, que em nome da igualdade rejeita a diferenciação dos sexos como algo sem sentido”. KOVÁTS, E. PÉTO, A. Anti-gender movements in Hungary: A discourse without a movement. In: KUHAR, R (ed.); PATERNOTTE, D (ed.). **Anti-gender campaigns in Europe: mobilizing against equality**. London: Rowman e Littlefield International, 2017, p. 120.

⁷⁸ GOMES, M. J. A.; MENEZES, L. L. A ascensão da direita radical no Leste Europeu e a perseguição aos direitos das pessoas LGBTQIA+: compreendendo os casos da Hungria (2012-2022) e da Polónia (2015-2022). **Conjuntura Austral**, [S. l.], v. 14, n. 65, 2023, p. 54.

⁷⁹ A Convenção é um Tratado Internacional de Direitos Humanos que no seu artigo 1º, estipula como objetivos a **proteção das “mulheres contra todas as formas de violência, e prevenir, processar criminalmente e eliminar a violência contra as mulheres e a violência doméstica”**; “contribuir para a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres e promover a igualdade real entre mulheres e homens, incluindo o **empoderamento das mulheres**”; “**conceber um quadro global de políticas e medidas de proteção e assistência para todas as mulheres vítimas de violência**”; “**promover a cooperação internacional, tendo em vista eliminar a violência contra as mulheres e a violência doméstica**”; e “**apoiar e assistir organizações e organismos responsáveis pela aplicação da lei para cooperarem de maneira eficaz, a fim de adotar uma abordagem integrada visando eliminar a violência contra as mulheres**.” COUNCIL OF EUROPE DE L’EUROPE. Convenção do Conselho da Europa para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e a violência doméstica. **Council Council of Europe De L’Europe**, 2011, p. 03-04. Disponível em < <https://rm.coe.int/1680685fcb> >. Acesso em 09.04.2024.

que o governo utilizou do seu poder de controle sobre a mídia para disparar uma campanha reiterando que, se a oposição chegasse ao poder, ratificaria a Convenção.⁸⁰

Ainda no ano de 2018, o primeiro-ministro Viktor Orban assinou decreto proibindo os estudos de gênero nas universidades da Hungria. De acordo com ele, a família tradicional estava sob ataque devido aos estudos de fenômenos internacionais relacionados com um suposto ativismo transgênero e *queer*. No ano de 2020 o país copatrocinou, juntamente com os EUA, a Polônia e o Brasil, a declaração do Consenso de Genebra. O documento, é uma petição contra o aborto e o casamento entre pessoas do mesmo sexo. Em síntese, reafirma o papel da família como “elemento natural e fundamental da sociedade”, condenando o aborto “como método de planejamento familiar” e defendendo a proteção das crianças, “antes e depois do nascimento.”⁸¹

Ainda em 2020, o governo húngaro propôs uma emenda para alterar a definição de família e restringir a adoção de crianças por casais homoafetivos. A lei, aprovada em dezembro daquele ano, estabelece que a família se baseia no casamento e na relação entre pais e filhos, sendo mãe, a mulher e pai, o homem; defende o direito das crianças de terem um ensino educacional de acordo com uma ‘interpretação cristã’ e com os papéis naturais de gênero; e dispõe que apenas casais heterossexuais casados poderão adotar.

O governo também aprovou em 2020 uma lei estabelecendo que “o sexo ao nascer, uma vez registrado, não pode ser alterado”. Sob forte pressão popular, o Tribunal Constitucional da Hungria, em março de 2021, decidiu que a nova lei não poderá ser aplicada retroativamente, de maneira que aqueles que começaram a mudar seus marcadores de gênero antes de março de 2020, poderão concluir o processo, enquanto os demais, não conseguirão.⁸²

Importante pontuar que, a partir do segundo mandato como Primeiro-Ministro (2014-2018), Orbán se volta contra os imigrantes. O discurso contra os imigrantes é fundamentado na religiosidade, de modo que a religião cristã, predominante na Hungria, é contrastada com o islamismo, religião de parte dos imigrantes que saem das zonas de conflito do oriente médio. A

⁸⁰ KOVÁTS, E. **Post-Socialist Conditions and the Orbán Government’s Gender Politics Between 2010 and 2019** in Hungary. In.: DIETZE, G. (ed.); ROTH, J. (ed.). **Right-Wing Populism and Gender: European Perspectives and Beyond**, Transcript Verlag: s.l., 2020, p.91.

⁸¹ *Ibidem.*, 2021. s.p.

⁸² KOVÁTS, 2020, p.91. Neste ponto, é importante observar que a Hungria foi condenada pela Corte Europeia de direitos humanos por dificultar o acesso a modificação no registro de nascimento de pessoas transexuais. A Corte analisou o caso de R.K., que requereu junto ao órgão competente na Hungria, a alteração dos marcadores de gênero e sexo. Em seu pedido, juntou relatórios médicos, psicológicos, psiquiátricos e de um ginecologista. No entanto, o seu pedido foi negado. Após esgotamento das vias recursais em âmbito nacional, R.K., por intermédio de seu advogado, recorreu a Corte Europeia de Direitos Humanos. A Corte decidiu que o governo Húngaro violou o direito à vida privada (art. 8º da Convenção) de R.K, uma vez que o respeito à vida privada se estende à identidade de gênero. CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso R.K. v. Hungria**. 2023. Disponível em <<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%20>>. Acesso em 12.04.2024.

partir dessas diferenças religiosas, cria-se a ideia de que o diferente, isto é, os imigrantes são uma ameaça às famílias, as comunidades, as igrejas, as formas convencionais de educação infantil e o modelo tradicional de família da comunidade húngara.

A partir de 2015, o governo começa a promover uma intensa campanha publicitária contra os imigrantes. Em outdoors espalhados pelo país, o governo anuncia que a cultura dos cidadãos e cidadãs húngaros está sendo ameaçada pelos imigrantes e refugiados, sendo necessário uma ação governamental forte e eficaz para conter a ameaça e preservar os valores fundamentais da sociedade húngara.⁸³ Uma das primeiras medidas tomadas por Orbán para inibir a entrada de imigrantes no país foi a criação de uma cerca de arame farpado de 175 (cento e setenta e cinco) quilômetros, monitorada por policiais ao longo da fronteira com a Sérvia. Dessa forma, foi possível restringir a entrada de imigrantes e refugiados, provenientes de países em zonas de conflito, como a Síria, o Afeganistão e o Paquistão.⁸⁴

Em 2017, em discurso no Parlamento, Orbán disse que “O claro incremento da imigração ilegal na Itália, da pressão nas fronteiras da Hungria e os contínuos ataques terroristas em cidades da Europa são uma mensagem clara de que a imigração massiva é o principal desafio e ameaça da Europa.” Por isso, o governo criou uma força de segurança especial, chamada de *Border Hunters*, para proteger as fronteiras, interceptando os imigrantes e refugiados que tentam entrar no país. No mesmo ano, o Parlamento Húngaro, onde o FIDESZ possui maioria, aprovou uma lei que determina que todas as pessoas que entrarem ilegalmente no país serão detidas e transferidas para zonas de trânsito até que se decida se é possível ou não conceder o asilo.⁸⁵

A violação dos direitos dos imigrantes e refugiados tem se aprofundado ao longo dos anos. Em 2018, o parlamento aprovou um pacote de medidas que criminalizam, com penas de até um ano de prisão, aqueles que ajudam imigrantes irregulares, prestando assistência ou até mesmo fornecendo informações sobre o processo de asilo político. O pacote também proíbe que as pessoas solicitem asilo se tiverem entrado na Hungria a partir de um país onde a sua vida e liberdade não estejam em risco. Apesar de o Tribunal de Europeu de Justiça ter entendido que o pacote de medidas viola as normas da União Europeia à qual a Hungria está sujeita, o

⁸³ GLIED, V. PAP, N. *The ‘Christian Fortress of Hungary’* – The Anatomy of the Migration Crisis in Hungary. *Yearbook of Polish European Studies*, vol. 19, 2016, p. 147.

⁸⁴ AGÊNCIA BRASIL. **Hungria começa a construir muro para conter imigrantes na fronteira com a Sérvia.** Budapeste: 13 de jul., de 2015. Disponível em < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2015-07/hungria-comeca-construir-muro-para-conter-imigrantes-na-fronteira-com>>. Acesso em 20.04.2024.

⁸⁵ AGÊNCIA BRASIL. **Governo húngaro emprega ‘Caçadores das Fronteiras’ para frear imigrantes.** Budapeste: 05 de jul., de 2017. Disponível em < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-07/governo-hungaro-emprega-cacadores-das-fronteiras-para-frear-imigrantes>>. Acesso em 20.04.2024.

Primeiro-Ministro, Viktor Orbán, disse que não fará alterações no sistema de proteção das fronteiras, de maneira que “We will maintain the existing regime, even if the European Court ordered us to change it”⁸⁶.

Em suma, o governo defende que os imigrantes não só ameaçam a cultura e a unidade da comunidade húngara, como também as famílias, a comunidade nacional, as igrejas, as formas convencionais de educação infantil e o modelo tradicional de família. Em relação às mulheres, o governo considera que elas devem ter a sua autonomia e liberdade protegidas das culturas estrangeiras que subjagam a mulher e tratam o estupro e a agressão como práticas normais e corriqueiras. No entanto, como Sata pontua, “it would be wrong to assume that Orbán became a supporter of gender equality; he only considers gender equality as self-evidence when he fears it from the Muslim migrants since, in their culture, the ‘relationship between men and women is seen in terms of a hierarchical order.”⁸⁷

Embora com conotações diferentes, autores e entidades internacionais apontam que há uma massiva violação de direitos humanos e fundamentais na Venezuela. Como já mencionado anteriormente, a Venezuela é um contraponto à Hungria, uma vez que Hugo Chávez e Nicolas Maduro ascenderam ao poder com uma agenda ideológica de esquerda, comprometida com a inclusão social, a eliminação das desigualdades econômicas e a luta contra o sistema financeiro internacional que massacra as economias dos países do sul-global.

Essa é a agenda que molda os discursos populistas desses líderes e possibilita sua ascensão ao poder, depois de um cenário político de crise institucional e perda de legitimidade dos partidos tradicionais. No entanto, de forma não muito diferente da Hungria, Chávez e, posteriormente, Nicolas Maduro usam os mecanismos constitucionais existentes (substituição e emendamento constitucional, criação de novas leis, etc.) para concentrar o poder nas suas mãos, enfraquecendo as outras instituições, eliminando os *checks and balances*, permanecendo, dessa forma, no poder indefinidamente.

A primeira alteração se deu pela criação e promulgação de um novo Texto Constitucional em 2008. Diferentemente da Hungria, a nova Constituição da Venezuela inova em termos de positivação de direitos humanos e fundamentais. Além de estabelecer um amplo

⁸⁶ Em português: “nós manteremos o regime existente, mesmo se a Corte Europeia ordenar a sua mudança”. SPIRLET, T. **Hungary won’t abide by EU court ruling on migration, Orban says**. *Político*, 21 de dez., de 2021. Disponível em < <https://www.politico.eu/article/hungary-challenge-eu-court-ruling-migration-viktor-orban/>>. Acesso em 20.04.2024.

⁸⁷ Em português: “seria errado presumir que Orbán se tornou um defensor da igualdade de gênero; ele só considera a igualdade de gênero como uma evidência quando teme por parte dos migrantes mulçumanos, uma vez que na sua cultura a ‘relação entre homens e mulheres é vista em termos de uma ordem hierárquica’”. SATA, 2021, p. 11.

rol de direitos humanos, reconhece a pluralidade do povo boliviano “desde la profundidad de la historia, inspirado en las luchas del pasado, en la sublevación indígena anticolonial, en la independencia, em las luchas populares de Liberación, en las marchas indígenas [...]”⁸⁸

Estabelece, também, um estado Social de Direito Plurinacional e comunitário, comprometido com o estado de bem viver, a dignidade, a complementariedade, a solidariedade, a harmonia e a equidade na distribuição e redistribuição da produção social. Positiva o direito à autodeterminação dos povos indígenas, reconhecendo sua jurisdição e suas línguas. Apresenta um amplo rol de artigos que protegem o meio ambiente e o trabalho, reconhecendo as funções domésticas desempenhadas, na sua maioria, por mulheres, como um trabalho com direito a remuneração e aposentadoria (como já observamos)⁸⁹. Embora esse amplo rol de direitos exista na teoria, há uma discrepância entre as práticas cotidianas no país.

Em setembro de 2019, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas estabeleceu uma missão internacional para investigar execuções extrajudiciais, desaparecimentos forçados, detenções arbitrárias, torturas e tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes que ocorrem na Venezuela desde 2014. De acordo com o documento elaborado pela missão, apesar de as autoridades oficiais do Estado da Venezuela não terem demonstrado interesse em contribuir com a investigação, fornecendo os documentos e equipamentos necessários, a missão conseguiu identificar a violação da Lei Internacional de Direitos Humanos e o cometimento de crimes puníveis sob a legislação nacional e internacional.⁹⁰

Segundo a missão as violações de direitos humanos que foram documentadas “[...]. took place amid a gradual breakdown of democratic institutions and rule of the law in Venezuela since 2014. The weakening of democratic, judicial and institutional accountability mechanisms resulted in increasing impunity, which exacerbated the violations.”⁹¹ Desde que a oposição conquistou a maioria no parlamento, o Supremo Tribunal de Justiça tem derrubado leis que a legislatura tentou aprovar. Por exemplo, em 2016, o Supremo Tribunal considerou todas as leis criadas e aprovadas pela Assembleia Legislativa inconstitucionais e sem validade. Enquanto isso, os poderes do executivo continuam a aumentar: mais de 25 (vinte e cinco) estados de emergência foram declarados, permitindo ao Presidente tomar diversas medidas de ordem

⁸⁸ VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**, 1999. Disponível em <https://www.constituteproject.org/constitutions?status=in_force&lang=en>.

⁸⁹ VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**, 1999. Disponível em <https://www.constituteproject.org/constitutions?status=in_force&lang=en>.

⁹⁰ UNITED NATIONS ORGANIZATION. Report of the independent international fact-finding mission on the Bolivarian Republic of Venezuela. Genebra: **Human Rights Council**, 2020, s.p

⁹¹ *Ibidem*, 2020, s.p.

econômica, social e de segurança. Apesar de os decretos não terem sido aprovados pela Assembleia Nacional, conforme requisito constitucional, os mesmos foram mantidos pela Suprema Corte.

O documento elaborado pela missão ainda aponta que, desde 2014, o governo promoveu cerca de 27 (vinte e sete) modificações na estrutura da segurança pública, adotando leis que aumentaram o envolvimento militar nas tarefas de segurança dos cidadãos.

Segundo o relatório, as principais vítimas de violações de direitos humanos na Venezuela são críticos do governo, com personalidades públicas de destaque, como ativistas sociais, líderes políticos, políticos da oposição e dissidentes militares acusados de rebelião, conspiração de golpes de estado e entre outros. Defensores de direitos humanos, funcionários públicos, procuradores, juízes, jornalistas e blogueiros que questionam a narrativa oficial do governo, também estão tendo seus direitos violados⁹².

De 1º de Janeiro de 2014 a 15 de julho de 2020, foram registrados 3.479 (três mil, quatrocentos e setenta e nove) casos de detenções com motivações políticas, dos quais 902 (novecentos e dois) eram prisões seletivas de pessoas que participam de protestos contra o governo. A primeira onda de alvos do governo incluiu partidos, prefeitos, defensores de direitos humanos, influenciadores digitais, líderes estudantis e demais pessoas envolvidas nas manifestações contra o governo. Por exemplo, entre abril de 2014 e dezembro de 2017, seis prefeitos da oposição foram presos por períodos que variam de 72 (setenta e duas) horas até quatro anos, sob a acusação de rebelião, conspiração e omissão de ações para prevenir a desordem pública.

Além disso, a Suprema Corte solicitou a quebra da imunidade de 32 (trinta e dois) parlamentares. Na maioria dos casos, a Corte acusava os parlamentares de estarem cometendo crimes de traição à pátria, conspiração, investigação à insurreição, rebelião civil, desacato ao tribunal e crimes de ódio. Desde 2017, há uma série de prisões de militares supostamente participaram de rebeliões ou tentativas de golpes para derrubar o governo de Maduro. De acordo com o documento apresentado:⁹³

⁹² UNITED NATIONS ORGANIZATION, 2020, s.p

⁹³ A Missão encontra motivos razoáveis para acreditar que as detenções arbitrárias foram utilizadas para atingir indivíduos com base na sua filiação política, participação, pontos de vista, opiniões ou expressão, ao longo do período em análise. Nos casos investigados, vários detidos foram também vítimas de desaparecimentos forçados de curta duração e de actos de tortura e de tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, incluindo violência sexual e baseada no género, às mãos das agências de inteligência SEBIN e DGCIM. [...]. **As violações envolveram** indivíduos de diferentes níveis institucionais e hierárquicos. Os principais intervenientes institucionais, no âmbito do executivo, dos serviços de aplicação da lei/inteligência e do poder judicial, desempenharam um papel

The Mission finds reasonable grounds to believe that arbitrary detentions were used to target individuals based on their political affiliation, participation, views, opinions or expression, throughout the period under review. In the cases investigated, a number of detainees were also victims of short term enforced disappearances and acts of torture and cruel, inhuman or degrading treatment, including sexual and gender-based violence, at the hands of intelligence agencies SEBIN and DGCIM. [...]. The violations involved individuals at different institutional and hierarchical levels. Key institutional actors, within the executive, law-enforcement/intelligence services and the judiciary, played a role. [...]. State intelligence services have played an integral part in the patterns of violations committed. The intelligence agencies identified targets, carried out arrests, detentions and interrogations, and tortured or inhumanely treated detainees.

O documento apresentado pela missão também demonstra que as forças de segurança cometeram execuções extras judiciais, assim como prisões e detenções arbitrárias durante operações militares e policiais. Segundo informações do Ministério Público venezuelano, aproximadamente 505 (quinhentas e cinco) pessoas foram mortas durante essas operações, sendo que 502 (quinhentos e duas) eram homens e 3 (três) mulheres. O governo sustenta que essas mortes ocorreram porque a vítima resistiu à autoridade policial ou entrou em conflito direto com as forças armadas. Contudo, na maioria dos casos, as pessoas que poderiam testemunhar o ocorrido (mulheres, idosos e crianças) são retiradas do local pelas forças de segurança, para que não possam questionar a versão oficial das autoridades executoras do serviço.⁹⁴

Enquanto o governo estima que 2.399 (duas mil, trezentos e noventa e nove) pessoas foram presas por cometerem diversos tipos de crimes, a Organização Não governamental PROVEA estima que 15.946 (quinze mil, novecentas e quarenta e seis) pessoas foram presas durante as operações militares e policiais⁹⁵.

Finalmente a missão independente indica que há evidências convincentes para acreditar que o Presidente e os Ministros do Poder Popular para as Relações Internas, Justiça, Paz e Defesa foram os responsáveis ou contribuíram para a prática dos crimes descritos no relatório. De modo semelhante, aponta que os diretores de segurança e inteligência também contribuíram para o cometimento de tais violações de direitos humanos. Em resposta, o governo

importante. [...]. Os serviços de inteligência do Estado desempenharam um papel fundamental nos padrões de violações cometidas. As agências de inteligência identificaram alvos, realizaram prisões, detenções e interrogatórios e torturaram ou trataram detidos de forma desumana. UNITED NATIONS ORGANIZATION, 2020, s.p.

⁹⁴ *Ibidem*, 2020, s.p

⁹⁵ *Ibidem*, 2020, s.p

venezuelano classificou como incomuns, falsas e infundadas as denúncias de violações dos direitos humanos apresentadas pela missão⁹⁶.

Como já mencionado no tópico anterior, os autores que analisam a situação política da Venezuela não a consideram mais um país democrático. De fato os dados levantados pela missão mostram que graves violações de direitos humanos têm sido praticadas pelo próprio governo venezuelano que, ao assumir o poder pela primeira vez em 1998, jurou defender. Servem para corroborar a ideia de que a democracia não é mais o regime político da Venezuela, uma vez que só existe democracia onde houver o respeito e o comprometimento para com os direitos humanos, de maneira que não há democracia sem direitos humanos e não há direitos humanos sem democracia.

Por sua vez, no caso da Hungria observamos não somente a alteração das regras do jogo democrático, com a consequente eliminação dos *checks and balances*, mas também a criação de leis que violam, suprimem e mitigam os direitos humanos. Dada a natureza conservadora do governo, as alterações legislativas e constitucionais afetam diretamente as mulheres, a população LGBTQIA+, os imigrantes e outras populações em situação de vulnerabilidade, o que, como será demonstrado no último capítulo, se assemelha ao que ocorreu no Brasil durante o governo de Jair Bolsonaro.

Em suma, os exemplos da Venezuela e da Hungria demonstram que a erosão democrática afeta não somente a estrutura do estado, como também limita direitos, impedindo a liberdade das pessoas de se expressarem e de viverem de forma livre.

⁹⁶ UNITED NATIONS ORGANIZATION, 2020, s.p.

3 PACTO CONSTITUCIONAL DE 1988 E A ASCENSÃO DA EXTREMA-DIREITA NO BRASIL

Olho Brasília como olho Roma: Brasília começou com uma simplificação final de ruínas (...). Só Deus sabe o que acontecerá com Brasília. É que o acaso aqui é abrupto. – Brasília é mal-assombrada. É o perfil imóvel de uma coisa. – De minha insônia olho pela janela do hotel às três horas da madrugada. Brasília é paisagem da insônia. Nunca adormece. – Aqui o ser orgânico não se deteriora. Petrifica-se.⁹⁷

Clarice Lispector escreveu pela primeira vez a passagem transcrita acima entre 1962 e 1974, nos anos em que visitou Brasília, a cidade que foi detalhadamente construída para ser a capital do Brasil republicano. Construída não por acaso distante dos grandes centros econômicos e políticos representados na sua essência por São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, Brasília simboliza muito mais do que a engenhosidade de sua edificação, mas também o assombro e a complexidade da própria política democrática brasileira.

Nas ruínas dessa cidade artificial, podemos testemunhar os eventos mais significativos da história política brasileira dos últimos séculos: a instalação de um regime civil-militar em 1964 que durou 21 (vinte e um) anos, a redemocratização das instituições com a promulgação da Constituição de 1988, o impeachment de Collor de Mello em 1992, as manifestações de junho de 2013, com a ocupação da marquise do Congresso Nacional, o impeachment da ex-Presidente Dilma Rousseff e os períodos de erosão democrática que se seguiram à ascensão de Michel Temer à presidência em 2016 e de Jair Bolsonaro em 2018.

Dessa forma, após analisamos a erosão democrática em um contexto mundial, neste capítulo, começamos a observar o cenário brasileiro. Contudo, antes de examinarmos como a erosão da democracia se deu durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), analisamos o contexto político e os fenômenos sociais e econômicos que permitiram a sua eleição em outubro de 2018. A análise do cenário brasileiro se faz necessária para a compreensão adequada dos problemas específicos que levaram à crise do presidencialismo de coalizão, à desconfiança da população em relação aos partidos tradicionais que se intercalavam no poder e, assim, à eleição de Bolsonaro, um candidato populista de extrema-direita com discursos de ameaça às instituições democráticas.

⁹⁷ LISPECTOR, C. Nos primeiros começos de Brasília, **Jornal do Brasil**: Rio de Janeiro, 20/jul., de 1970. Disponível em <<https://cronicabrasileira.org.br/cronicas/5890/nos-primeiros-comecos-de-brasilia>>. Acesso em 23/10/2023.

O presente capítulo está dividido em três tópicos. No primeiro, examinamos como o Partido dos Trabalhadores (PT) se tornou a agremiação partidária da nova república no presidencialismo de coalizão⁹⁸ e quais as consequências políticas que derivaram desse arranjo. No segundo tópico, analisamos as eleições gerais de 2014, o advento da Operação Lava Jato e o processo de impeachment da Presidente Dilma Rousseff. Por fim, no terceiro tópico examinamos como a candidatura à Presidência da República do então Deputado Federal Jair Bolsonaro se consolidou, dentro de um cenário político e institucional já deteriorado.

Assim como Clarice Lispector escreveu em 1962 e 1974 quando visitou Brasília pela primeira vez, o assombro descreve bem o cenário político brasileiro desde junho de 2013. De lá para cá, o sistema deteriorou-se e a vitória de Bolsonaro representou apenas o auge de um processo de erosão que vinha ocorrendo há muito tempo.

3.1 ASCENSÃO E QUEDA DO PARTIDO DA NOVA REPÚBLICA

Neste tópico, analisamos o presidencialismo de coalizão para compreendermos como o Partido dos Trabalhadores (PT), que antes de conquistar a presidência tinha pouca relevância no cenário político nacional, se tornou o partido da nova república ao se adaptar às regras estabelecidas por esse sistema. Observamos também de que forma as manifestações de junho de 2013 tensionam o presidencialismo de coalizão e contribuíram para a perda de legitimidade do PT perante a população brasileira.

O presente tópico está dividido em dois subtópicos. No primeiro, examinamos o presidencialismo de coalizão, observando como o PT, ao fazer alianças com partidos conservadores e de centro-direita e abdicar de uma agenda política mais ampla, conseguiu expandir a governabilidade entre 2005 e 2013 tornando-se o partido da nova república. No segundo, analisamos as manifestações de 2013, compreendendo os limites do presidencialismo de coalizão e os efeitos da legitimidade do processo decisório em relação à opinião pública. Utilizamos como referencial teórico para a realização deste tópico, as pesquisas de Sérgio Abranches, Fernando Limongi, Leonardo Avritzer, Oscar Vieira e Luis Felipe Miguel,

⁹⁸ Importante destacar que o presidencialismo de coalizão data a promulgação da Constituição de 1988, no sentido de que o governo de Fernando Henrique Cardoso, por exemplo precisou se adaptar a ele para garantir a governabilidade. Quando nos referimos ao partido dos trabalhadores ter se tornado no partido da Nova República, fazemos menção a forma pela qual as alianças criadas pelo PT o transformaram de partido minoritário em 1988 no principal partido da república depois de 2005.

realizando um diálogo interdisciplinar entre a teoria política e o direito, especificamente, o direito constitucional.

3.1.1 O partido da Nova República e o presidencialismo de coalizão:

Em 1988, no artigo intitulado *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*, Sérgio Abranches descreve que o “Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões”. Esse traço distintivo da institucionalidade brasileira, que o autor intitulou de presidencialismo de coalizão⁹⁹, é formado pela combinação de um presidencialismo imperial, “baseado na independência entre os poderes, se não na hegemonia do Executivo, e que organiza o ministério como amplas coalizões, e um presidencialismo ‘mitigado pelo controle parlamentar sobre o gabinete, eventual ou frequentemente, através de grandes coalizões.’”¹⁰⁰

Em resumo, conforme Avritzer pontua, o presidencialismo de coalizão pode ser descrito da seguinte maneira: o (a) **Presidente do Brasil** “se elege com uma quantidade muito maior de votos do que o seu partido nas eleições para o Congresso Nacional, criando a **necessidade de alianças políticas**” nas casas legislativas. Por sua vez, as negociações que o candidato (a) eleito faz para a conquista de maiorias no Congresso fornecem ampla capacidade de agenda, garantindo certo nível¹⁰¹ de governabilidade.¹⁰²

Para Avritzer, o presidencialismo e a armação institucional do sistema político resolveram provisoriamente o problema da governabilidade do país. Isso se verifica pelo fato de que, enquanto os ex-presidentes da velha república, Getúlio Vargas (1951-1954) e Juscelino

⁹⁹ **Em sentido parecido Vieira descreve que a lógica do presidencialismo de coalizão é simples: “por maior que seja a votação do presidente da República, o candidato eleito terá que governar com um parlamento inevitavelmente fragmentado, no qual não é muito improvável que seu partido obtenha uma maioria que lhe garanta a governabilidade. Isso exige do Poder Executivo um contínuo esforço para estabelecer coalizões partidárias que lhe deem sustentação. Dado o alto grau de fragmentação partidária, essas coalizões sempre serão instáveis e custosas”. VIEIRA, Oscar Vilhena. A batalha dos poderes: Da transição democrática ao mal-estar constitucional.** São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 20.

¹⁰⁰ ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988. Apud. NOBRE, M. **Limites da Democracia:** de junho de 2013 ao governo Bolsonaro. São Paulo: Todavia, 2022, p. 48.

¹⁰¹ A expressão certo nível de governabilidade foi utilizada levando em consideração que para Avritzer a governabilidade é entendida como (i) a capacidade de tomar decisões e (ii) a legitimidade do processo decisório em relação à opinião pública. De modo que, para o autor, as alianças formadas com os mais diversos parlamentares, pode comprometer a governabilidade ao não atender a opinião pública. AVRITZER, L. Impasses da Democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. p.37.

¹⁰² *Ibidem*, 2016, p. 31.

Kubitschek (1956-1961) aprovaram, respectivamente, apenas 45% e 20% das suas propostas no Congresso, os ex-presidentes da nova república, Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) e Lula da Silva (2004-2010), teriam aprovado, respectivamente, 84,4% e 89,9%.¹⁰³ Ou seja, tiveram a oportunidade de legislar e de governar de forma rápida e eficiente graças à ajuda dos partidos aliados (leia-se coalizão) que trabalharam para aprovar os projetos e propostas do executivo.

Como regra, a coalizão se forma depois que o (a) candidato (a) eleito distribui recursos públicos alocados no orçamento ou a chefia de ministérios para partidos políticos com representação na Câmara dos Deputados, ou no Senado Federal. Em troca, os parlamentares da base partidária que forma o governo – ou seja, as agremiações partidárias que receberam cargos ou recursos – asseguram que os projetos e as propostas apresentadas pelo Planalto sejam aprovados e evitam que temas prejudiciais sejam debatidos no Congresso Nacional.

Conforme Abranches descreve, no presidencialismo de coalizão, negociar uma coalizão majoritária não é uma escolha, é um imperativo. Isso porque, um Presidente só consegue governar se possuir uma maioria disposta a aprovar suas proposições legislativas, de modo que sem a coalizão, o (a) Presidente não governa, não aprova suas medidas no Congresso e o governo fica paralisado.¹⁰⁴

Para além do presidencialismo de coalizão no modo comum de fazer política, a lei de n. 9.504 de 1997 que regulamentou as eleições gerais e municipais, permitiu a criação de coligações partidárias para as eleições proporcionais e majoritárias.¹⁰⁵ Segundo definição apresentada pelo Glossário Eleitoral, a coligação seria a união de dois ou mais partidos para a apresentação conjunta de candidatos em determinada eleição.¹⁰⁶ Nesse sentido, a atuação conjunta desses partidos na campanha de candidatos (as), especialmente daqueles que são eleitos pelo voto majoritário (presidente, governador, prefeito e senador), aumentaria a chance de vitória, uma vez que, de acordo com a regra, as maiores coligações teriam o maior tempo de campanha eleitoral no rádio e na televisão e, conseqüentemente angariariam maiores recursos econômicos.

¹⁰³ AVRITZER, 2016, p. 33.

¹⁰⁴ ABRANCHES, S. Presidencialismo de Coalizão em transe e crise democrática no Brasil. **Revista Euro Latinoamericana de Análisis Social y Político**, n. 3, año 2, 2020, p. 72/73.

¹⁰⁵ Desde o ano de 2017 as coligações foram extintas nas eleições proporcionais, que elegem representantes para as casas legislativas (deputado federal, deputado estadual, deputado distrital e vereador).

¹⁰⁶ BRASIL. **Tribunal Superior Eleitoral - Glossário Eleitoral**. Disponível em <<https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-c>>. Acesso em 27.10.2023.

Diante dos padrões de coligação eleitoral, Miguel descreve que os partidos podem adotar duas abordagens. A primeira perspectiva, intitulada de ideológica, julga que “a coligação é um instrumento que permite que partidos que se encontram próximos uns dos outros no espectro esquerda-direita ampliem suas chances de vitória contra adversários situados em posição oposta”. Já a segunda abordagem, denominada de pragmática, acredita que “os competidores com chances reais na disputa buscam o maior número possível de apoios, não importam de onde venham, a fim de garantir a máxima vantagem sobre seus adversários.”¹⁰⁷

O Partido dos Trabalhadores (PT), formado em meados da década de 80 por grupos heterogêneos que se inspiravam na vivência da classe trabalhadora e tinham um claro compromisso com a redistribuição de renda, sempre foi avesso a essas práticas políticas conciliatórias (tanto a coligação partidária quanto a coalizão como moeda de troca para a governabilidade). Com uma agenda política que abraçava os valores de uma sociedade igualitária e de oposição à ditadura civil-militar, o partido fazia questão de manter uma distância em relação às outras agremiações partidárias, recusando-se a fazer parte das acomodações e práticas comuns do jogo político.¹⁰⁸ Conforme Miguel descreve, nas duas primeiras décadas de sua existência, o PT, foi definido por sucessivas recusas:¹⁰⁹

Recusou-se, obviamente, a apoiar o novo governo civil [de Tancredo Neves, eleito indiretamente pelo Colégio eleitoral em 1985, no final da ditadura civil-militar]. Recusou-se a receber o apoio de políticos conservadores no segundo turno das eleições de 1989. Recusou-se a assinar a nova Constituição, vista como pouco progressista. Recusou-se a integrar o governo Itamar Franco, ainda que tivesse participado da campanha pelo *impeachment* de Fernando Collor [...]. O partido fazia questão de ser visto como aquele que dizia *não* às práticas correntes do jogo político, aos acertos, às acomodações. A intransigência ética e o rechaço a flexibilizar princípios foram cultivados como marcas do petismo. Perderam-se cargos e oportunidades, mas, a médio prazo, o purismo se mostrou rentável eleitoralmente (grifos do autor).

Assim, nas primeiras três eleições em que apresentou candidatura à presidência da república, o PT se recusou a fazer alianças com partidos que não tivessem o mesmo perfil ideológico que ele defendia, adotando uma perspectiva ideológica que buscava o apoio de organizações pertencentes ao espectro político da esquerda. No entanto, conforme Miguel

¹⁰⁷ MIGUEL, L. F. **Democracia na Periferia Capitalista**: Impasses do Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 2022, p.168/169.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 168-170.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 170-171.

descreve, no pleito de 2002, “quando se aliou ao Partido Liberal (PL), o PT mostrou que teria passado à segunda perspectiva, pragmática.”¹¹⁰

Em outras palavras, ao contrário do que ocorreu nas três ocasiões anteriores (eleições gerais de 1989, 1994 e 1998), o partido que disputou as eleições em 2002 “não se contrapôs às visões dominantes da realidade e das alternativas possíveis. O esforço foi focado na construção de uma imagem pública apropriada para o clima de opinião vigente.” Houve uma opção deliberada por apresentar Lula da Silva, o candidato petista, em “uma face palatável às elites, sinalizando abertura para acordos muito amplos e um horizonte de transformação social bastante limitado.”¹¹¹

Portanto, ao vencer a eleição presidencial naquele ano, o PT já havia percebido que deveria se adequar ao jogo político estabelecido. Além da formação de coligações pragmáticas, deveria adaptar-se ao presidencialismo de coalizão, dialogando, distribuindo recursos e ministérios aos partidos com representação no Congresso Nacional. Isso se deve principalmente ao fato de que a 52ª Legislatura, formada pela eleição e/ou reeleição de Deputados Federais e Senadores em 2002, foi caracterizada pela hiper fragmentação e pela alta taxa de heterogeneidade partidária.¹¹²

Contudo, de acordo com Avritzer, “o governo petista desprezou, em um primeiro momento, a importância de uma construção mais robusta da governabilidade, ao deixar de lado uma possível aliança com o PMDB”¹¹³ (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), o maior partido de centro-direita da época. Lula da Silva, decidiu formar coalizões com partidos menores, o que lhe garantiu uma boa base de apoio no Congresso Nacional, ao mesmo tempo, em que permitiu que os ministérios da Saúde, da Educação, do Desenvolvimento Social e das Cidades continuassem nas mãos de integrantes do PT.

O PT só ampliou a base de aliança no final do primeiro mandato de Lula da Silva, depois da crise desencadeada pelo mensalão. Já na campanha presidencial de 2006, Silva, então candidato à reeleição, sinalizou que, caso eleito, tornaria o PMDB o principal partido da base aliada do governo. Segundo Avritzer descreve, ao tomar tal atitude, o PT “estanca a crise,

¹¹⁰ MIGUEL, 2022, p. 169.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 169.

¹¹² Por exemplo, para a Câmara dos Deputados (composição total de 513 parlamentares), o PT elegeu nas eleições gerais de 2022, 91 deputados; seguido do PFL que elegeu 84, do PMDB com 74, do PSDB com 71, do PPB com 49, do PTB com 26, do PDT com 21 e etc.

¹¹³ AVRITZER, 2016, p. 38.

recupera a sua popularidade e derrota o candidato do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), **Geraldo Alckimin, na eleição de 2006.**”¹¹⁴

A partir do segundo mandato de Silva (2007-2010), o PT cedeu ministérios relevantes, como o da Saúde, da Agricultura e da Integração Nacional, ao PMDB, apoiando a candidatura do partido à presidência das duas casas no Congresso Nacional, além de se omitir quanto aos escândalos que ocorreram nas casas legislativas envolvendo o PMDB. Com isso, o PT conseguiu expandir a governabilidade, o que resultou na aprovação de cerca de 90% das propostas apresentadas no parlamento durante o segundo mandato de Silva.

Assim, é possível concluir que a partir de 2006, o Partido dos Trabalhadores, que inicialmente se opunha às tradicionais agremiações e às grandes coligações e coalizões, passou a se adaptar ao jogo político comum e ao presidencialismo de coalizão, tornando-se o principal partido da nova república. Conforme Miguel descreve, o PT, que inicialmente era considerado como **“radical” ou mesmo “antissistêmico”, avesso a negociações e compromissos, se adaptou às práticas dominantes e ao horizonte restrito de possibilidades que a ordem instituída permitia. Tornou-se “o partido da Nova República, aquela que ele rejeitara ao não apoiar a chapa Tancredo Neves-José Sarney no Colégio Eleitoral, em 1985, e o partido da Constituição de 1988, que ele se recusara a assinar. Em suma, o PT tornou-se o partido da ordem (constitucional).**”¹¹⁵ Além disso, para Miguel,¹¹⁶

O caminho que o PT encontrou para se acomodar à ordem, deixando – ou ambicionando deixar – de ser visto como ameaça, mas ainda assim mantendo algum compromisso com a transformação social, foi tornar-se plenamente o partido da Nova República, destinado a avançar nas linhas da Constituição de 1988 sem deixar de reproduzir as práticas políticas correntes, incapaz de superar as contradições aí presentes [...]. O PT acabou por ser tornar aquilo que teria sido o PMDB, se não tivesse perdido identidade e sucumbido ao oportunismo mais míope. Com isso, deixou de ser aquilo que ele próprio, o PT, ambicionava ser e que motivara sua recusa terminante a tudo que agora abraçava.

A questão central, neste ponto, reside no fato de que a governabilidade não deve ser entendida apenas como a capacidade de influência sobre o Congresso, mas também como a legitimidade do governo perante a opinião pública. Em outras palavras, a aliança do PT com partidos de centro-direita permitiu que a maioria dos projetos e propostas enviados ao Congresso Nacional fossem aprovados, ao mesmo tempo, em que limitou a atuação do governo

¹¹⁴ AVRITZER, 2016, p. 38.

¹¹⁵ MIGUEL, 2022, p. 136.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 180.

no combate às estruturas sociais desiguais. Essa forma de governar, resultou na perda de sua legitimidade perante a população, como ficou demonstrado nas manifestações de junho de 2013.

Embora o partido tivesse se comprometido com o combate à extrema pobreza e as desigualdades econômicas, de raça e de gênero, presentes na sociedade brasileira, sua atuação foi limitada pela aliança política estabelecida com partidos políticos conservadores e comprometidos com a manutenção das desigualdades sociais. Nos governos do PT foram criadas políticas de combate à fome e à extrema pobreza, de inclusão das classes mais pobres no mercado de bens e consumo, de ampliação do ensino superior - pela criação do PROUNI e do FIES e pelo estabelecimento de cotas sociais e raciais para o ingresso de jovens nas universidades públicas -, de expansão de políticas públicas de combate às desigualdades de gênero e raça, etc.

Contudo, as reformas adotadas não incidiram sobre os desafios estruturais da sociedade brasileira.¹¹⁷ A estrutura neoliberal, permaneceu inalterada; as regras tributárias que oneram o trabalhador mais pobre, permaneceram regressivas; o tema da reforma agrária não foi discutido, principalmente porque os governos petistas valorizaram a proteção e a defesa do agronegócio; a agenda da reforma política não foi levada adiante; temas como descriminalização do aborto e o enfrentamento da homofobia nas escolas, não foram devidamente discutidos.

Em 2013, depois da eleição de Dilma Rousseff, os problemas do presidencialismo de coalizão no que tange a governabilidade, começam a aparecer: de um lado, os escândalos de corrupção e a luta por mais democracia mobilizam os (as) cidadãos (as) em passeata e, de outro, integrantes da elite política conservadora – até então coalizão do governo – começam a questionar os pequenos avanços no combate à desigualdade alcançados no período em que o partido esteve no poder. No final, como observamos abaixo, os últimos obtêm sucesso em canalizar os sentimentos de indignação da população brasileira em pautas antipetistas e antidemocráticas.¹¹⁸

¹¹⁷ MIGUEL, 2022, p. 180-185.

¹¹⁸ Com isso, não queremos dizer que o sentimento antipetista é, por si só, um sentimento antidemocrático. Qualquer partido pode perder a legitimidade perante a população. Isso é inerente ao jogo político democrático. Diferentemente, é o sentimento antidemocrático, verificado pelo questionamento do resultado das eleições de 2014 e pelo impeachment de Rousseff em 2016, que não devem ser aceitos em um estado comprometido com a liberdade, igualdade, pluralismo e democracia.

3.1.2 Presidencialismo de coalizão, manifestações de Junho de 2013 e desestabilização política:

Com o fim do governo Lula da Silva em 2010, Dilma Rousseff, eleita Presidente da República em outubro do mesmo ano, daria continuidade aos projetos políticos iniciados pelo Partido dos Trabalhadores no governo anterior. Esta seria a primeira vez que uma mulher ocuparia o mais alto cargo político do país, tendo uma agenda, ainda que sutil (devido às alianças políticas firmadas pelo PT), de combate à extrema pobreza e à desigualdade social. Conforme Avrtizer descreve, a Presidente Dilma Rousseff herdou as principais características do presidencialismo de coalizão: alianças com o PMDB no Congresso Nacional e as nomeações ministeriais de políticos com representação tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. Para o autor, a indicação de Michel Temer a Vice-Presidência da República sela essa aliança com a centro-direita representada pelo PMDB.

Resumidamente, Avrtizer pontua que os três elementos citados acima (aliança com o PMDB, nomeações ministeriais e a indicação de Michel Temer) dariam a Presidente recém-eleita **“uma forte base no parlamento e tranquilidade em relação à governabilidade, no sentido de aprovação de suas propostas no Congresso.”**¹¹⁹ De fato, isso é o que se constata ao analisar os dois primeiros anos de governo, que se caracterizam pela estabilidade e pacificação dos conflitos, o que levou Elio Gaspari a afirmar em 2011 que Rousseff, **“[...] trouxe uma sensação de paz ao país [...]”**. Pela primeira vez em muitas décadas, tem-se a impressão de que o Brasil é **governado por uma pessoa que chega cedo ao serviço, cuida do expediente**” e vai embora **“sem que precise propagar evangelhos ou alimentar tensões. Parece banal, mas é a paz.”**¹²⁰

Em sentido parecido, Limongi descreve que nos dois primeiros anos o clima era de tranquilidade, com a popularidade de Rousseff superando o que seus antecessores, Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva, haviam alcançado nos mesmos períodos de seus governos. O autor sustenta que a popularidade da Presidente se deve ao fato de ela ter atuado de forma rápida e eficaz na substituição de ministros e diretores de empresas públicas que estavam sendo alvos de denúncias de corrupção.

Além das mudanças na composição dos Ministérios darem cara própria à nova administração, demonstravam que a baixa tolerância com a corrupção seria a marca registrada **do governo, de modo que os “rótulos não tardaram a aparecer. Falou-se em *faxina ética* e em**

¹¹⁹ AVRITZER, 2016, p. 45.

¹²⁰ GASPARI, E. Dilma, ou a banalidade da paz. Enfim, uma pessoa que vai ao Planalto para trocar o expediente do governo sem evangelismo. Folha de São Paulo, 6 de abr., 2011., apud. LIMONGI, F. **Operação Impeachment: Dilma Rousseff e o Brasil da Lava Jato**. São Paulo: Todavia, 2023, p. 21.

desluzização”.¹²¹ No entanto, se em um primeiro momento a atuação da Presidente no combate à corrupção é vista com bons olhos pelas lideranças políticas e empresariais, com o passar do tempo ela passa a abalar a coalizão do governo no Congresso Nacional, resultando na aprovação do impeachment de Rousseff em 2016, conforme observamos no tópico seguinte.

Outro fenômeno que contribuiu para a crise do presidencialismo de coalizão, foram as manifestações de junho de 2013. De acordo com Nunes, junho de 2013 foi o momento em que houve o maior movimento de massa no país desde as Diretas Já. Não só uma sequência de **manifestações se disseminara pelo Brasil, mas também houve uma experiência “súbita e prolifera criticalidade das coisas, das instituições, das práticas, dos discursos, como se o brasileiro – que costuma dizer de si mesmo que é passivo e aceita as coisas calado – tivesse repentinamente descoberto um gosto pela ‘inservidão involuntária’ e pela ‘indocilidade refletida.’**”¹²²

Inicialmente, as manifestações que tomaram conta do país em junho de 2013 foram convocadas pelo Movimento Passe Livre (MPL), pelo Bloco de Luta pelo Transporte Público e pela Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa (ANCPC), grupos da esquerda autônoma, que protestavam contra o aumento das tarifas nos transportes públicos e demandavam pelo passe livre. Rapidamente, as manifestações se difundiram pelo país, começando a englobar reivindicações por melhorias nos serviços públicos de saúde, de educação e de segurança pública.

Eram, por um lado, manifestações de jovens que cresceram nos governos petistas, presenciaram a diminuição das desigualdades e a inclusão dos seus familiares no mercado de consumo de bens, mas que demandavam por uma atuação mais proativa do Estado no que tange aos problemas estruturais da sociedade brasileira. Em outras palavras, exigiam mais inclusão, mais democracia e a redução das desigualdades econômicas, sociais, de gênero e de raça ainda existentes. Por outro lado, os jovens que deram início as manifestações representavam movimentos sociais desvinculados do PT¹²³, que questionavam as políticas de acomodação adotadas pelo partido que limitavam a agenda progressista comprometida com a inclusão social.

Nesse último aspecto é perceptível a primeira fricção causada pelo do presidencialismo de coalizão: a governabilidade começa a sofrer restrições à medida que a agenda progressista

¹²¹ LIMONGI, 2023, p. 26.

¹²² NUNES, R. **Do Transe à Vertigem**: Ensaio sobre bolsonarismo e um mundo em transição. São Paulo: Ubu Editora, 2018, p. 129.

¹²³ De acordo com Nunes, as manifestações de 2013 marcam o fim do monopólio do PT sobre a mobilização popular. (*Ibidem*, p. 16).

do governo se limita para acomodar reivindicações da base aliada, formada por partidos conservadores e pertencentes ao campo político da centro-direita.

De acordo com Pinheiro-Machado, embora o governo de Lula da Silva tenha avançado em diversas áreas, especialmente no combate à pobreza e na política de inclusão econômica, **ainda havia contradições sociais e lacunas democráticas. O “cotidiano de uma grande parcela da população que dependia de transporte e saúde públicos, por exemplo, continuava permeado pela precariedade e pela vulnerabilidade”. Da mesma forma em que os “preços das passagens de ônibus são uma boa metáfora dos obstáculos de mobilidade enfrentados pelas classes mais desfavorecidas. Não foi só por 20 centavos: foi também um grito pela melhoria dos bens públicos, que são o termômetro de uma sociedade democrática.”**¹²⁴

Em sentido parecido, Nunes descreve que desde o início, o governo de Rousseff estivera alienando sua base social com retrocessos e recuos nas áreas da cultura e na questão LGBTQIA+, calculando que a falta de alternativas viáveis no campo da esquerda significava que **tais medidas não teriam custo político. Isso, “deixava pressentir não só que uma desaceleração estava em curso como também que ela era consequência das acomodações que o lulismo fizera”, as quais “havam sido úteis para abrir um espaço de manobra, mas agora ameaçavam não só a possibilidade de transformações como a própria continuidade daquelas já realizadas.”**¹²⁵

Entre os dias 13 e 17 de junho, as manifestações foram lideradas por grupos de esquerda que, como observamos acima, se distanciaram dos partidos tradicionais e buscavam, por meio dos protestos, maior inclusão e democracia. Contudo, depois desse período, os meios de comunicação e parte da direita se juntam a mobilização, tentando imprimir-lhes a sua própria agenda. Para Avrtizer, esse processo resulta na fragmentação de lideranças e agendas, de maneira que os protestos passam a englobar, ao mesmo tempo, reivindicações de conteúdo **progressistas e outras claramente regressivas ou conservadoras. A partir daí, “não ficaram claras quais eram as pautas principais do movimento e mesmo quais eram as suas lideranças.”**¹²⁶

O autor entende que a fragmentação das lideranças e da agenda das manifestações, é resultado da própria pluralização dos meios de comunicação, no qual sites de agenda abertamente conservadora (como, por exemplo, o Movimento Contra a Corrupção e o Acorda Brasil), ganham espaço e começam a colocar em pauta temas ligados a esquemas de corrupção

¹²⁴ PINHEIRO-MACHADO, R. **Amanhã vai ser maior**: o que aconteceu com o brasil e possíveis rotas de fuga para a crise atual. São Paulo: Planeta do Brasil, 2019, p. 27.

¹²⁵ NUNES, 2018, p. 137.

¹²⁶ AVRTIZER, 2016, p. 85.

e a incapacidade do governo federal em atender às demandas populares. É possível também descrever que a inclusão de pessoas conservadoras faz parte de um movimento de reação às conquistas obtidas nos anos anteriores e que desestabilizaram parte da classe média brasileira.

Em relação à classe média, Miguel descreve que uma das limitações à democracia em países periféricos como o Brasil é o extraordinário apego dos grupos dominantes às distâncias sociais. De acordo com o autor, o temor da diminuição das distâncias sociais “é sempre um fator importante para a mobilização reacionária, desestabilizando iniciativas igualitárias, ainda que pouco ousadas.”¹²⁷

Durante os governos petistas, houve progressos significativos no combate à extrema pobreza, principalmente por meio da implementação de políticas de redistribuição de renda e de acesso ao mercado de bens de consumo. Gradativamente, pessoas pobres e de baixa renda começaram a ter acesso a lugares que antes lhes eram negados: o aeroporto, o shopping, a universidade e entre outros, o que gerou uma revolta na classe média que observava as barreiras que as distanciavam dos pobres, sendo diluídas.¹²⁸ Observando por esse ângulo, o ingresso da classe média nas manifestações de 2013 está diretamente relacionado com o descontentamento em relação aos governos petistas e às políticas de distribuição de renda adotadas pelo partido nos anos em que esteve no poder.

A inserção de conservadores nas manifestações ocorre de forma semelhante. Conforme Lacerda¹²⁹ descreve, desde o ano de 2007 grupos neoconservadores se unem no Congresso Nacional para barrar avanços no reconhecimento de direitos das mulheres e da população LGBTQIA+. Embora os governos petistas tenham adotado medidas sutis de combate à homofobia, a transfobia e a discriminação de gênero, a pequena conquista de direitos por parte desses grupos começa a incomodar integrantes de movimentos conservadores que buscam manter as desigualdades existentes. Observando que havia espaço para a cooptação das

¹²⁷ MIGUEL, 2022, p. 90.

¹²⁸ Essa revolta é perceptível no movimento dos rolezinhos. Na virada de 2013 para 2014 jovens da periferia anunciaram que dariam um rolê nos shoppings para namorar, se divertir e comprar. O rolezinho, conforme Pinheiro-Machado descreve, pode ser entendido como (1) um movimento político de contestação, nos quais os jovens de periferia reivindicam a sua inclusão nos espaços que antes lhes eram vedados; e (2) como um desejo capitalista de se incluir no mercado consumidor. Como resultado, as portas dos shoppings se fecharam para os jovens periférico e, de acordo com a autora, “tanto literal quanto metaforicamente, e quase que em uma profecia: estava prestes a começar uma reação das camadas médias brancas ao novo país em que, de maneira tímida, pobres e pretos começavam a ocupar lugares que desejavam – o shopping, o aeroporto, a universidade. E de forma confiante. O efeito disso sobre as elites foi perturbador. Que audácia”. PINHEIRO-MACHADO. R., 2019, p. 47.

¹²⁹ LACERDA, M.B. **O novo conservadorismo brasileiro**: de Reagan a Bolsonaro. Porto Alegre: Zouk, 2019, p.20-40.

peessoas, é que os conservadores se juntam às manifestações de junho e, conforme analisamos nos tópicos seguintes, se unem em torno da candidatura de Jair Bolsonaro em 2018.

Portanto, se de um lado existiam grupos que questionavam a forma tradicional de fazer política, pedindo mais inclusão e democracia, de outro, as manifestações são tomadas por pessoas de classe média e conservadoras que buscam o fim de políticas distributivas. À medida que junho avança, os últimos ganham visibilidade e espaço na mídia, transformando as pautas que deram início ao movimento, em agendas antipetistas, que veem o partido como pertencente à ordem estabelecida, que praticou corrupção e deixou as pessoas desamparadas. Portanto, como resultado, o PT perde legitimidade e a governabilidade no presidencialismo de coalizão é abalada tanto do ponto de vista político quanto social.

Segundo Vieira descreve, as manifestações de junho de 2013 desestabilizaram o que parecia ser o sólido equilíbrio adquirido pelo sistema político brasileiro. A partir de 2013, o “**embate político tornou-se mais duro e intolerante. A competição eleitoral foi se radicalizando. O padrão conciliador, que tradicionalmente marcou o relacionamento entre as elites políticas e os poderes no Brasil, foi sendo substituído por uma postura conflitiva.**”¹³⁰

Em sentido parecido, Pinheiro-Machado descreve que depois da efervescência coletiva do período, “**as peças do sistema ficaram soltas. A esquerda recuou. A direita avançou e abocanhou e ganhou de lavada**”. Isso porque oportunisticamente as elites “**apropriaram-se das manifestações e, acima de tudo, da bandeira da corrupção, moralizando-a e esvaziando seu sentido político-econômico**”. Depois desse período, “**souberam ler que havia margem para continuar a pressão, em especial após a vitória apertada de Dilma Rousseff. De 2014 a 2016, houve um acordo precário entre as forças de uma ‘antiga’ direita e a extrema-direita até que a segunda engoliu a primeira**”, com o objetivo de “**retirar o PT do poder ‘num grande acordo nacional’**. A crise política já estava instaurada, e a econômica veio logo depois para coroar a **razão golpista.**”¹³¹

O resultado das manifestações talvez tivesse sido outro se o PT tivesse se mostrado disposto a dialogar e atender às reivindicações iniciais dos movimentos, mas ao contrário disso, passou a tratar os manifestantes como pessoas que se opunham ao governo e que não compartilhavam dos mesmos ideais do partido. Durante as manifestações “**a direita soube construir sua base social. Isso se deve, não porque ela explicou o antagonismo existente entre**

¹³⁰ VIEIRA, 2018, p. 10.

¹³¹ PINHEIRO-MACHADO. 2019, p. 35.

ricos e pobres, mas por ter sido capaz de impor a oposição entre petismo e antipetismo como seu aspecto principal.”¹³²

Depois das manifestações, o que o Brasil presencia é uma onda reacionária e conservadora que, ameaçando à ordem constitucional e democrática, ganha espaço no cenário político brasileiro. Se mobiliza e obtém sucesso no impeachment de Dilma Rousseff em 2016 e na vitória de Jair Bolsonaro em outubro de 2018, desestabilizando o presidencialismo de coalizão e o comprometimento político para com a própria democracia brasileira.

3.2 ELEIÇÕES GERAIS DE 2014 E INSTABILIDADE POLÍTICA

O ano de 2014 é caracterizado pelo término do primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff e pela realização de eleições gerais para o Congresso Nacional e a Presidência da República. Devido às manifestações de junho de 2013 que desestabilizaram a governabilidade do governo petista, o ano foi marcado pelo declínio gradual da legitimidade da presidenta que concorreria à reeleição, o que já indicava que a chance de vitória dela era muito menor, se comparado com 2010, o ano em que concorreu pela primeira vez.

Neste tópico, analisamos os momentos que seguem junho de 2013, em especial: as eleições realizadas em outubro de 2014 que conferiram a Dilma Rousseff o segundo mandato por uma diferença de pouco mais de 3 (três) milhões de votos em relação ao segundo colocado; o advento da Operação Lava-Jato; e o processo de impeachment de Rousseff, aprovado pelo Senado Federal em agosto de 2016. Para a realização deste tópico, utilizamos como referencial teórico as pesquisas realizadas por Fernando Limongi, Leonardo Avrtizer, Oscar Vieira e Marina Lacerda.

3.2.1 Eleições 2014 e o questionamento do resultado das eleições:

Se nos dois primeiros anos do mandato de Rousseff houve a predominância do diálogo e da formação de grandes coalizões que garantiram a aprovação das suas proposições no Congresso Nacional, no final de 2013, o governo começou a enfrentar uma queda nos níveis de aprovação popular, o que resultou na diminuição da governabilidade petista. Enquanto junho de 2013 avançava, manifestações ocorriam por todo o Brasil. De um lado, figuraram

¹³² NUNES, 2018, p. 142.

movimentos de esquerda que, descontentes com o jogo de acomodação dos governos petistas, reivindicavam por mais democracia e pela melhoria dos serviços públicos. De outro, estavam grupos conservadores e de direita que, além de escancararem as políticas conciliatórias adotadas pelos partidos estabelecidos, questionavam o avanço no combate às desigualdades econômica e social, culpando o PT pela corrupção e pelos problemas existentes.

Neste cenário pós-2013, a população, os agentes políticos e até mesmo os críticos que antes exaltavam a atuação da Presidente, passaram a relacioná-la à convivência ou performance pouco eficaz para a solução dos problemas endêmicos e sistemáticos brasileiros. Dentro da política institucional, além do descrédito que atingiu o governo no Congresso, havia o descontentamento dos partidos políticos da base aliada em relação à constante substituição de ministros e diretores de empresas estatais ligados aos parlamentares que integravam a coalizão do governo.

Esse cenário de descontentamento já era notado em fevereiro de 2014, quando, no meio de uma reformulação ministerial com vistas à eleição presidencial de outubro, o Deputado Eduardo Cunha liderou a formação de um grupo suprapartidário (*o bloco*) para eximir a insatisfação dos parlamentares com o governo de Rousseff. Cunha convocou uma reunião com a presença de oito partidos: PMDB, PP, PSD, PR, PDT, PSC e PROS, para discutir sobre as ações do Planalto.

A insatisfação ultrapassou a base aliada e atingiu o próprio partido da Presidente, uma vez que na noite em que Eduardo Cunha se reuniu com as agremiações aliadas, cerca de 40 (quarenta) deputados federais do PT, participaram de um encontro para discutir as condutas do governo federal. Segundo o jornal *Folha de São Paulo*, no encontro, os deputados haviam reclamado da morosidade do governo em liberar emendas no orçamento, principalmente aquelas destinadas à pequenas obras nos seus redutos eleitorais.¹³³

Como a popularidade da Presidente estava em queda e os parlamentares pertencentes a base aliada estavam insatisfeitos com a sua atuação, muito se questionou sobre a possibilidade de Lula da Silva voltar à cena política para concorrer em 2014 no lugar de Rousseff. No entanto, conforme Limongi descreve, Silva nunca afirmou que “concorreria às eleições em 2014. Aos interessados em sua volta, deu-se ao trabalho de explicar que o PT não teria como justificar a

¹³³ FALÇÃO, M. BRAGNON R. Petistas também se reúnem para criticar a presidente. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 de fev. 21 de fev., 2014. Apud., LIMONGI, 2023, p. 36

troca de candidatos. A retirada da candidatura Dilma seria o mesmo que uma confissão de fracasso.”¹³⁴

E é nesse contexto que a candidatura de Dilma Rousseff é lançada e escolhida por unanimidade na convenção partidária do PT, realizada em 21 de junho de 2014. Assim como em 2010, em 2014, o partido formou ampla coligação (intitulada de, *Com a Força do Povo*), composta por 09 (nove) partidos -, PT, PMDB, PDT, PCdoB, PP, PR, PSD, PROS e PRB -, que obteve quase a metade do tempo de propaganda eleitoral gratuita na televisão e no rádio.

Apesar de a atuação desses partidos ter contribuído para a vitória de Rousseff, é importante notar que o PMDB adotou uma postura ambígua, uma vez que nem todos os seus membros expressaram o seu apoio total à candidatura petista. Lideranças de peso, como Eduardo Cunha (RJ), Jorge Picciani (RJ), Romero Jucá (RR), Geddel Vieira Lima (BA), Henrique Eduardo Alves (RN), Eunício de Oliveira (CE) e outros, declararam apoio ao candidato da oposição, Aécio Neves do PSDB.¹³⁵

Como era de se imaginar, a disputa entre Aécio Neves (PSDB) e Dilma Rousseff (PT) não seria fácil.¹³⁶ O campo político de 2014 estava polarizado, parte da população e das elites políticas desconfiavam da capacidade de Rousseff para firmar acordos e resolver os problemas que atingiam os cidadãos e as cidadãs. No entanto, seguindo a tradição firmada desde 1995, Dilma Rousseff, assim como seus antecessores, Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva, foi reeleita, conquistando 51,64% (pouco mais de 54 milhões) dos votos válidos. Aécio Neves, seu adversário, chegou perto de vencer: alcançou 48,36% (pouco mais de 51 milhões) dos votos válidos.

Como é possível notar pelos resultados eleitorais mencionados acima, pouco mais de 3 (três) milhões de votos separaram a candidata vencedora do candidato derrotado, o que evidência o quadro político de polarização e descontentamento no qual o Brasil estava inserido.¹³⁷

O PSDB, percebendo a diferença pequena que separava Aécio Neves de Dilma Rousseff* e observando haver espaço político para questionamento, ingressou com uma ação perante a justiça eleitoral pedindo a declaração de inelegibilidade da chapa vencedora do pleito.

¹³⁴ LIMONGI, 2023, p. 42.

¹³⁵ LIMONGI, 2023, p. 46/47.

¹³⁶ Importante mencionar que a morte de Eduardo Campos, candidato à presidência, também foi um fator importante de acirramento da eleição de 2014. Após a sua morte, Marina Silva, então candidata à vice-presidente da chapa de Campos, assumiu a campanha, disparando nas pesquisas eleitorais de primeiro turno. Para tentar barrá-la, o PT apostou em uma agressiva campanha contra candidata, estratégia essa que funcionou.

¹³⁷ A menor desde a promulgação da Constituição de 1988 que só vem a ser superada no pleito eleitoral de 2022.

A ação foi ajuizada em 18.12.2014 e nela os requerentes afirmaram que os “requeridos obtiveram pífia vitória nas urnas”, uma vez que a diferença entre as duas “chapas em disputa no segundo turno foi de apenas 2,28%, num universo de 105.542.273 votos válidos. Ora, somados os votos em branco e nulos (1,71% e 4,63% do total de 112.683.273 de votos apurados, respectivamente), tem-se que a legitimidade dos reeleitos é extremamente tênue”.¹³⁸

O partido argumentou que a chapa Dilma-Temer incorreu nos seguintes ilícitos eleitorais: abuso de poder político por utilizar da administração pública para fazer campanha política e manipular a divulgação de indicadores socioeconômicos¹³⁹; abuso de poder econômico por gastar em campanha valor superior ao limite previamente informado à justiça eleitoral; recebimento de doações para o financiamento de campanha, de sindicatos e empresas envolvidas em escândalo de corrupção; e entre outros. Ao final, pediu a declaração de inelegibilidade da chapa Dilma-Temer nos termos do art. 22, inciso XIV da lei complementar 64/90, requerendo a diplomação como Presidente e Vice-Presidente dos candidatos “componentes da chapa formada pelos requerentes” (Aécio Neves-Aluysio Nunes) conforme a “jurisprudência assentada por esse colendo Tribunal Superior Eleitoral.”¹⁴⁰

Essa foi a primeira vez desde a promulgação da Constituição de 1998 que um partido questionou o resultado das eleições perante a Justiça Eleitoral. Para além de ter proposto essa ação, o PSDB também questionou a veracidade e a legitimidade do sistema eletrônico de votação. Em 30 de outubro de 2014, quatro dias depois de anunciado o resultado oficial das eleições, o PSDB protocolizou a ação de Apuração de Eleição de n. 157805, na qual apontou indícios de fraudes no sistema eletrônico. Afirmou que “os dias que se sucederam ao encerramento da eleição em segundo turno revelaram, no que tange ao resultado final do pleito eleitoral, uma somatória de denúncias e desconfiâncias por parte da população brasileira.”¹⁴¹

Destacou que nas “redes sociais os cidadãos brasileiros vêm expressando, de forma clara e objetiva, a descrença quanto à confiabilidade da apuração dos votos e a infalibilidade

¹³⁸ BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. **Ação de Investigação Judicial 194358/2018**. Rel., Min., Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin, 2014. Disponível em <<https://www.tse.jus.br/>>. Acesso em 15.11.2023

¹³⁹ De acordo com o Requerente, Dilma Rousseff, “abusando da prerrogativa de se dirigir à população em rede nacional, comportou-se como se estivesse num palanque eleitoral, falando sempre e exaustivamente na primeira pessoa, fazendo promessas, criticando adversários, rebatendo críticas, assumindo compromissos futuros e justificando posturas [...]”. BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. **Ação de Investigação Judicial 194358/2018**. Rel., Min., Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin, 2014. Disponível em <<https://www.tse.jus.br/>>. Acesso em 15.11.2023.

¹⁴⁰ BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. **Ação de Investigação Judicial 194358/2018**. Rel., Min., Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin, 2014. Disponível em <<https://www.tse.jus.br/>>. Acesso em 15.11.2023.

¹⁴¹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Apuração de Eleição 1578-04.2014.6.0.0.0000**. Rel., Min., Dias Toffoli, 2014. Disponível em <<https://www.tse.jus.br/>>. Acesso em 15.11.2023.

da urna eletrônica, baseando-se em denúncias das mais variadas ordens, que se multiplicam” depois do término do “processo de votação, colocando em dívida desde o processo de votação até a totalização do resultado”. Por fim, concluiu que “as manifestações de uma parte considerável da sociedade brasileira não estão em consonância com esta confiança esperada [isto é, confiança na legitimidade do sistema eletrônico de votação]”, o que, por consequência “exige dos órgãos responsáveis pelo processo eleitoral e dos agentes que participaram das eleições, ações concretas para que quaisquer dúvidas sejam dissipadas” (grifos nosso).¹⁴²

Na sequência, Aécio Neves publicou mensagem em sua página no Facebook, na qual afirmou que o PSDB havia ingressado com um pedido de auditoria especial das urnas de todas as seções eleitorais do país para apurar as denúncias de possíveis fraudes. Eis a mensagem na íntegra¹⁴³:

O PSDB entrou, hoje (quinta-feira), no TSE, com um pedido de auditoria especial no resultado das eleições. O partido requer a análise de cópia dos boletins de urna de todas as seções eleitorais do país e todos os documentos que contenham dados da apuração. Tenham a certeza de que Aécio está ciente das manifestações que se espalham pelas redes sociais com denúncias de possíveis fraudes e continuará lutando para que sejam esclarecidas. Vocês não estão sozinhos. Como em toda essa caminhada, permanecemos juntos e lutando pelo nosso Brasil.

Para dar suporte a alegação feita pelo PSDB, manifestações foram convocadas para o dia 1º de novembro de 2014, o sábado seguinte à eleição. O evento é marcado pelo surgimento do MBL (Movimento Brasil Livre), um movimento social ligado à direita política que teve uma participação relevante na convocação das manifestações pelo impeachment em 2015-2016, e pela participação nos protestos de importantes figuras da direita política, como o Cantor Lobão, o Deputado Eduardo Bolsonaro e o perito da Universidade Estadual de Campinas, Ricardo Molina. Todos eles subiram no caminhão de som proferindo discursos contra o sistema eletrônico de votação: o Cantor Lobão, por exemplo, reivindicou o direito à recontabilidade dos votos. Já Eduardo Bolsonaro fez questão de mostrar o revólver que trazia na cintura, afirmando que, se candidato, seu pai “teria fuzilado Dilma”. Por sua vez, o professor Ricardo Molina garantiu que as urnas eletrônicas são fraudáveis, declarando que qualquer “um que não é analfabeto sabe disso.”¹⁴⁴

¹⁴² BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Apuração de Eleição 1578-04.2014.6.0.0.0000**. Rel., Min., Dias Toffoli, 2014. Disponível em <<https://www.tse.jus.br/>>. Acesso em 15.11.2023.

¹⁴³ LOPES, E. Aécio agradece os 4 milhões de seguidores e equipe comenta pedido de auditoria. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 31 out., 2014, apud.: LIMONGI, 2023, p. 64/65.

¹⁴⁴ LIMONGI, 2023, p. 65.

É possível notar a radicalização do debate político depois das eleições de 2014. Todos os candidatos, até então, haviam aceitado a derrota eleitoral, respeitando o (a) vencedor (a) e o próprio sistema de votação, cuja confiabilidade já era reconhecida internacionalmente na época. De fato, ao ingressar com as duas ações questionando o resultado do pleito de 2014, o PSDB, **se radicalizou. Como Limongi descreve, “Aécio resolveu cruzar o Rubicão, apostando na força dos movimentos de protesto que ganharam vida no final da campanha eleitoral”, o que, certamente, enfraqueceu a legitimidade da democracia e do processo eleitoral perante os cidadãos e cidadãs.**¹⁴⁵

Segundo Avrtizer, até 2014 tudo parecia estar bem. De 1998 a 2013 ocorreram 06 (seis) eleições gerais e em nenhuma delas o resultado foi questionado. Tudo isso mudou em 2014, quando Aécio Neves, o candidato derrotado, questionou, perante o TSE, o resultado das eleições gerais. A partir daquele momento, o Brasil experienciou todos os episódios possíveis de questionamento da soberania do eleitor e do processo eleitoral: inicialmente a contestação **das eleições no TSE ainda em outubro de 2014 “desenterrou questionamentos comuns da década de 1950 sobre resultados eleitorais com pequenas diferenças a separar o vencedor do derrotado”. Na sequência, a abertura do “processo de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff após uma chantagem pública por parte do então presidente da Câmara, Eduardo Cunha, expressa uma via de questionamento do resultado eleitoral e da soberania política decorrente dele.”**¹⁴⁶

Em outras palavras, o questionamento do resultado das eleições de 2014 não pode ser compreendido como um episódio comum, corriqueiro ou normal da política democrática brasileira. Isso se deve ao fato de que, todas as agremiações partidárias existentes se comprometeram com o processo democrático estabelecido pela Constituição de 1988 e pelas normas eleitorais infraconstitucionais. Comprometimento este que não se limita apenas à observação das regras procedimentais, mas também à aceitação de eventual derrota eleitoral. Dessa forma, questionar resultados em que todos os partidos previamente concordaram com as regras estabelecidas é questionar a própria legitimidade democrática.¹⁴⁷

¹⁴⁵ LIMONGI, 2023, p. 20.

¹⁴⁶ AVRITZER, 2019, p. 51.

¹⁴⁷ Importante destacar que em 4 de novembro de 2014, o Ministro Dias Toffoli deferiu o pedido do Partido Social da Democracia Brasileira – **PSDB na ação de Apuração de Eleição, argumentando que “todas as diligências requeridas pelo partido já estavam contempladas pela legislação eleitoral e pelos procedimentos adotados em todas as instâncias da Justiça Eleitoral”, de maneira que não haveria óbice, “ao seu deferimento, observados os parâmetros indicados pela Secretaria de Tecnologia da Informação deste Tribunal.”** Em documento entregue ao TSE em julho de 2015, o PSDB confirmou a ausência de evidência de adulteração dos programas de votos e de

Nesse sentido, diferentemente do Ministro Gilmar Mendes, que no voto proferido na ação de Apuração de Eleição de n. 157805, declarou que o pedido do PSDB deveria ser conhecido e que a conduta do partido não poderia ser considerada uma ofensa às instituições, entendemos que o PSDB, ao questionar a legitimidade do sistema eletrônico de votação, atentou contra a própria democracia.

Todos os partidos tiveram ampla oportunidade de acompanhar cada etapa da votação e o PSDB não apresentou nenhuma prova concreta de que as urnas haviam sido fraudadas. Ora, questionar o sistema eletrônico de votação vigente desde 2002, que preza pela transparência em todas as suas etapas, com base em rumores, indica o desprezo e o descompromisso com a ordem democrática estabelecida em 1988, após 21 (vinte e um anos) de autoritarismo. Além disso, abre o caminho para que políticos autoritários, como Jair Messias Bolsonaro, também questionem o resultado eleitoral e adotem medidas inconstitucionais para deslegitimar o sistema, baseando-se, apenas em rumores.

Certamente, a radicalização do debate público está relacionada com o cenário pós-2013, no qual o PT perdeu a sólida governabilidade que havia construído. A partir dessa fragilização, partidos de centro e de direita conservadora conseguiram canalizar sentimentos de revolta e insatisfação em relação àqueles que estavam no poder. Obtiveram êxito na **recuperação da “ameaça comunista”**, argumentando que se o PT, que tinha uma agenda de esquerda e mantinha relações com Hugo Chávez e Fidel Castro, permanecesse no poder, teria a oportunidade de executar seu plano comunista hegemônico. Obtiveram sucesso também, em canalizar sentimentos dos cidadãos e cidadãs brasileiros desamparados pelo Estado, contra a política educacional nacional e a agenda de combate às desigualdades de gênero. O questionamento do resultado das eleições é, portanto, o primeiro golpe na democracia, que vem a se consolidar em 2016, com o impeachment de Dilma Rousseff.

3.2.2 O processo de impeachment de Rousseff:

O segundo mandato de Rousseff iniciou de forma conturbada: o PSDB, partido derrotado nas eleições presidenciais de 2014, ingressou com ações perante o TSE questionando o resultado oficial das eleições. Além disso, a deflagração da Operação Lava-Jato em março de

indícios de violação do sigilo ao voto. Já em relação, a Ação de Investigação Judicial de n. 194358 ajuizada também pelo PSDB, ela foi julgada em 2017, depois da aprovação do impeachment de Dilma Rousseff. Nela, a maioria do TSE julgou improcedente a ação, mantendo a elegibilidade da chapa Dilma-Temer, o que possibilitou que Michel Temer concluísse o mandato enquanto sucessor constitucional de Dilma Rousseff.

2014 e o advento de uma crise econômica sem precedentes, aprofundaram a perda de legitimidade da Presidente perante a população, contribuindo para que uma sensação de impunidade fosse difundida entre o eleitorado.

Ao contrário de países como a Inglaterra e a Hungria que possuem um sistema parlamentarista no qual o voto de desconfiança dos parlamentares pode afastar o Primeiro-Ministro do cargo, no Brasil, cujo sistema é presidencialista, o Presidente só pode ser afastado nos casos de indícios de crime de responsabilidade (nos termos do art. 85 da Constituição), por votação de dois terços dos membros de cada casa legislativa. A diferença está no fato de que, enquanto o Primeiro-Ministro foi escolhido indiretamente pelos parlamentares, o Presidente foi eleito diretamente pelos cidadãos e cidadãs do país.

Por essas razões, seria possível imaginar que os eventos citados (questionamento do resultado das eleições, surgimento da Operação Lava Jato e crise econômica) não poderiam justificar a apresentação e posterior aprovação de um pedido de impeachment contra a Presidente eleita. Da mesma forma que a crise do presidencialismo de coalizão, evidenciada pela perda da maioria aliada no Congresso Nacional (pelos motivos citados acima), não poderia resultar na aprovação do procedimento de impeachment, uma vez que tais fatos não constituem crimes de responsabilidade e, portanto, não justificam a sucessão daquele que foi eleito pelo voto majoritário e direto do povo.

Contrariando essas limitações constitucionais, o impeachment de Dilma Rousseff foi aprovado pelo Senado Federal em 31 de agosto de 2016. Embora o pedido tenha sido fundamentado em argumentos constitucionais, os votos dos Deputados e Senadores na sessão plenária, somados à composição da mesa diretiva que apresentou o procedimento para discussão e a posterior decisão do Tribunal Regional Federal, confirmam que Rousseff não cometeu nenhum crime de responsabilidade.

Assim, neste tópico, analisamos como se deu o impeachment de Dilma Rousseff. Dividimos o presente tópico em duas alíneas. Na primeira delas, narramos o cenário político marcado pelo advento da operação lava-jato que propiciou a aprovação do impeachment. Por fim, no segundo tópico, analisamos os votos favoráveis dos parlamentares (especificamente dos deputados), os eventos posteriores ao impeachment que indicam que não houve cometimento de crime de responsabilidade e discutimos a tese de golpe “moderno”.

a) Impeachment em Pauta: a articulação de Eduardo Cunha

Após a realização das eleições gerais de 2014, cabia a Câmara dos Deputados e ao Senado Federal a realização de eleição para a definição dos presidentes de cada casa legislativa. A eleição para a presidência da Câmara dos Deputados e do Senado Federal é de suma importância, uma vez que os eleitos estão na linha sucessória do Presidente da República. Além disso, têm a função de definir a agenda do Congresso Nacional, decidindo quais projetos, propostas, pedidos e requisições serão submetidos à votação.

Dessa forma, é de interesse do Planalto que a mesa diretora eleita de ambas as casas legislativas, seja composta por aliados políticos dispostos a dialogar com o governo e impedir a discussão de projetos, propostas e pedidos que contrariem os interesses presidenciais. Em 2015, quatro parlamentares lançaram suas candidaturas à presidência da Câmara dos Deputados: Arlindo Chinaglia, o candidato do Governo, Júlio Delgado pelo PSDB, partido da oposição, Chico Alencar, pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e Eduardo Cunha, pertencente ao PMDB, partido aliado ao governo, mas que decidiu apresentar sua candidatura de forma autônoma.

A candidatura de Cunha – Deputado que havia declarado apoio a Aécio Neves em 2014 - contrariava as orientações do PMDB, que, por ser o principal partido da base aliada do Governo, recomendou que ele retirasse a sua candidatura para que Arlindo Chinaglia tivesse a chance de ser eleito. No entanto, o pedido foi recusado pelo parlamentar, que com o apoio do bloco, foi eleito presidente da Câmara dos Deputados, conquistando 267 (duzentos e sessenta e sete) votos. Como Cunha era conhecido por usar de chantagem política¹⁴⁸ para atingir seus objetivos, a vitória dele ameaçava a estabilidade do governo de Dilma Rousseff.

Conforme Limongi descreve, para o governo, a vitória de Eduardo Cunha “era mau presságio. Para as oposições radicalizadas, uma esperança. Ninguém duvidava que Cunha se valeria do cargo para extrair vantagens do governo. Confrontado em seus interesses prioritários, ele não hesitaria em partir para o confronto”. Ao contrário do vice-presidente, Michel Temer (PMDB/SP,) o Deputado “não teria problema em esquecer a educação e partir para a ignorância.

¹⁴⁸ Como Limongi descreve, Eduardo Cunha nunca se comportou como um parlamentar qualquer: sempre utilizou **de extorsões para conseguir o que queria. De acordo com Limongi, “[...]. Em sua ascensão, parlamentar mostrou que não tinha rivais na arte da negociação política. Sua obstinação e seu pragmatismo eram incomparáveis. Desafiá-lo era inútil. Cunha nunca cedia um milímetro sequer e sempre vencia a parada. Além disso, tinha um faro invejável para achar limões e deles fazer uma boa limonada” (LIMONGI, 2023, p. 90).**

Não seria agora, eleito presidente da Câmara, que Eduardo Cunha mediria as consequências de seus atos.”¹⁴⁹

Em seu primeiro pronunciamento como presidente da Câmara, Cunha declarou que buscaria a altivez e a independência da casa legislativa. Complementou afirmando que “em nenhum momento, nós falamos que seríamos oposição, mas falamos também que não seríamos submissos e não seremos submissos”. Com isso, “quero dizer que a construção dessa candidatura não foi só do meu partido, o PMDB, mas do conjunto de partidos. Nós debatemos cada plataforma, cada conteúdo, em busca de um único objetivo, sem bravata, sem querer reinventar a roda”. Portanto, a “única coisa é a busca da altivez da independência do Parlamento. Independência essa que não quer dizer que seja uma Presidência de oposição, mas uma independência que não pode ser submissa a qualquer Poder, seja o Executivo, seja o Judiciário.”¹⁵⁰

Como o pronunciamento de Cunha já indicava, os dois primeiros anos¹⁵¹ do segundo mandato de Rousseff seriam marcados pelo embate constante com o presidente da Câmara dos Deputados, que usaria de sua base aliada suprapartidária (o bloco) para pressionar o governo e atingir seus objetivos. A principal disputa que culminou na inclusão do impeachment na pauta de votação foi a respeito das investigações conduzidas pela Procuradoria Geral da República (PGR) na Operação Lava-Jato e em relação à escolha do Conselho de Ética da Câmara dos Deputados, que seria responsável por decidir sobre a cassação do mandato do parlamentar por quebra do decoro parlamentar.

No que diz respeito à Operação Lava Jato, a partir da deflagração da 8ª fase, com a prisão do ex-diretor da Área Internacional da Petrobras, Nestor Cerveró, em 14 de janeiro de 2015, as investigações se concentraram no esquema de fraudes em licitações e distribuição de propinas na Petrobras. Com isso, um número maior de políticos, dentre eles Eduardo Cunha, se tornaram alvos de investigação. A alegação era a de que os executivos da Petrobras contavam com o apoio de partidos políticos (os “padrinhos”) para serem indicados e terem seus cargos preservados na diretoria da estatal, razão pela qual todos integravam o esquema de corrupção.

¹⁴⁹ LIMONGI, 2023, p. 98.

¹⁵⁰ BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Pronunciamento como presidente eleito da Câmara dos Deputados. Brasília, 01 de fev. de 2015. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/presidencia/galeria-presidentes/eduardo-cunha-2015-a-2016/discursos/pronunciamento-como-presidente-eleito-da-camara-dos-deputados-01-02-2015>>. Acesso em 01/12/2023.

¹⁵¹ Dois segundos anos porque, de acordo com a Constituição Federal (art. 57, § 4º), o mandato das Mesas de cada casa legislativa é de dois anos, vedada a recondução. Isto é, Cunha seria Presidente até 2017, quando outra pessoa seria eleita para substituí-lo. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 01.12.2023.

Dado que os políticos detentores de mandato eletivo no Congresso Nacional têm prerrogativa de foro, a competência para a apresentação de pedido de abertura de inquérito é do Procurador Geral da República e o órgão jurisdicional competente para a realização do julgamento dos acusados é o Supremo Tribunal Federal. Assim, de acordo com a Constituição (art. 53, § 1º da CRFB/88) e com a decisão do STF proferida nas ações penais 871 e 878, a Operação Lava Jato seria dividida em duas: enquanto a primeira instância teria a competência para o processamento e o julgamento dos investigados que não possuíam prerrogativa de foro (ex-presidentes, donos de empreiteiras, doleiros e demais pessoas civis), o STF deveria receber e julgar os agentes políticos com prerrogativa de foro.

Assim, enquanto a Primeira Instância, representada pelo Promotor Deltan Dallagnol e pelo Juiz Sérgio Moro, direcionava as investigações para o ex-presidente Lula da Silva, a Procuradoria Geral da República, investigava a cúpula do PMDB, atingindo diretamente o presidente da Câmara, Eduardo Cunha. Isso porque, em depoimento à PGR, o proprietário da empresa investigada Toyo Setal, Júlio Camargo, alegou que Cunha tinha cobrado propina de 5 (cinco) milhões em razão de contratos com a Petrobras.

Como Limongi descreve, após a divulgação desse depoimento, em 17 de julho, Cunha rompeu definitivamente com o governo e passou à oposição. O parlamentar alegou que estava sendo perseguido e que “**havia motivação política por trás dos depoimentos e que a PGR estava agindo em nome do Planalto**”. Além disso, antes mesmo de anunciar o seu rompimento com o governo, “**Cunha mandou emissários para sondar Aécio Neves e Fernando Henrique Cardoso e saber como o PSDB reagiria a um eventual governo Michel Temer.**”¹⁵²

Em 20 de agosto de 2015, a PGR ofereceu denúncia formal contra Eduardo Cunha, baseando-se nas provas que foram juntadas aos autos. Quatro dias depois, o então Vice-Presidente, Michel Temer, anunciou que as suas intermediações entre o governo e o parlamento estavam encerradas, indicando que, caso precisasse escolher, seguiria Cunha e abandonaria Rousseff.¹⁵³ Em paralelo, as pedaladas fiscais, que antes não eram consideradas hipóteses de

¹⁵² LIMONGI, 2023, p. 98.

¹⁵³ O que de fato vem a ocorrer em 07 de dezembro de 2015, quando Temer envia carta a Rousseff anunciando seu **desligamento do governo. Na carta, Temer declara: “Está é uma carta pessoal. É um desabafo que já deveria ter feito há muito tempo. Desde logo lhe digo que não é preciso alardear publicamente a necessidade da minha lealdade. Tenho-a revelado ao longo destes cinco anos. Lealdade institucional pautada pelo art. 79 da Constituição Federal. Sei quais são as funções do Vice. À minha natural discrição conectei aquela deriva daquele dispositivo constitucional. Entretanto, sempre tive ciência da absoluta desconfiança da senhora e do seu entorno em relação a mim e ao PMDB. Desconfiança incompatível com o que fizemos para manter o apoio pessoal e partidário ao seu governo [...]”**. SADI, A. **Leia a íntegra da carta enviada pelo vice Michel Temer a Dilma. Brasília, G1 Política**, 08 de dez. de 2015. Disponível em < <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/12/leia-integra-da-carta-enviada-pelo-vice-michel-temer-dilma.html>>. Acesso em 01.01.2023.

impeachment, começaram a ser discutidas como possíveis crimes de responsabilidade, o que motivou os movimentos sociais de direita (MBL, Revoltados Online e o Vem para Rua), a convocarem manifestações pelo impeachment da Presidente.

Em meio às manifestações favoráveis ao impeachment, a situação de Cunha se agravava: as autoridades da Suíça confirmaram que ele era o titular de contas bancárias naquele país. Ao mesmo tempo, o Conselho de Ética da Câmara dos Deputados foi criado e a maioria, composta por parlamentares petistas, podia votar pela cassação do mandato de Cunha por quebra do decoro parlamentar, depois dele ter mentido na CPI da Petrobras. Diante desse cenário, o Deputado não demorou para agir, deixou claro a Presidente que, se ela quisesse concluir o seu mandato, deveria impedir a votação no Conselho de Ética e substituir o Ministro da Justiça, por alguém que desarmasse a Operação Lava Jato. Em troca, asseguraria que o processo de impeachment não seria colocado em pauta.¹⁵⁴

Apesar de a mesa diretiva da Câmara dos Deputados ter recebido alguns pedidos de impeachment, até o final do ano legislativo, não havia um consenso entre os parlamentares e Cunha não tinha os votos necessários para a aprovação do procedimento. Por esses motivos, o ano legislativo terminou sem condições políticas para que a votação pelo afastamento definitivo de Rousseff ocorresse.

No começo de 2016, a sensação era a de que o impeachment havia ficado no passado. Os partidos começaram a pensar nas estratégias para a eleição presidencial de 2018 e tudo indicava que Dilma Rousseff conseguiria manter parte da base aliada necessária para evitar a sua retirada do poder. Contudo, o cenário se alterou em 22 de fevereiro de 2016, quando a Operação Lava-Jato na Primeira Instância decidiu investigar os fatos ocorridos durante os governos Dilma Rousseff, apurando os recursos ilícitos destinados pela Odebrecht à campanha eleitoral de 2014.

Segundo Limongi descreve, o problema era o que as investigações da 13ª Vara de Curitiba eram eivadas de inconstitucionalidades, uma vez que tanto o Promotor quanto o Juiz que apuravam e julgavam os investigados, adotavam medidas extraordinárias, incompatíveis com o sistema penal acusatório.¹⁵⁵ Para Limongi, sejam “quais forem as inclinações ideológicas e afinidades políticas de Sérgio Moro, é inegável que, progressivamente, redigia seus despachos com os olhos e ouvidos voltados à repercussão que causariam junto ao público”. Isto é, os “despachos saíam da sua mesa de trabalho direto para as redações dos jornais. O tom

¹⁵⁴ LIMONGI, 2023, p. 98.

¹⁵⁵ *Ibidem.*, p. 99.

salvacionista de suas mensagens se acentuou após a virada do ano. Como ficaria claro nos meses seguintes, o julgador de Curitiba não hesitaria em apelar à sua cognição sumária para agir.”¹⁵⁶

A partir dessas investigações, os jornais começaram a publicar trechos vazados de delações premiadas que prejudicavam o governo Dilma Rousseff e o ex-presidente Lula da Silva. Devido a essa situação de instabilidade, a solução apontada seria a indicação do ex-Presidente Lula da Silva para uma pasta ministerial, para que ele pudesse realizar as intermediações e negociações necessárias com o Congresso Nacional, assegurando a manutenção de Rousseff no cargo. No entanto, como Limongi descreve, para o ex-presidente, “a equação não era assim tão simples. Sobraram variáveis, faltavam as constantes”. Primeiro, não “era certo que Lula seria capaz de salvar Dilma. Não era improvável que fosse dragado pela crise e sucumbisse com a Presidente. Além disso, tinha a própria pele a considerar”. No momento, sua “prioridade era escapar das garras da justiça e, para esse fim, era essencial manter acesa a chama de sua candidatura em 2018. Abandonar Dilma à própria sorte, portanto, poderia ser o melhor curso a tomar para Lula e para o PT.”¹⁵⁷

Em março de 2016, a Promotoria de São Paulo começou a investigar a aquisição suspeita por parte do ex-presidente de um Triplex na cidade de Guarujá (Estado de São Paulo). O ex-presidente e sua esposa, Marisa Silva, foram notificados para prestarem depoimento. No entanto, a defesa conseguiu o deferimento de uma liminar que afastou a obrigatoriedade do comparecimento à delegacia para a colheita de depoimento dos investigados. Depois de alguns dias, a liminar foi revogada e uma nova data para depoimento foi agendada, sob o aviso de que, caso não comparecessem, seriam forçados a tanto, com recurso a autoridade policial.

Antes mesmo da transcrição do prazo, o Juiz Sérgio Moro da 13ª Vara de Curitiba, que, a princípio, não tinha competência jurisdicional sobre as investigações da aquisição do Triplex no Guarujá, deferiu pedido do Ministério Público para o ex-presidente ser conduzido coercitivamente. Assim, na manhã do dia 04 de março de 2016, deflagrou-se a 24ª fase da Lava Jato (intitulada de Operação *Aletheia*), caracterizada pela condução coercitiva de Lula da Silva para prestar depoimento à polícia federal. Conforme Limongi descreve, a condução coercitiva “vale pelo show, pela demonstração de força e pelo aviso dado. A Lava Jato estava no calção de Lula. O dia do ex-presidente ia chegar. Curitiba não iria renunciar às prerrogativas conquistadas.”¹⁵⁸

¹⁵⁶ LIMONGI, 2023, p. 98.

¹⁵⁷ *Ibidem.*, p. 120.

¹⁵⁸ *Ibidem.*, p. 120.

Após esse episódio, o impeachment de Rousseff voltou a ser discutido: os partidos de oposição estavam firmando alianças com os da base aliada para obterem os votos favoráveis para a instauração do impeachment na Câmara dos Deputados. No dia 10 de março, os integrantes do PSDB em conjunto com os do PMDB decidiram que todos deveriam se unir para dar uma saída ao Brasil. Como o parlamentar Romero Jucá (PMDB-RR) disse, **“Se a gente não estiver unido aí (com foco na) saída para essa porra, não vai ter, se não tiver, eu disse lá, todo mundo, todos os políticos tradicionais estão fodidos”**.

Em outras palavras, para impedir o avanço da operação Lava-Jato, estancando assim a sangria, o único caminho possível seria a aprovação do impeachment de Rousseff, dando à **Presidência a Michel Temer. Era, portanto, necessário botar o “Michel. Um grande acordo nacional. Com o Supremo, com tudo. E aí, parava tudo”**. Assim, no dia 17 de março de 2016, depois da divulgação inconstitucional das conversas telefônicas entre a Presidente e Lula da Silva, Eduardo Cunha autorizou a abertura do processo de impeachment contra Rousseff.

b) Votação e discussões em torno do impeachment de Dilma Rousseff

Desde a promulgação da Constituição de 1988, todo presidente, sem exceção, teve seu mandato questionado pela protocolização de pedidos de impeachment na Câmara dos Deputados.¹⁵⁹ Diferentemente dos casos nos quais os pedidos foram prontamente rejeitados, a denúncia subscrita pelos advogados Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaina Conceição Paschoal contra Dilma Rousseff foi autorizada por Eduardo Cunha, depois de sofrer algumas alterações redacionais a pedido do próprio presidente da Câmara dos Deputados.

Na denúncia, os advogados argumentaram que a Presidente Rousseff havia cometido os seguintes crimes de responsabilidade: abertura de crédito suplementar em valores muito elevados, sem a prévia autorização do Congresso Nacional, nos termos do art. 10, itens 4 e 6 da lei 1.079/50 e pedaladas fiscais, pelo não pagamento de valores devidos aos bancos públicos, o que caracterizaria empréstimo, de acordo com o art. 11, itens 2 e 3 da lei 1.079/50. A denúncia do grupo de advogados se amparou em parecer emitido pelo Tribunal de Contas da União (TC 021.643/2014-8), no qual a Corte recomendou a reprovação das contas de 2014 do governo de Dilma Rousseff.

¹⁵⁹ Talvez isso ocorra, justamente pela estrutura do sistema brasileiro, marcado pela hiper fragmentação e por um presidencialismo forte.

Embora os advogados tenham aludido que a abertura de crédito suplementar e o não pagamento dos valores devidos aos bancos públicos caracterizam crimes de responsabilidade, ensejando, assim, a abertura do processo de impeachment nos termos do artigo 85 da Constituição Federal, a argumentação era (e permanece sendo) de frágil enquadramento constitucional.

Primeiro porque, conforme Kanayama, Tomio e Robl Filho descrevem, a abertura de créditos suplementares tem sido prática comum e não criminalizada dos governos anteriores. Segundo os autores, em todo o período de 2001 a 2015, “há impacto dos créditos adicionais no orçamento aprovado. Em média, os créditos adicionais representam 7,2% do orçamento total (computados anulações, transferências e ampliação de recursos orçamentários) e 8,2% de acréscimos ao orçamento líquido vigente”. Os autores ainda descrevem que, como regra, a utilização do instrumento (crédito suplementar) ocorre por meio da edição de decretos sem a necessidade de aprovação prévia do parlamento.¹⁶⁰

De acordo com os autores, de 2011 até setembro de 2016 foram editados 344 (trezentos e quarenta e quatro) decretos não numerados de abertura de créditos suplementares, transferências em razão de extinção de órgãos ou outro motivo, e do art. 167, § 5º da Constituição. Já no período de 1995 a 2016, o maior número de decretos concentrou-se entre os anos de 1995 e 1998: em 1995 com 308 (trezentos e oito) decretos e em 1996 com 230 (duzentos e trinta) decretos.¹⁶¹ Ora, se a abertura de créditos suplementares por meio da edição de decretos sem a aprovação prévia do parlamento era comum entre os presidentes anteriores, por qual motivo a conduta passou a ser criminalizada no ano de 2016?

Segundo, as pedaladas fiscais, que consistem no atraso do repasse de dinheiro aos bancos públicos, também têm sido práticas comuns adotadas pelos governos anteriores ao de Dilma Rousseff. Essa estratégia fiscal foi utilizada, por exemplo, por Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva sem nunca terem sido contestadas pelo parlamento. Em razão disso, em 28 de agosto de 2023 (cerca de sete anos depois da aprovação do impeachment), a 10ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª região, manteve o arquivamento da ação de improbidade administrativa contra a ex-presidente Dilma Rousseff em relação às chamadas

¹⁶⁰ KANAYAMA, R. L. TOMIO, F. R. de L. ROBL FILHO, I. N. Impeachment, créditos adicionais do governo federal e o processo decisório orçamentário: um novo dilema para o direito e para a política? **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba (PR), Brasil, v. 62, n. 3, set./dez. 2017, p. 327.

¹⁶¹ Os autores ainda pontuam que esse cenário se repete em estados e municípios. “Por questões políticas – e não poderia ser diferente – o Legislativo concede liberdades orçamentárias para alterações unilaterais do Executivo, que procura acomodar a arrecadação disponível às – principalmente – despesas obrigatórias, em detrimento de investimentos, em períodos de crise econômica”. KANAYAMA; TOMIO; ROBL FILHO, 2017, p. 332-333.

pedaladas fiscais, o que corrobora a tese de que a ex-presidente não cometeu crime de responsabilidade.

O frágil enquadramento constitucional dos argumentos apresentados na denúncia contra a Presidente é também evidenciado na sessão de votação pela autorização do impeachment, realizada em 17 de abril de 2016. Nos votos favoráveis a autorização da abertura do procedimento, os Deputados fizeram menção à defesa do povo, do Brasil, da família brasileira e entre outros. Em raros momentos relacionaram o voto favorável que estavam dando ao cometimento de crime de responsabilidade,¹⁶² justamente porque, não havia crime e, portanto, condições próprias para a abertura do procedimento. Por exemplo, o Deputado Hiran Gonçalves do PP-RR, disse em seu voto: “[...] pela minha família; pelos que me fizeram chegar até aqui; pelos médicos do Brasil, para que sejam respeitados pelo próximo governo; pelos maçons do Brasil e pelo bem do povo brasileiro, eu voto ‘sim’, Sr. Presidente.”¹⁶³

Por sua vez, o Deputado Osmar Terra do PMDB-RS em seu voto fez menção a “[...] minha família, minha esposa, meus filhos, pelas famílias brasileiras, pelas crianças do Brasil, pela minha Santa Rosa, meu povo do Rio Grande, pelo Brasil, é ‘sim’, Sr. Presidente.”¹⁶⁴ O Deputado Diego Garcia do PHS-PR seguiu caminho parecido, explicando que foi “eleito por paranaenses que acreditam no resgate da moralidade na política. Fui eleito pelo projeto de fé e política da renovação carismática católica no meu Estado do Paraná”. Por isso, pela “minha família, pela minha filha, pela minha esposa, pelo povo do Paraná, tenho orgulho em dizer: terra da Lava-Jato, avante! Polícia Federal” “Sim’ ao impeachment”!¹⁶⁵

No entanto, o voto que mais se destacou na noite do dia 17 de abril de 2016 foi o do então Deputado Jair Messias Bolsonaro, figura atuante da política brasileira desde 1989, mas que a despeito de sua trajetória política, era considerado como pertencente ao baixo-clero, pela falta de relevância e influência no cenário político nacional. O parlamentar inicia o seu voto declarando:¹⁶⁶

¹⁶² A deputada Christiane Yared do PR-PR, fez, ainda que sucintamente, menção as pedaladas fiscais. Em seu voto, a Deputada afirmou que “Senhores, cabe a nós a tarefa de unirmos este País. E, se as leis são para todos, se as pedaladas condenam Dilma, devem condenar também Governadores como o do meu Estado. Sr. Beto Richa, a sua hora está chegando! Meu voto é ‘sim’.” BRASIL, Câmara dos Deputados. Sessão 091.2.55.O. Pres. Eduardo Cunha, 17 de abril de 2016, p. 122. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br>>. Acesso em 04 de dez. de 2022.

¹⁶³ BRASIL, Câmara dos Deputados. Sessão 091.2.55.O. Pres., Eduardo Cunha, 17 de abril de 2016, p. 146. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em 04 de dez. de 2022.

¹⁶⁴ BRASIL, Câmara dos Deputados. Sessão 091.2.55.O. Pres., Eduardo Cunha, 17 de abril de 2016, p. 147. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em 04 de dez. de 2022.

¹⁶⁵ BRASIL, Câmara dos Deputados. Sessão 091.2.55.O. Pres., Eduardo Cunha, 17 de abril de 2016, p. 147. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em 04 de dez. de 2022.

¹⁶⁶ BRASIL, Câmara dos Deputados. Sessão 091.2.55.O. Pres., Eduardo Cunha, 17 de abril de 2016, p. 232. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em 04 de dez. de 2022.

Neste dia de glória para o povo brasileiro, um nome entrará para a história nesta data pela forma como conduziu os trabalhos desta Casa: Parabéns, Presidente Eduardo Cunha! (*Manifestação no plenário.*)

[...].

Perderam em 1964. Perderam agora em 2016. Pela família e pela inocência das crianças em sala de aula, que o PT nunca teve.... Contra o comunismo, pela nossa liberdade, contra o Fórum de São Paulo, pela memória do Cel. Carlos Alberto Brilhante Ustra, o pavor de Dilma Rousseff! (*aplausos no plenário.*)

[...].

Pelo Exército de Caxias, pelas nossas Forças Armadas, por um Brasil acima de tudo, **e por Deus acima de todos, o meu voto é 'sim'!** (*manifestação no plenário.*)

O Cel. Carlos Alberto Brilhante Ustra, a quem o Deputado se referiu, foi um dos indivíduos que, durante a ditadura civil-militar de 1964, torturou homens e mulheres, incluindo a própria Presidente Dilma Rousseff. A frase dita, “**Por um Brasil acima de tudo e por Deus acima de todos**”, tornou-se lema do parlamentar, que, com o apoio da direita política e dos grupos neoconservadores, lançou sua candidatura à Presidência da República sob uma plataforma populista, antidemocrática e antissistêmica.

É importante notar que durante os discursos favoráveis ao impeachment, os Deputados mencionavam a defesa da família e dos costumes tradicionais. Esse cenário demonstra que a aprovação do procedimento que afastou Dilma Rousseff da presidência se deu não apenas pelo interesse político de impedir o avanço da operação Lava-Jato (como observamos na alínea anterior), mas também pela aliança de deputados e senadores neoconservadores no Congresso Nacional que questionavam as políticas de combate à desigualdade e inclusão adotadas pelos governos petistas. Para os parlamentares, retirar o PT do poder significava combater a ideologia de gênero, os programas de distribuição de renda e defender a família tradicional brasileira composta por um casal branco heteroafetivo e seus filhos.

Para além dos argumentos dos Deputados Federais, o afastamento posterior de Eduardo Cunha da Presidência da Câmara dos Deputados e a forma na qual o impeachment foi aprovado no Senado Federal¹⁶⁷ corroboram para a tese de que estavam ausentes os requisitos materiais necessários para o cometimento de crime de responsabilidade.

¹⁶⁷ De acordo com a Constituição Federal, a condenação somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal e resultará na perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública. Ou seja, com a aprovação, o Presidente automaticamente perderia o cargo, ficando automaticamente inabilitado para o exercício da função pública por oito anos. Contudo, não foi isso o que aconteceu: os senadores decidiram que, primeiramente votariam pelo afastamento de Rousseff e depois, em votação apartada, decidiriam se ela ficaria inelegível. Embora tenham afastado a presidente, decidiram manter os seus direitos políticos, como se de fato só tivessem aprovado o impeachment por questões políticas que nada tinham a ver com o cometimento crime de responsabilidade.

Menos de um mês depois de a Câmara ter autorizado a instauração do impeachment contra a Presidente Dilma Rousseff, o Ministro Teori Zavascki¹⁶⁸ determinou o afastamento de **Cunha da Presidência da Câmara dos Deputados, argumentando que, não “apenas os depoimentos prestados à Procuradoria Geral da República por particulares [...], mas também revelações obtidas de parlamentares integrantes do Conselho de Ética, apontam, no mínimo, no sentido da existência nessas instâncias de constrangimento, de intimação, de acossamento,” que, por sinal “foi empolgada por parlamentares associados ao requerido.”** A decisão foi referendada pelo Plenário do STF.

Conforme Vieira pontua, o Supremo ao postergar a decisão pelo afastamento de Eduardo Cunha, teria usado estrategicamente o seu controle de agenda para favorecer a abertura da tramitação do processo de impeachment. O argumento do STF quanto ao *timing* do julgamento, em síntese foi o de que a Corte “aguardou o quanto foi possível a tomada de decisão pela Câmara, agindo apenas quando ficou claro que o Conselho de Ética estava sendo impedido de desempenhar sua tarefa por interferência abusiva de Eduardo Cunha”. **Em relação ao mérito, o Tribunal assumiu a premissa de que “ninguém pode ser beneficiário da própria torpeza.”**¹⁶⁹

Essa soma de fatos contribuiu para reforçar a narrativa criada entre os partidários do governo e os defensores do constitucionalismo e da democracia de que o impeachment foi um golpe parlamentar. Autores como Wanderley Guilherme dos Santos, André Singer, Ivana Jenkins, Kim Doria e Murilo Cleto defendem que o impeachment de Dilma Rousseff pode ser considerado um **Golpe de Estado “moderno”, no qual, ao contrário dos golpes clássicos, não há a utilização da força bruta e do aparato de segurança estatal para atingir objetivos antidemocráticos. Segundo Ivana Jenkins descreve na apresentação do livro “Por que Gritamos Golpe”**¹⁷⁰:

O Brasil vive um golpe de Estado. A frase acima não admite tergiversações ou volteios em seu entendimento. A pílula não pode ser dourada. Trata-se de uma ruptura de novo tipo, distinta das observadas nos países sul-americanos entre os anos 1960-1980. Naqueles tempos, aparecia um roteiro que se tornou clássico: as forças armadas se dividiam, um setor se aliava com o grande capital, com os monopólios da mídia e com a embaixada estadunidense. O enredo era previsível: o palácio de governo era sitiado, o mandatário eleito era encarcerado ou expulso do país – quando não assassinado – e triturava-se a institucionalidade vigente. Realizada a trama, o passo seguinte era legalizar o ardil. Juristas inescrupulosos eram chamados para dar tinturas de normalidade constitucional à ditadura estabelecida e, ato contínuo, sufocavam-se com truculência usual as vozes dissonantes. No Brasil de 1964, o engodo foi denominado

¹⁶⁸ Importante ressaltar que o Ministro tinha recebido a ação em dezembro de 2015.

¹⁶⁹ VIEIRA, 2018, p. 48.

¹⁷⁰ JINKIN GS, I.; DORIA, K.; CLETO, M. **Por que gritamos Golpe?** Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. Boitempo Editorial, 2016, p. 11.

de ‘revolução’. Nenhum golpista admite que se denomine sua ação em português claro: golpe de Estado. Em 2016 isso se repete no país. A presidente legitimamente eleita foi derrubada por um processo político baseado em leituras elásticas da Constituição e artimanhas jurídicas de diversos matizes, que tentam mostrar como lícito o conluio do judiciário com um Parlamento em suam maior parte corrupto e uma mídia corporativa a serviços das elites financeiras.

O argumento apresentado acima está relacionado com os de autores como Kim Lane Scheppele e David Landau, que já foram abordados no capítulo anterior e que apontam para uma nova forma de regime autocrático: aquele que se estabelece não pela força, mas sim pela subversão e utilização estratégica dos mecanismos constitucionais para erodir a democracia de forma constante e, inicialmente, imperceptível para os observadores da realidade política da sociedade analisada. Nesse caso, o impeachment da Presidente Dilma Rousseff poderia ser enquadrado como um golpe moderno, que teve como consequência a erosão da democracia brasileira, abrindo espaço para que, no cenário de instabilidade institucional e de descrença com os partidos políticos, Jair Bolsonaro se apresentasse como um possível candidato à presidência da república.

Contudo, é importante notar que nem todos os pesquisadores do constitucionalismo e da democracia concordam com essa argumentação. Vieira, por exemplo, defende que o impeachment de Rousseff não pode ser entendido como uma ruptura constitucional. Para o autor, **a abertura e a posterior aprovação do procedimento foi “fruto de uma utilização estratégica das regras da Constituição para ferir um adversário político. A ação conjugada de Eduardo Cunha, Michel Temer e inúmeros outros líderes de partidos de oposição, pode ser configurada como uma conspiração política contra a ex-presidente”, o que conseqüentemente, “afeta a qualidade de nossa democracia. Mas isso não permite equiparar o impeachment a um golpe de Estado.”**¹⁷¹

O autor ainda sustenta que os acontecimentos de 2013 (manifestações de junho), 2016 (impeachment de Rousseff) e 2018 (eleição de Bolsonaro) são situações que causaram um profundo mal-estar constitucional, mas não podem se confundir com uma crise clássica da constituição¹⁷²:

Nos últimos cinco anos, mergulhamos numa forte turbulência, marcada por uma escalada de jogadas constitucionais cada vez mais duras, pelas quais atores políticos e institucionais passaram a se utilizar de seus mandatos e prerrogativas para alterar as relações entre os poderes estabelecidos. Para aumentar a complexidade da questão, essas jogadas pesadas, ou estocadas institucionais, que perduram no tempo e geram

¹⁷¹ VIEIRA, 2018, p. 49.

¹⁷² *Ibidem*, p. 55.

círculos de retaliação, vêm sendo empregadas ora na proteção da ordem constitucional, ora apenas com o objetivo de infligir derrotas aos adversários, evadir-se de suas responsabilidades legais ou simplesmente ampliar o poder dentro do sistema constitucional. Passamos a viver, assim, uma situação de profundo mal-estar constitucional que, no entanto, não se confunde com uma crise clássica de constituição.

Em sentido parecido, Limongi argumenta que o impeachment não pode ser considerado um Golpe de Estado, mas sim um resultado de uma alteração na relação de forças do Congresso Nacional, uma vez que as ofertas apresentadas pela Presidente deixaram de ser vantajosas para os partidos da base aliada. Segundo o autor, a mudança na atitude dos parlamentares foi o resultado da Operação Lava Jato, que revelou esquemas de corrupção envolvendo políticos e partidos ligados à base aliada de Rousseff. A partir de então, a comunidade política começou a se preocupar com o rumo e as possíveis consequências das investigações, defendendo o impeachment por acreditar que a Presidente não seria capaz de “estancar a sangria” que a Operação Lava Jato havia aberto. Em outras palavras, enquanto Rousseff fosse a Presidente “não seria possível traçar a linha, salvar quem deveria ou ainda poderia salvar”. Seria necessário, portanto, botar o Michel, num grande acordo nacional.¹⁷³

Diante das duas teses apresentadas acima, é importante pontuar que o impeachment da Presidente Dilma Rousseff é consequência da crise do presidencialismo de coalizão, sistema esse estabelecido pela Constituição de 1988 que combina votação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo forte. Esse sistema, como observamos nos tópicos 3.1.1 e 3.1.2, garantiu a governabilidade dos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva. No entanto, as limitações desse arranjo se tornaram evidentes no final do primeiro mandato de Dilma Rousseff, quando as manifestações de 2013 revelaram o profundo descontentamento das pessoas com as políticas conciliatórias que vinham sendo adotadas pelo Partido dos Trabalhadores.

A incapacidade do PT em ouvir as primeiras manifestações, apresentando soluções adequadas para os problemas sociais existentes, contribuiu para que grupos conservadores e de direita tomassem o controle do movimento, transformando pautas progressistas em antipetistas, as quais, a partir do questionamento do resultado oficial das eleições de 2014, se transformaram em pautas antidemocráticas e antissistêmicas. A crise do presidencialismo de coalizão, no entanto, só ocorre com a aprovação do impeachment de Dilma Rousseff, quando, em meio a uma instabilidade econômica e política provocada pelo advento da Operação Lava-Jato e pelo

¹⁷³ LIMONGI, 2023, p. 160.

crescimento de grupos conservadores no Congresso, a Presidente não consegue manter a base parlamentar aliada. A partir de então, a conjunta política se alterou e os benefícios que o PT possuía para agradar os parlamentares deixaram de ser vantajosos sob o ponto de vista político. Como resultado, a coalizão se desfez, o impeachment foi aprovado e as instituições ficaram fragilizadas.

Além disso, a partir de 2014, houve uma radicalização do discurso: o PT havia vencido quatro eleições consecutivas e embora tivesse uma agenda limitada pela coalizão estabelecida, se comprometia a adotar políticas de combate à extrema pobreza e às desigualdades existentes. Apesar de os avanços alcançados durante os governos petistas terem sido modestos se comparados com os problemas estruturais brasileiros, deixaram a classe média e os grupos conservadores alarmados. Era preciso parar com isso, retornando a um estado anterior em que as classes mais desfavorecidas e as mulheres não eram uma ameaça à classe média. Essa era a finalidade do questionamento do resultado das eleições, bem como da seletividade da Operação Lava Jato e do Governo Michel Temer.

O problema é que Temer assumiu o cargo sem ter sido eleito para tal, da mesma forma em que a ex-presidente Dilma Rousseff foi afastada da Presidência da República sem ter cometido crime de responsabilidade. Em outras palavras, atos antidemocráticos foram praticados desde 2014 e, com a permissão do próprio poder judiciário, uma vez que o Supremo Tribunal Federal não foi capaz de impedir as atrocidades jurídicas praticadas por Sérgio Moro na condução da Operação Lava-Jato, da mesma forma que manteve Eduardo Cunha na Presidência da Câmara, apesar de existirem provas de ameaças e coações contra parlamentares.

Nos termos de Kim Lane Scheppele e David Landau que analisamos no capítulo anterior, os regimes autocráticos atuais não se instauram pela utilização da força bruta armada, mas sim pela utilização de mecanismos constitucionais (ritos, emendas e criação de novas leis), como o procedimento previsto no artigo 85 da CRFB/88 que foi utilizado para a aprovação do impeachment da ex-presidente. Observando por este lado, podemos considerar o impeachment de Dilma Rousseff como um golpe moderno, no qual, embora os requisitos procedimentais tenham sido obedecidos, a norma constitucional (o art. 85 da CRFB) foi utilizada com o objetivo de se atingir finalidade antidemocrática, qual seja: retirar uma presidente do cargo pelo qual foi eleita, sem que os requisitos materiais (crime de responsabilidade) estivessem presentes.

Como resultado, Michel Temer assumiu a Presidência da República colocando em marcha uma agenda ultraliberal na economia e ultraconservadora nos costumes. As instituições

ficaram fragilizados, os partidos perderam legitimidade e a extrema-direita foi conquistando espaço, obtendo sucesso na apresentação da candidatura de Jair Messias Bolsonaro à presidência da república.

3.3 ELEIÇÕES GERAIS DE 2018 E A ASCENSÃO DA EXTREMA-DIREITA

Como observamos nos tópicos anteriores, o cenário que antecedeu o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff foi marcado pelas manifestações de junho de 2013 que desestabilizaram a governabilidade consolidada pelo Partido dos Trabalhadores, pelo questionamento do resultado das eleições realizadas em 2014, pelo surgimento da Operação Lava Jato, que, por seus métodos heterodoxos de investigação, contribuiu para a aprovação do impeachment e entre outros. Nesse sentido, assim como observamos nos cenários políticos da Hungria e da Venezuela no capítulo anterior, o contexto que antecedeu a vitória de Jair Messias Bolsonaro no Brasil é caracterizado pela instabilidade política e pela crise de legitimidade dos partidos tradicionais, que passam a ser vistos como pertencentes a uma ordem corrupta, indiferente aos problemas do povo brasileiro.

Bolsonaro se aproveita dessa situação para lançar a sua candidatura à presidência da república em 2018, obtendo o apoio de políticos e intelectuais conservadores de direita e direitacristã (*o neoconservadorismo*), que se unem para retirar o PT do poder e construir uma agenda política ultraliberal na economia e conservadora nos costumes. Embora o PSDB e o MDB (antigo PMDB) tenham lançado candidaturas de políticos de perfil moderado, ambos são dragados pela crise de legitimidade, obtendo pífia porcentagem de votos no primeiro turno da corrida eleitoral de 2018 (Geraldo Alkimin, pelo PSDB, obteve 4, 76% dos votos válidos, enquanto Henrique Meireles, pelo MDB, obteve 1,20% dos votos válidos). Com a derrota no primeiro turno e a redução das suas bancadas no Congresso Nacional, o PSDB e o MDB apoiaram Jair Bolsonaro no segundo turno.

Neste último tópico, analisamos de que forma se deu a consolidação da candidatura de Jair Bolsonaro, evidenciando que o discurso populista e o indeferimento da candidatura do ex-presidente Lula da Silva, contribuiu para a vitória do então parlamentar. Dividimos o presente tópico em dois subtópicos: no primeiro observamos como se deu a consolidação da candidatura de Bolsonaro, expondo as declarações inconstitucionais proferidas por ele durante o seu mandato como parlamentar. Na sequência, observamos como a aliança com o

neoconservadorismo, o discurso populista e o indeferimento da candidatura de Lula da Silva, contribuiu para a vitória de Jair Bolsonaro.

3.3.1 Consolidação da candidatura de Jair Bolsonaro:

No dia 10 de março de 2016, durante uma conversa telefônica gravada e entregue à PGR por Sérgio Machado, ex-presidente da Transpetro com Romero Jucá, o segundo disse que o PMDB e o PSDB estavam conversando sobre a possibilidade do impeachment da Presidente Dilma Rousseff. Jucá contou à Machado que, a princípio, o PSDB teria resistido à ideia, apostando na tese de que, caso o Tribunal Superior Eleitoral cassasse a chapa Dilma-Temer, eles venceriam as eleições realizadas na sequência. Diante do cenário de instabilidade política, Jucá contra-argumentou, deixando claro aos parlamentares pessedebistas que nem Aécio, nem Serra *ou qualquer político tradicional ganharia essa eleição.*” (grifo nosso)¹⁷⁴

Como a gravação de Machado revela, já em 2016, a percepção de que o sistema político estava se deteriorando e de que os partidos tradicionais perdiam cada vez mais legitimidade perante os seus eleitores, era patente, o que indicava que, nas próximas eleições, a polarização dos anos passados entre o PT e o PSDB, dificilmente se repetiria. Esse sentimento se tornou mais evidente após a aprovação do impeachment de Rousseff e da gestão neoliberal e conservadora de Michel Temer.

É a partir desse momento que a construção de uma chapa conservadora e radical começa a ser desenvolvida em torno do nome de Jair Messias Bolsonaro. Bolsonaro é figura atuante na política brasileira desde 1989: o primeiro mandato eletivo dele foi como vereador da cidade do Rio de Janeiro pelo partido Democrata Cristão (PDC). Ficou no cargo até 1991, quando, após vencer a eleição para a Câmara dos Deputados, assumiu uma cadeira no Congresso Nacional, onde permaneceu até 2018, ano em que foi eleito Presidente da República. Nesses 28 (vinte e oito) anos como parlamentar¹⁷⁵, Bolsonaro foi filiado a seis partidos políticos (PDC, PTB, PFL, PP, PSC e PSL) e apresentou poucos projetos de lei significativos, por isso, como já mencionamos acima, era considerado por muitos como pertencente ao baixo-clero político.

¹⁷⁴ LIMONGI, 2023, p. 147.

¹⁷⁵ Isto é, venceu 7 eleições e esteve presente em sete legislaturas: 49ª Legislatura (de 1991-1995); 50ª Legislatura (de 1995-1999); 51ª Legislatura (de 1999-2003); 52ª Legislatura (2003-2007); 53ª Legislatura (2007-2011); 54ª Legislatura (2011-2015); 55ª Legislatura (2015-2019).

A despeito da pouca atuação de Bolsonaro no Congresso Nacional, desde muito cedo o parlamentar ficou conhecido por seus acalorados discursos que, geralmente, versavam sobre a apologia à ditadura e ao golpe militar de 1964, a defesa dos direitos dos militares, à tortura, à violência e à violação dos direitos humanos.¹⁷⁶ Por exemplo, em discurso proferido na Câmara dos Deputados em 1993, Bolsonaro fez alusão ao art. 142 da Constituição Federal, que regulamenta as atribuições das Forças Armadas, declarando que as instituições da Marinha do Exército e da Aeronáutica, “**representantes**” do Poder Moderador da República, poderiam se valer deste dispositivo para intervir militarmente nos poderes constituídos, restaurando a ordem da República.¹⁷⁷

Sr., Presidente, a atual Constituição garante a intervenção das Forças Armadas para a manutenção da lei e da ordem, conforme previsto no art. 142. Mas essa desordem e descumprimento da lei só acontece, logicamente, após a falência do Poder Legislativo. O que tenho feito nas minhas reuniões é alertar para isso, exatamente. *Sou a favor, sim, de uma ditadura, de um regime de exceção, desde que este Congresso Nacional dê mais um passo rumo ao abismo, que no meu entender está muito próximo.* Perguntaria: na atual democracia, temos como resolver os problemas nacionais? (grifos nosso)

Claramente, o discurso do então parlamentar é incompatível com o Estado Democrático do Direito, cujo valor fundamental é a preservação da dignidade da pessoa, o que engloba o direito dos cidadãos e cidadãs de viverem num Estado democrático, livre, plural e igualitário.

Importante notar que essa interpretação inconstitucional do art. 142 da CRFB/88, ressurgiu em meados de 2014 e se tornou discurso frequente entre os apoiadores de Bolsonaro. Nas várias manifestações que Bolsonaro participou enquanto candidato, inúmeras faixas e cartazes de apoiadores pediam, com base no art. 142, uma intervenção militar para restaurar a ordem perdida. A ordem perdida que tanto Bolsonaro quanto seus apoiadores se referem é a da **ditadura militar de 1964**, vez que “**naquela época, existia respeito. Os filhos chamavam o pai de senhor**”. No período não existia “**essa violência que está aí fora. E com essa de tortura que você fala aí, olha, é tática de qualquer pessoa aprisionada falar que foi maltratada para buscar compaixão.**”¹⁷⁸

¹⁷⁶ NASCIMENTO, Leonardo; ALECRIM, Mylena; OLIVEIRA, Jéfte; OLIVEIRA, Mariana; COSTA, Saulo. Não falo o que o povo quer, sou o que o povo quer: 30 anos (1989-2017) de pautas políticas de Jair Bolsonaro nos jornais brasileiros. **PLURAL, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP**, São Paulo, v. 25.1, 2018, p. 150.

¹⁷⁷ *Ibidem.*, p. 160-161.

¹⁷⁸ *Ibidem.*, p. 152.

Os pronunciamentos de Bolsonaro também atingiam às mulheres, população LGBTQIA+ e negros. Em entrevista concedida ao CQC em 28 de março de 2011, Bolsonaro foi questionado sobre “o que faria se tivesse um filho gay?” Em resposta, o parlamentar disse que isso nem passava pela sua cabeça porque os seus filhos tiveram “uma boa educação, eu fui um pai presente, então não corro esse risco.” À pergunta “se o convidarem para sair num desfile gay, você iria?” O então Deputado respondeu: “Não iria porque não participo de promover maus costumes, até porque acredito em Deus, tenho uma família, e a família tem que ser preservada a qualquer custo, senão a nação simplesmente ruirá”.¹⁷⁹

No mesmo ano, em entrevista ao Jornal o Estado de São Paulo, o parlamentar afirmou que não queria que o seu filho menor fosse brincar com o filho de um homossexual. Continuou dizendo que:¹⁸⁰

Não deixo. Não quero que ele aprenda com o filho do vizinho que a mamãe usa barba, que isso é normal. Não vou deixá-lo nessas companhias porque o futuro do meu filho também será homossexual (...). Vão dizer que estou discriminando e estou, sim (...). Se ser homofóbico é defender as crianças nas escolas, defender a família e a palavra de Deus, pode continuar me chamando de homofóbico com muito prazer, pode me dar o diploma de homofóbico.

Ainda em 2011, em entrevista para o CQC, a cantora Preta Gil perguntou ao Deputado o que ele faria se o filho dele se apaixonasse por uma mulher negra. Em resposta, o parlamentar disse: “Preta, não vou discutir promiscuidade com quem quer que seja, eu não corro esse risco, e meus filhos foram muito bem-educados, e não viveram em ambiente como lamentavelmente é o teu.”¹⁸¹

Em relação às mulheres, é histórica a discussão do parlamentar com a deputada federal Maria do Rosário. Em novembro de 2003, após a deputada ter acusado Bolsonaro de promover a violência, inclusive a sexual, o parlamentar retrucou dizendo à deputada: “Jamais iria estuprar você, porque você não merece”. Anos depois, o discurso se repete: após a deputada Maria do Rosário ter utilizado a tribuna da Câmara para comemorar o Dia Internacional dos Direitos Humanos e entregar o relatório final da Comissão Nacional da Verdade, Bolsonaro subiu à tribuna e gritou: “Não saia, não, Maria do Rosário, fique aí. Fique aí, Maria do Rosário. Há poucos dias você me chamou de estuproador no Salão Verde e eu falei que eu não estuproava você porque você não merece. Fique aqui para ouvir”. Em seguida, o Deputado criticou a defesa dos

¹⁷⁹ BRASIL. **Senado Federal**. Jair Bolsonaro terá de pagar R\$ 150 mil por declaração homofóbica. Brasília, 04 de nov. de 2017. Disponível em < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream> >. Acesso em 09.12.2023.

¹⁸⁰ NASCIMENTO; ALECRIM; op.cit., 157-160

¹⁸¹ BRASIL. **Senado Federal**. Jair Bolsonaro terá de pagar R\$ 150 mil por declaração homofóbica. Brasília, 04 de nov. de 2017. Disponível em < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream> >. Acesso em 09.12.2023.

direitos humanos, declarando que no Brasil, o dia dos direitos humanos é o “dia internacional da vagabundagem. Os direitos humanos no Brasil só defendem bandidos, estupradores, marginais, sequestradores e até corruptos.”¹⁸²

Bolsonaro também, resgatando questionamentos suscitados pelo PSDB depois da divulgação do resultado das eleições presidenciais de 2014, passou a questionar a veracidade do sistema eletrônico de votação, defendendo a instauração do voto impresso. Em sessão plenária realizada no dia 07 de outubro de 2015, o então parlamentar subiu à Tribuna da Câmara para, “por ocasião das eleições de 2018 [...], falar da proposta de emenda à Constituição que trata do voto impresso”. Declarou que “se não aprovarmos essa PEC, o partido que está no Governo vai fazer o sucessor em 2018. O apelo que faço aos colegas é no sentido de trabalhar pela aprovação do voto impresso”, porque assim como “não tenho prova de que houve fraude, ninguém tem prova para confirmar que não houve. Já que o jogo do poder é bruto, eu acho que o mesmo partido que faz isso poderá, na maioria das seções pelo Brasil, inserir 10, 15 votos de legendas e começará com 40, 50 Deputados aqui dentro”. Dessa forma, a lisura “das eleições só pode ser garantia, Sr. Presidente, com o voto impresso, ao lado da urna eletrônica.”¹⁸³

Os discursos de Bolsonaro pelo estabelecimento do voto impresso aumentam a partir de 2017, à medida que a sua candidatura à presidência vai sendo consolidada. Em sessão plenária datada em 13 de junho de 2017, o parlamentar pergunta aos deputados presentes na sessão legislativa: “[...] alguém aqui pode me comprovar que não houve fraude nas últimas eleições? O resultado foi fraudado. Por isso, nós aprovamos aqui o voto impresso ao lado da urna eletrônica”. Vemos “agora, contra isso, alguns falando do preço do voto impresso, querendo deixá-lo para 2022. Ora, meu Deus do Céu, preço mais caro do que isso, mais caro do que os bilhões roubados da população? Ou nós mudamos isso, ou vamos ter problemas seríssimos no Brasil.”¹⁸⁴

No entanto, apesar de seus acalorados discursos dentro e fora das dependências do Congresso Nacional, antes de 2018 Bolsonaro não era levado a sério no âmbito político brasileiro. Na verdade, era considerado por muitos como uma figura caricata que nunca conseguiria ocupar cargo eletivo superior ao de Deputado Federal. Em 08 de janeiro de 2000, o Jornal o Estado de São Paulo referiu-se a Bolsonaro como a desmoralizante representação

¹⁸² BRASIL. **Senado Federal**. Jair Bolsonaro. Disponível em < <https://www2.senado.leg.br/>>. Acesso em 09.12.2023.

¹⁸³ BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Jair Bolsonaro. Disponível em < <https://www.camara.leg.br/>>. Acesso em 09.12.2023.

¹⁸⁴ BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Jair Bolsonaro. Disponível em < <https://www.camara.leg.br/>>. Acesso em 09.12.2023.

congressual, que não representava ninguém, “a não ser, talvez, alguns adeptos de um folclórico e anacrônico radicalismo de direita.”¹⁸⁵

Esse era um dos motivos pelos quais, no início da campanha, o então Deputado foi considerado como um candidato que, apesar do bom desempenho nas pesquisas, desidrataria no decorrer do tempo. Conforme Silva e Lopes indicam, “(...). O fato de não possuir um partido relevante (PSL, naquele momento), sem tempo de TV, poucas alianças, o baixo financiamento e o estilo ‘agressivo despachado’ pareciam indicar aos analistas e competidores, que o capitão reformado do exército não deveria ser levado a sério.”¹⁸⁶

Contudo, a questão a se compreender é que - assim como na Hungria e na Venezuela no ano em que Orbán e Chávez foram eleitos - não se tratava de um tempo normal, muito menos de uma eleição normal. No Brasil, depois das manifestações de 2013, do impeachment de Rousseff e dos escândalos que atingiram o governo Michel Temer, as instituições se encontravam fragilizadas, ao mesmo tempo em que os partidos tradicionais estavam em crise de representatividade e a economia em recessão.

Como pontuam Lynch e Cassimiro, Bolsonaro assumiu a presidência depois da “depressão econômica e da terra arrasada provocada pela ‘revolução judicialista’ que, na esteira da desmoralização do sistema político, liquidou a credibilidade da Nova República”. Nesse sentido, Bolsonaro “encontrou as instituições frágeis, vacilantes, conflagradas por dentro, diante de uma crise econômica imensa”. É essencialmente por isso que ele “deseja se afastar das práticas governamentais anteriores, sendo desrespeitoso ou deliberadamente ignorante de suas liturgias e práticas, obedecendo a cartilha do líder populista em tensão constante com as instituições.”¹⁸⁷

Portanto, o cenário político devastado pela crise do presidencialismo de coalizão e pela perda de legitimidade dos partidos tradicionais contribuiu para a vitória de Jair Bolsonaro, bem como a aliança que o então candidato construiu com o neoconservadorismo e o indeferimento da candidatura do ex-presidente Lula da Silva foram fatores decisivos para a vitória de Bolsonaro, conforme observamos na sequência.

¹⁸⁵ NASCIMENTO; ALECRIM; et., al., 2018, p. 152.

¹⁸⁶ SILVA, Emanuel Freitas da; LOPES, Monalisa Soares. “Acabou, Porra!”: Jair Bolsonaro e a retórica do populismo autoritário. *Tensões Mundiais*, Fortaleza, v. 17, n. 34, 2021, p.134.

¹⁸⁷ LYNCH., CASSIMIRO, 2022, p. 72/73.

3.3.2 Bolsonaro, populismo e ameaça às instituições democráticas:

Em razão da instabilidade política e da perda de legitimidade dos partidos tradicionais perante a população é que Bolsonaro obteve sucesso ao se apresentar como candidato à presidência da República em 2018. Contudo, o candidato atuou de maneira diferente da dos seus principais adversários políticos: não tinha uma grande coligação partidária, uma vez que a única aliança formada foi com o Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB), o que lhe rendeu apenas 8 (oito) segundos de propaganda eleitoral e 11 (onze) inserções de 30 (trinta) segundos cada¹⁸⁸. Além disso, o candidato adotou uma postura antissistêmica, de crítica aos **partidos tradicionais, populista, pela defesa de um “povo verdadeiro” e antidemocrática, pela crítica ao sistema eletrônico de votação e pela defesa da intervenção militar nas instituições democráticas.**

Como Christian Lynch e Paulo Cassimiro descrevem, Bolsonaro se apresentou à população brasileira como um homem conservador, com um discurso populista de ameaça às instituições democráticas e uma retórica de restauração e preservação dos valores ameaçados pelo comunismo, pela ideologia de gênero, pelo feminismo, pela doutrinação na escola e pelo reconhecimento de direitos à comunidade LGBTQIA+.¹⁸⁹

Em campanha eleitoral, Bolsonaro identificou-se como a voz do povo silenciado durante os governos petistas, como o herói antissistema que preservaria os costumes, as tradições e a religião do povo brasileiro.¹⁹⁰ Teria a coragem para dizer o necessário, demonstrando que as respostas para os problemas econômicos e sociais seriam simples e fáceis. Se comprometeu, também, em oferecer os mecanismos necessários para o povo se defender das ameaças dos criminosos, atuando com força no combate ao crime organizado, utilizando os direitos humanos proteger as pessoas comuns (o cidadão de bem) e não os indivíduos que

¹⁸⁸ D’AGOSTINO, R. TSE aprova resolução com tempos de propaganda dos candidatos a presidente. **G1, Eleições 2018**, 28 de dez. de 2018. Disponível em < <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/08/28/tse-aprova-resolucao-com-tempos-de-propaganda-dos-candidatos-a-presidente.ghtml>>. Acesso em 07.01.2024.

¹⁸⁹ LYNCH, C.; CASSIMIRO, 2022, p. 16-70.

¹⁹⁰ **Durante evento na Paraíba no ano de 2017, Bolsonaro afirmou: “Somos um país cristão. Não existe essa historinha de Estado Laico, não. O Estado é cristão. Vamos fazer o Brasil para as maiorias”.** CARTA CAPITAL.

¹⁹⁰ Em campanha eleitoral no Rio Grande do Sul, Bolsonaro declarou que as ações do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) têm de ser tratadas como atos de terrorismo. No mesmo evento, o candidato **afirmou que “Um elemento cometendo um ilícito, caso ele venha a ser abatido, esse que o abateu não pode ser processado, não pode ir para tribunal de júri. Afinal de contas, nós defendemos a legítima defesa da vida própria e de terceiros”.** JUNIOR, L. S. Bolsonaro diz que atos do MST têm de ser tratados como ‘terrorismo’. **G1: Rio Grande do Sul**, 29 de agosto de 2018. Disponível em <<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/eleicoes/2018/noticia/2018/08/29/bolsonaro-diz-que-atos-do-mst-tem-de-ser-tratados-comoterrorismo.ghtml>>. Acesso em 11.09.2023.

cometeram ilícitos penais, valorizando a liberdade de expressão e, na economia, eliminando os benefícios em excesso, deixando o povo livre para investir e crescer conforme o seu próprio mérito.¹⁹¹

Esses são alguns dos motivos pelos quais Lynch e Cassimiro consideram Bolsonaro como um populista radical de direita, isto é, um candidato que demonstra ser herói antissistema, que está menos preocupado em governar o país por meio de consensos em torno de projetos institucionais, do que “em explorar, por via da polarização, o mal-estar gerado por aqueles problemas que permitiram sua projeção na cena política. Cria deliberadamente conflitos para jogar uma parte do país, ‘o povo’, contra seus inimigos,” de modo que, ações “ordinárias ou divergências naturais em um ambiente democrático são transformadas em ameaças à soberania daquele ‘povo autêntico’”. As falsas “notícias criadas pelo populista radical buscam consolidar a percepção de que a vontade popular é permanentemente confrontada pela oligarquia encarnada pelo *establishment* [neste caso, o PT], a fim de que o líder carismático saia diariamente heroicamente em sua defesa.”¹⁹²

De acordo com Miguel, a maneira de Bolsonaro expor as coisas como são, de apresentar os problemas de forma simples, na linguagem popular, “são marcas de diferenciação em relação ao discurso político usual.” São características que lhe dão autenticidade, que lhe conferem a simplicidade de um homem comum e o aproximam do eleitor simples, inexperto das coisas políticas. Bolsonaro não precisa ser polido, “porque ele não está disponível para nenhuma conversa, para nenhuma negociação. Ao xingar e ofender os adversários, é como se ele estivesse queimando os navios e comprovando, diante de seus liderados, não só a pureza, mas a irreversibilidade de suas intenções.”¹⁹³

Portanto, é possível perceber que no cenário de crise política, Bolsonaro consegue ganhar visibilidade ao obter sucesso na exploração do mal-estar em relação às agremiações políticas no poder, alimentando o medo do comunismo e utilizando de uma retórica comum que consegue distanciá-lo dos partidos políticos tradicionais em crise de legitimidade. Sem tempo

¹⁹¹ Em campanha eleitoral no Rio Grande do Sul, Bolsonaro declarou que as ações do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) têm de ser tratadas como atos de terrorismo. No mesmo evento, o candidato afirmou que “Um elemento cometendo um ilícito, caso ele venha a ser abatido, esse que o abateu não pode ser processado, não pode ir para tribunal de júri. Afinal de contas, nós defendemos a legítima defesa da vida própria e de terceiros”. JUNIOR. L. S. **Bolsonaro diz que atos do MST têm de ser tratados como ‘terrorismo’**. G1: Rio Grande do Sul, 29 de agosto de 2018. Disponível em <<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/eleicoes/2018/noticia/2018/08/29/bolsonaro-diz-que-atos-do-mst-tem-de-ser-tratados-comoterrorismo.ghtml>>. Acesso em 11.09.2023.

¹⁹² LYNCH, CASSIMIRO, 2022, p. 16.

¹⁹³ MIGUEL, 2022, p. 266.

adequado para propaganda eleitoral no rádio e na televisão, sem plano de governo e com uma retórica populista que consegue aprofundar a polarização entre *o nós e o eles*¹⁹⁴, o candidato obtém apoio massivo do eleitorado brasileiro, tanto no primeiro quanto no segundo turno.

Para além disso, o discurso populista de Bolsonaro está vinculado com um compromisso político neoconservador de restauração de uma suposta ordem moral tradicional perdida. A partir dessa vinculação neoconservadora, podemos compreender que o povo a que Bolsonaro se refere é composto, em sua maioria, por homens, brancos e de classes média e média-alta. Esses são os pais de família, os cidadãos de bem ameaçados não apenas pelo partido dos trabalhadores, mas também por uma ideologia que procura inverter os papéis de gênero, ameaçando a família tradicional e os valores cristãos. Nesse cenário, as mulheres e a comunidade LGBTQIA+ tornam-se alvos.

A ideologia na qual Bolsonaro se une é aquela que considera que as mulheres devem obediência ao homem e, para serem virtuosas, precisam permanecer no lar, cuidando da família, dos filhos e do esposo. A ocupação feminina de cargos públicos ou a ascensão no mercado de trabalho, é possível, embora um objetivo secundário que só pode se realizar na medida em não prejudique os filhos e o marido. Discursos feministas que defendem a igualdade entre os gêneros, o compartilhamento do cuidado dos filhos e das funções domésticas devem ser rechaçados por propiciarem a eliminação das linhas que separam e diferenciam um homem de uma mulher.

Quanto a população LGBTQIA+, tem de ser esquecida e marginalizada. O casamento entre pessoas do mesmo sexo, a discussão sobre a homofobia e a transfobia nas escolas e a possibilidade de alternância dos marcadores de gênero devem ser dificultados, se não proibidos. O Estado não pode fomentar políticas que objetivem a eliminação de preconceitos, pelo contrário deve reconhecer que o homem nasceu homem e a mulher nasceu mulher, que o homem tem de casar-se com uma mulher e a mulher com o homem, vez que este foi o desejo de deus.

O discurso evangélico, muito presente em toda a retórica neoconservadora, ganha forma durante a campanha de Bolsonaro. Por várias vezes o candidato declarou que as minorias — gays, lésbicas, transexuais, travestis, mulheres, feministas, etc. —, deveriam se curvar a maioria. **Em fevereiro de 2017, num encontro na Paraíba, declarou: “Deus acima de tudo. Não**

¹⁹⁴ A distinção entre *nós e eles* remonta a Carl Schmitt. Para o autor, a política é formada essencialmente pelo confronto entre amigos (*nós*) e inimigos (*eles*). Para o autor, a política surge quando uma comunidade consegue definir quem são seus amigos e inimigos, isto é, aqueles que compartilham interesses e valores comuns (os amigos), e aqueles que representam uma ameaça a esses interesses e valores comuns do povo (os inimigos).

tem essa história de Estado laico não. O Estado é cristão e a minoria que for contra que se mude. **As minorias têm que se curvar para as majorias.**”¹⁹⁵

Assim, com essa agenda neoconservadora, Bolsonaro obtém sucesso em apelar para o público cristão. Conforme José Alves descreve, Bolsonaro foi o “primeiro presidente cristão, com discurso evangélico pentecostal, a chegar no Palácio do Planalto pelo voto popular. Os Presidentes Café Filho que era presbiteriano – e Ernesto Geisel – que era luterano – chegaram à Presidência da República por via indireta”, isto é, foram eleitos pelos votos dos deputados federais e de senadores.¹⁹⁶

Segundo Miguel, o problema da utilização do elemento religioso é que ele “contribui para o fechamento do espaço do debate político, uma vez que o coloniza com verdades dogmáticas, portanto incontestáveis”. É, dessa forma, um “combustível importante para a produção do pânico moral. O reforço mútuo entre mensagens religiosas e seculares, entre a pregação nos púlpitos e as mensagens nas mídias sociais, contribui para blindar uma parte importante da base social da nova direita contra a dissonância cognitiva.”¹⁹⁷

Além dos aspectos citados acima (cenário de instabilidade política, discurso populista e aliança de Bolsonaro com o movimento neoconservador), o indeferimento do pedido de registro de candidatura à Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, em 9 de setembro de 2018, pelo TSE, contribuiu para a vitória de Jair Messias Bolsonaro em outubro de 2018. Isso decorre do fato de que, de acordo com as pesquisas de intenção de voto apresentadas à época, Lula da Silva tinha a capacidade de vencer Jair Bolsonaro no pleito de 2018. O indeferimento da sua candidatura, se deu em razão da sua prisão para cumprimento de pena privativa de liberdade, como observamos abaixo.

Após uma série de atos arbitrários, inconstitucionais e incompatíveis com o princípio da imparcialidade e da presunção de inocência praticados pelo então Juiz da 13ª Vara Federal de Curitiba, Sérgio Moro, o ex-presidente Lula da Silva foi condenado em Primeira Instância ao cumprimento de pena privativa de liberdade de nove anos e seis meses. Respondendo em liberdade, o ex-presidente recorreu da decisão ao Tribunal Regional Federal da 4ª região. Em 24 de janeiro de 2018, menos de oito meses do proferimento da decisão em Primeira Instância, a 8ª Turma do TRF da 4ª região, manteve a decisão de Moro, ampliando a pena do ex-presidente

¹⁹⁵ ISTO É. **Frases de Bolsonaro, o candidato que despreza as minorias**. 29 de setembro de 2018. Disponível em < <https://istoe.com.br/frases-de-bolsonaro-o-candidato-que-despreza-as-minorias/>>. Acesso em 07.01.2024.

¹⁹⁶ ALVES, J. E. D. O voto evangélico garantiu a eleição de Jair Bolsonaro. **Instituto Humanitas Unisinos**, 1 de novembro de 2018. Disponível em <<https://www.ihu.unisinos.br/categorias/188-noticias-2018/584304-o-votoevangelico-garantiu-a-eleicao-de-jair-bolsonaro>>. Acesso em 07.01.2024.

¹⁹⁷ MIGUEL, 2022, p. 265-266.

para doze anos e um mês de prisão, com início em regime fechado. Na sequência, Moro emitiu mandado de prisão contra o ex-presidente.

O problema é que a prisão imediata do ex-presidente violava a Constituição Federal, uma vez que de acordo com o artigo 5º inciso LVII, “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado da sentença penal condenatória.” Como Lula da Silva ainda poderia recorrer da decisão proferida pelo TRF, nos termos da Constituição Federal, deveria responder em liberdade, permanecendo com todos os seus direitos civis (como o de ir e vir) e, inclusive, políticos (como o de votar e ser votados), respeitados. No entanto, não foi isso que ocorreu.

Contra o mandado expedido por Sérgio Moro, a defesa de Lula da Silva impetrou um Habeas Corpus no Supremo Tribunal Federal, com base no artigo referenciado acima. Nas vésperas do Julgamento do Habeas Corpus o Comandante das Forças Armadas, General Vilas Bôas publicou na sua rede social do Twitter a seguinte mensagem: “Asseguro à nação que o Exército Brasileiro julga compartilhar o anseio de todos os cidadãos de bem de repúdio à impunidade e de respeito à Constituição, à paz social e à democracia, bem como se mantém atento às suas missões institucionais.”

Diante da ameaça nada velada de Vilas Bôas, a Corte, por maioria de 06 (seis) a 05 (cinco), negou o Habeas Corpus preventivo ao ex-presidente Lula, mantendo a prisão dele em segunda instância. O voto que definiu a decisão da Corte foi o da Ministra Rosa Weber que, embora tenha expressado a discordância da prisão em segunda instância, decidiu acompanhar, o voto dos ministros favoráveis a execução da prisão antes do trânsito em julgado, em razão do “princípio da colegialidade”. De acordo com a Ministra, “[...]. Pontuo, nada obstante, que na ambiência da Segunda Turma, por força do princípio da colegialidade, tenho feito ressalva pessoal e acompanhado a maioria, como disse e repito, em respeito ao princípio da colegialidade e, portanto, na Turma, admitido impetrações em tais condições.”¹⁹⁸

De forma semelhante, em setembro de 2018, o TSE indeferiu o pedido de candidatura do ex-presidente Lula da Silva, torando-o inelegível para o pleito daquele ano. Com o seu maior adversário fora da corrida eleitoral, Bolsonaro foi capaz de vencer a eleição em segundo turno, derrotando o candidato do PT, Fernando Haddad, por uma diferença de pouco mais de dez milhões de votos (Bolsonaro obteve pouco mais de 57 milhões de votos, enquanto Haddad, obteve 47 milhões dos votos válidos).

¹⁹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus de n. 152.752/Paraná**. Rel., Min., Edson Fachin. 04 de abril de 2018. Disponível em < <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314692762&ext=.pdf>>. Acesso em 04.02.2024.

Em novembro de 2019, depois da vitória de Jair Messias Bolsonaro, o STF no julgamento das Ações Diretas de Constitucionalidade (ADCs) de n. 43, 44 e 54, que já estavam em trâmite no momento em que Lula da Silva apresentou seu pedido de Habeas Corpus à Corte, decidiu que de acordo com o artigo 5º inciso LVII da Constituição Federal, o cumprimento da pena deve ocorrer apenas após o esgotamento das vias recursais. Como resultado, o ex-presidente Lula da Silva foi solto para responder em liberdade até que em 23 de junho de 2021, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, analisando recurso apresentado pela defesa do ex-presidente, anulou as suas condenações, por considerar que o Juiz que conduziu o processo em Primeira Instância (Sério Moro), agiu de forma parcial, em contradição com o sistema penal acusatório.

Como podemos averiguar, uma série de fatores contribuíram para a vitória de Jair Bolsonaro no pleito eleitoral de 2018. Primeiramente, as manifestações de junho de 2013 desestabilizaram a governabilidade do governo de Dilma Rousseff, evidenciando as tensões inerentes ao presidencialismo de coalizão. O cenário político pós-2013, torna-se polarizado, o que se evidencia pela pequena diferença de votos que separou a primeira colocada, Rousseff, do candidato derrotado, Aécio Neves, nas eleições gerais de 2014. A partir de então, o resultado das eleições passa a ser questionado, a Operação Lava Jato avança na sua busca desenfreada por Justiça e o impeachment da presidente é aprovado, mesmo sem ela ter cometimento de crime de responsabilidade.

Esses fatores causaram a perda de legitimidade dos partidos tradicionais perante a população e propiciam a ascensão de Jair Bolsonaro como candidato à Presidência da República. Bolsonaro soube explorar do mal-estar existente na sociedade, expondo os problemas existentes, prometendo soluções simples, rápidas e eficazes. Sem dúvida, tratava-se de uma eleição disruptiva, na qual as tradições consolidadas nos pleitos anteriores foram abandonadas e as normas constitucionais, violadas por aqueles que deveriam respeitá-las: juízes, magistrados e integrantes das forças armadas. Sem a atuação conjunta de Ministros do Supremo Tribunal Federal, grupos neoconservadores, empresários e militares da ativa e da reserva, a vitória de Bolsonaro não se tornaria um fato consolidado.

O governo do então Presidente Bolsonaro foi igualmente disruptivo, caracterizado por uma série de ameaças às instituições democráticas, violações de direitos fundamentais e ações que contrariam o sistema de coalizão estabelecido. Desde o primeiro dia de governo, o Presidente adotou uma postura de combate a todos aqueles que discordavam de suas ações, colocando em prática uma agenda ultraconservadora nos costumes e ultraliberal na economia,

o que resultou no sucateamento de políticas públicas e na edição de atos normativos restritivos de direitos, como analisamos no capítulo seguinte.

4 INFRALEGALISMO AUTORITÁRIO E A EROSÃO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA NO GOVERNO DE JAIR BOLSONARO (2019-2022)

Aqui tudo parece que era ainda construção
E já é ruína. Tudo é menino, menina no olho da rua
O asfalto, a ponte, o viaduto ganindo pra lua
Nada continua...¹⁹⁹

O que é desmontado nunca esteve inteiro: a democracia liberal, o
Estado de Direito, a igualdade formal, os sistemas de bem-estar
social...²⁰⁰

Entender o contexto de erosão democrática brasileira requer compreender os caminhos percorridos, as dificuldades enfrentadas e as respostas oferecidas pela sociedade e suas instituições. Com essa intenção, no capítulo anterior discorremos sobre o cenário político-constitucional que propiciou a ascensão de Jair Bolsonaro à Presidência da República em outubro de 2018.

Observamos que as manifestações de junho de 2013 revelaram as tensões existentes no presidencialismo de coalizão, desestabilizando a sólida governabilidade construída pelo Partido dos Trabalhadores (PT). A partir de então, o campo político tornou-se mais polarizado e radicalizado: o partido derrotado (PSDB) no pleito de 2014 questionou o resultado das eleições e o sistema eletrônico de votação, manifestações populares pedindo o afastamento da Presidente eleita se espalharam pelo país, o processo de impeachment foi colocado em pauta e Dilma Rousseff foi afastada do cargo, mesmo sem ter cometido crime de responsabilidade. Esse cenário de deterioração institucional, provocou a perda da legitimidade dos partidos tradicionais e permitiu a ascensão de Jair Bolsonaro como candidato à presidência em 2018.

Neste capítulo, analisamos especificamente os atos, as medidas e as estratégias de erosão democrática adotadas no contexto brasileiro durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022). Embora os estudos realizados por Kim Lane Scheppele, David Landau e Rosalind Dixon (analisados no segundo capítulo), sirvam de aporte teórico para a análise da erosão democrática em países como a Hungria e a Venezuela, eles não se aplicam totalmente ao caso brasileiro. Isso se deve ao fato de que, no caso brasileiro, durante o governo de Jair Bolsonaro, a democracia não foi erodida pelo uso de mecanismos de alteração constitucional e legal apontados pelos autores citados acima. Ao contrário, a erosão democrática ocorreu por meio da

¹⁹⁹ VELOSO, C. **Fora da Ordem**. Álbum: Circuladô, Poly Gram discografia, 1991.

²⁰⁰ MIGUEL, 2022, p. 95.

edição de atos normativos infraconstitucionais (decretos, portarias, resoluções, etc.), omissão legislativa, cortes orçamentários e mecanismos de intimidação das instituições, o que Glezer, Vieira e Barbosa denominam de infralegalismo autoritário.

Nesse sentido, com base nos caminhos e dificuldades da realidade brasileira, neste capítulo analisamos como e por que o infralegalismo autoritário foi utilizado como estratégia de erosão democrática, distanciando o caso brasileiro dos estudos realizados por Scheppele, Landau e Dixon, ao analisarem a Hungria e a Venezuela, por exemplo.

Dividimos este capítulo em três tópicos: no primeiro, distinguimos as práticas de erosão apontadas pela literatura internacional das que foram utilizadas no contexto brasileiro durante o mandato de Jair Bolsonaro. Indicamos que a inabilidade ou a aversão de Bolsonaro em dialogar com o Congresso Nacional (firmar uma coalizão dentro do presidencialismo de coalizão), levou-o a optar pelo uso de mecanismos infralegais para fazer alterações nas instituições e sucatear as políticas públicas. Em outras palavras, defendemos que a erosão democrática no Brasil, durante o mandato de Jair Bolsonaro, não se deu por meio da aprovação de leis e da alteração do texto constitucional, mas sim pela edição de atos infralegais, omissões e cortes orçamentários (infralegalismo autoritário, citado acima).

No segundo tópico, procuramos concretizar o que foi explicado no primeiro, examinando os atos normativos e as políticas desenvolvidas pelo governo federal para conter a epidemia da covid-19, que atingiu o Brasil a partir de março de 2020. Analisamos que a atitude omissa e negligente do Presidente em relação à nova cepa resultou na criação de atos normativos que negavam a gravidade da situação e no conflito direto entre o governo federal, que procurava dirimir as medidas de distanciamento social, e os governos estaduais e municipais, que, seguindo as recomendações da Organização Mundial da Saúde, buscavam estabelecer políticas efetivas de combate à covid-19.

Por fim, no terceiro tópico, analisamos como se deu a restrição de direitos das mulheres, comunidade LGBTQIA+ e da população indígena no governo de Jair Bolsonaro. Escolhemos esses grupos de análise porque, além de demonstrarem que atos normativos infralegais foram usados para a destruição das políticas públicas criadas nos governos anteriores, também demonstram que a agenda do governo de Jair Bolsonaro foi conservadora nos costumes, assim como na Hungria, o que contribuiu para o aumento dos casos de violência contra a mulher e para a marginalização da população LGBTQIA+, e ultraliberal na economia, deixando em segundo plano a vida, a dignidade e a saúde da população em geral e dos indígenas,

ameaçados pela covid-19 e por ruralistas, defensores da destruição do meio ambiente e das terras pertencentes aos povos originários.

Analisamos como as políticas públicas de combate às desigualdades de gênero e de proteção à população indígena e ao meio ambiente foram suprimidas no governo de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022). Da mesma forma que as políticas de combate à covid-19, o governo federal se utilizou de atos normativos infralegais (decretos, portarias, resoluções e etc.), omissões e cortes de orçamento, para restringir direitos de mulheres, pessoas LGBTQIA+ e povos indígenas.

4.1 EROSÃO DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO MUNDIAL VS. EROSÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL DURANTE O GOVERNO BOLSONARO

Neste tópico, analisamos como as estratégias de erosão democrática adotadas em países como a Venezuela e a Hungria (observadas no capítulo 2) se distinguem das que foram empregadas no contexto brasileiro durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022). Apontamos como e por que o infralegalismo autocrático foi utilizado durante o governo de Jair Bolsonaro como estratégia de erosão democrática para ameaçar as instituições, restringir direitos, mudar a estrutura da administração pública, e entre outros.

Dividimos este tópico em três subtópicos: no primeiro, ressaltamos que, devido ao presidencialismo de coalizão analisado no capítulo anterior, o (a) presidente deve formar alianças com os parlamentares para que suas proposições legislativas sejam aprovadas. Contudo, ao contrário de todos os presidentes (da Nova República) que o antecederam, Bolsonaro optou, em um primeiro momento, por não formar uma coalizão, o que resultou numa presidência com uma governabilidade limitada em termos de aprovação legislativa. Para suprimir essa falta de diálogo, observamos no segundo subtópico que Bolsonaro usou de mecanismos infralegais para atingir seus objetivos antidemocráticos, alterando as instituições, limitando direitos e sucateando políticas públicas desenvolvidas em governos anteriores. No último tópico, averiguamos que, a partir da segunda metade do mandato, Bolsonaro tentou uma aproximação com o Congresso Nacional, como resultado, observamos que o Congresso Nacional expandiu o seu controle sobre o orçamento público e a agenda legislativa.

Também apontamos que projetos de alterar a composição e o número de membros da Corte Constitucional, mudanças no sistema eleitoral de votação, nos procedimentos de criação e alteração das normas infraconstitucionais e constitucionais, que foram usados por Chávez (na

Venezuela) e Orbán (na Hungria) e garantiram a permanência desses líderes no poder, não foram bem-sucedidos no Brasil. Mas isso não significa que a democracia brasileira não foi erodida. Ao contrário mostra que os mecanismos aqui utilizados foram outros, e que, embora sejam menos eficazes se comparados com a Venezuela e a Hungria, também violaram normas comprometidas com os valores democráticos. Utilizamos como referencial teórico para a realização deste tópico, as pesquisas realizadas por Gomes e Luz, Santos e Barbosa, Avritzer, Kerche e Marona.

4.1.1 Presidencialismo de coalizão e erosão democrática:

Como já foi mencionado no capítulo anterior, a combinação do sistema proporcional de votação com o multipartidarismo e um Poder Executivo forte resultou no presidencialismo de coalizão, que exige do presidente eleito a realização de ampla aliança política no Congresso Nacional. Essa aliança forma a coalizão do governo, capaz de assegurar a governabilidade do (a) presidente, no sentido de aprovação das proposições legislativas enviadas por ele (a) ao parlamento. Desde a promulgação da Constituição de 1988, nenhum presidente eleito conseguiu, sozinho, uma maioria parlamentar que o isentasse da responsabilidade de formar coalizões²⁰¹, de modo que todos (as) eles (as) precisaram dialogar com as lideranças partidárias, cedendo cargos de primeiro e de segundo escalão e disponibilizando recursos orçamentários para os parlamentares.

Jair Bolsonaro, eleito Presidente em 28 de outubro de 2018, também não obteve maioria parlamentar no Congresso Nacional. O partido do então candidato (Partido Social Liberal - PSL), conseguiu apenas 52 (cinquenta e duas) das 513 (quinhentas e treze) cadeiras na Câmara dos Deputados e 4 (quatro) das 81 (oitenta e uma) no Senado Federal, números insuficientes para assegurar a governabilidade do recém-eleito. Na verdade, conforme Santos e Barbosa pontuam, a legislatura de 2018 foi a mais fragmentada da história republicana, com 29 (vinte e nove) partidos eleitos na Câmara e 22 (vinte e dois) no Senado Federal, sendo a maior parte deles “sem clara posição ideológica e afeitos ao fisiologismo.”²⁰²

²⁰¹ GOMES, L. A.; LUZ, J. H. A governabilidade de um presidencialismo sem coalizão: um estudo das medidas provisórias do Presidente Jair Bolsonaro. **Revista Parlamento e Sociedade**, São Paulo., vol. 7, n., 13, 2019, p. 56.

²⁰² SANTOS, F. BARBOSA, L. M. Bolsonaro e o Congresso: a caminho da estabilidade? In.: AVRITZER, L. (Org.); KERCHE, F. (Org.); MARONA, M. (Org). **Governo Bolsonaro: Retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021, p. 85.

Dessa forma, a hiper fragmentação parlamentar dificulta a construção de alianças sólidas pelo Presidente, que deseja implementar a sua agenda política através da criação de leis ordinárias e de alterações no texto constitucional. Ainda, o presidencialismo de coalizão parece dificultar a atuação autocrática do chefe do executivo, uma vez que requer que ele trabalhe em constante diálogo e negociação com as diversas lideranças partidárias para chegar a um acordo em torno dos projetos e das propostas a serem discutidos e aprovados pelo parlamento.

Portanto, ao contrário do que ocorreu na Venezuela em 1998 e na Hungria em 2010, onde, respectivamente, os partidos de Hugo Chávez e de Victor Orbán conquistaram mais da metade dos assentos no parlamento (ver tópico 2.3.1 e 2.3.2), o que levou os seus líderes a modificarem todo o sistema legal e constitucional dos seus países, no Brasil, o partido de Bolsonaro não obteve nem 1/3 dos assentos no Congresso Nacional. Isso, por si só, dificultaria a utilização por Bolsonaro dos mecanismos legais e constitucionais mencionados por Scheppele, Landau e Dixon (ver tópico 2.2.2) como uma estratégia de erosão da democracia brasileira.²⁰³

Se a formação de uma aliança no sistema presidencialista de coalizão é uma condição necessária para a governabilidade, sendo adotada por todos os presidentes até então, Bolsonaro, desde a campanha eleitoral adotou uma postura diversa daquela adotada pelos governantes que o antecederam. O então candidato, afirmava que as coalizões partidárias eram maléficas à atividade presidencial, uma vez que deslegitimavam os interesses ideológicos do Presidente da República em nome de uma maioria congressual.²⁰⁴

Eleito Presidente, Bolsonaro se recusou a formar uma coalizão mínima com a qual pudesse garantir o controle da agenda legislativa. Por exemplo, cinco meses depois de assumir a presidência, Bolsonaro, em entrevista à revista veja, declarou que o acusavam de não ter governabilidade, mas que gostaria de saber o que é governabilidade de fato. Isso porque ele

²⁰³ No entanto é importante ressaltar que, embora a criação de coalizões num sistema político hiper fragmentado como o brasileiro exija a constante troca de favores entre os poderes, dificultando assim, a atuação legal autocrática do presidente, Bolsonaro poderia ter obtido êxito na criação de uma coalizão comprometida com a sua agenda autoritária. Isso se deve ao fato de que, conforme Melo descreve, além de os partidos de direita ocuparem a maioria das cadeiras (cerca de 37,7%), o Congresso era composto majoritariamente por parlamentares conservadores, que tinham certa afinidade pelas medidas – majoritariamente liberais na economia e conservadoras nos costumes - defendidas por ele em campanha. Contudo, para ser bem-sucedido nessa tarefa, Melo pontua que a condição seria a **“existência de uma coalizão legislativa disposta a apoiar politicamente as iniciativas do Executivo, o que, por sua vez”, exigiria “deste último um reconhecimento da distância entre suas preferências e de seus aliados, bem como “disposição para negociar e capacidade de articulação política. MELLO, C. R. A Câmara dos Deputados pós-2018: o que mudou? In.: AVRITZER, L. (Org.); KERCHER, F. (Org.); MARONA, M. (Org). Governo Bolsonaro: Retrocesso democrático e degradação política. Belo Horizonte: Autêntica, 2021, p. 95-109.**

²⁰⁴ SPINIELI, A. L. P. Confronto e burocracia: crítica do governo Bolsonaro ao presidencialismo de coalizão como estratégia política. **Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, vol., 7., n. 1, 2022, p. 11.

havia alterado a forma de conduzir os destinos do Brasil, de modo que meses depois de assumir o cargo “eu sinto que a maioria dos parlamentares entendeu o que está acontecendo. Muitos apoiam a pauta do governo. Esse apoio está vindo por amor à pátria, por assim dizer. A gente não pode continuar fazendo a política como era até pouco tempo atrás.”²⁰⁵

Há uma clara falta de diálogo entre o governo e os parlamentares, o que pode ser observado pela composição dos escalões de governo. Em primeiro momento, Bolsonaro ignorou a representatividade das bancadas partidárias no parlamento, escolhendo nomes de sua confiança para a chefia dos ministérios. Isso, em suma, resultou na militarização dos primeiros e segundos escalões da Esplanada dos Ministérios, com a indicação de militares ao Ministério da Saúde e a órgãos de proteção ao meio ambiente (Funai, Amazônia Legal e IBAMA), como será discutido nos próximos tópicos. Segundo Santos e Barbosa descrevem, a militarização causou a reversão “de forma brusca do lento processo de avanço civil na condução das coisas públicas, que vinha desde o reestabelecimento da democracia.”²⁰⁶

Conforme Nozaki descreve, além da presença de militares nas áreas da saúde e do meio ambiente, houve, também a militarização dos demais Ministérios, vez que dos 23 (vinte e três) ministérios até o final de 2020, os militares ocuparam 10 (dez) como titulares. Importante notar, contudo, que os militares não ocuparam apenas os altos escalões da Administração Pública: no ano de 2018, por exemplo, foram cedidos 2.765 (dois mil setecentos e sessenta e cinco) militares para os cargos civis no governo federal, já em 2019 – primeiro ano de Bolsonaro na Presidência da República -, esse número passou para 3.515 (três mil quinhentos e quinze) e em 2020 para 6.157 (seis mil, cento e cinquenta e sete), um aumento de aproximadamente 220% se comparado ao ano de 2018.²⁰⁷

Além de incluir militares nos altos escalões, Bolsonaro também nomeou para a chefia dos Ministérios (especialmente o da Mulher, Família e Direitos Humanos, o da Educação e o da Cultura) pessoas com visões (ultra) conservadoras, que tinham o propósito específico de esvaziar as políticas públicas de proteção ao meio ambiente e aos povos originários, de combate ao racismo e à desigualdade de gênero. Conforme Avrtizer descreve, “foi em ministérios-chave, como os da Educação, do Meio Ambiente e da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos,

²⁰⁵ GOMES; LUZ, 2019, p. 56.

²⁰⁶ SANTOS; BARBOSA, 2021, p. 85.

²⁰⁷ NOZAKI, W. A militarização da Administração Pública no Brasil: projeto de nação ou projeto de poder? **Caderno da Reforma Administrativa**, 2021, p.11.

que a concepção de (des)governo se expressou melhor.”²⁰⁸ Bolsonaro indicou pessoas com discursos e objetivos institucionais contrários aos dos órgãos, de forma que essas figuras fizeram cortes orçamentários em áreas estratégicas, deixaram de executar o orçamento previsto, editaram portarias, ofícios ou resoluções que contribuíram para a descaracterização de políticas, estimulando a paralização ou morosidade de na atuação de órgãos subordinados ao Executivo.²⁰⁹

Dada a militarização dos primeiros e segundos escalões do governo, a nomeação de pessoas com objetivos contrários aos dos órgãos que assumiram e a falta de diálogo com as lideranças partidárias, a relação de Bolsonaro com o Congresso Nacional era frágil, uma vez que o Presidente não tinha muita influência e controle sobre a agenda legislativa. Como resultado, a maioria das proposições apresentadas por ele para discussão e votação foram prontamente rejeitadas pelos deputados e senadores. Segundo Santos e Barbosa descrevem, no início de 2020, apenas 78 (setenta e oito) “**projetos de lei ordinária iniciados no Executivo haviam sido aprovados, apontando a pior taxa de sucesso nos últimos cinco mandatos presidenciais**”. Para além disso, apenas 20 (vinte) “**medidas provisórias (MPs) foram publicadas, a menor quantidade em vinte anos**”. O Congresso protocolizou 343 (trezentos e quarenta e três) “**projetos de decreto legislativo (PDL) com vista a sustar decretos executivos, que sintomaticamente sofreram aumento expressivo em relação ao primeiro ano de mandato dos presidentes anteriores.**”²¹⁰

A frágil governabilidade ampliou ainda mais no final de 2019, quando Bolsonaro decidiu se desfiliar do PSL – partido pelo qual havia sido eleito –, decidindo governar sem nenhuma intermediação partidária. Bolsonaro só foi se filiar novamente em 2021, ano em que decidiu se vincular ao PL para concorrer a um segundo mandato eletivo. Por conta desses fatores, a taxa de dominância e sucesso do então presidente no Congresso Nacional representa o “**pior desempenho de um presidente, quando comparado com os números de outros presidenciais.**”²¹¹

²⁰⁸ AVRTIZER, L. 01. Política e antipolítica nos dois anos de governo Bolsonaro. In.: AVRTIZER, L. (Org.); KERCHE, F. (Org.); MARONA, M. (Org). **Governo Bolsonaro: Retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021, p. 14.

²⁰⁹ VIEIRA, O. V.; GLEZER, R.; BARBOSA, A. L. P. Infralegalismo autoritário: a estratégia do Governo Bolsonaro para implementar sua agenda iliberal sem apoio no legislativo. In.: VIEIRA, O. V. (org.) et al. **Estado de Direito e Populismo Autoritário: Erosão e resistência institucional no Brasil (2018-2022)**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2023, p.27-55.

²¹⁰ SANTOS; BARBOSA, 2021, p. 85.

²¹¹ VIEIRA; GLEZER; BARBOSA, *op., cit.*, p. 36.

4.1.2 Legalismo autoritário vs. Infralegalismo autoritário:

A falta de governabilidade no Congresso Nacional, levou Bolsonaro a utilizar-se de atos normativos infralegais (decretos, portarias, resoluções, etc) para restringir os direitos das mulheres, comunidade LGBTQIA+ e indígenas, ameaçar as instituições democráticas e fazer modificações na administração pública. Desse modo, a erosão no contexto brasileiro no período correspondente ao governo Bolsonaro, só pode ser pensada observando a utilização autoritária de atos normativos infralegais para se atingir finalidade antidemocrática e inconstitucional.

Segundo Spinieli pontua, a dificuldade de **formar coalizão “entre o Governo Federal e os partidos que compõem o gabinete presidencial**, em parte motivada pelas críticas apresentadas ao candidato eleito ao presidencialismo em questão, revela dois importantes elementos do mandato bolsonarista”: **enquanto a distribuição dos Ministérios “obedeceu ao critério de alinhamento ideológico voltado especificamente à defesa do projeto político neoliberal e conservador, não houve interesse presidencial no reajuste da proporcionalidade do seu gabinete ministerial”**. Assim, para alavancar a agenda bolsonarista, o Presidente se utilizou massivamente de Medidas Provisórias e da edição de atos infralegais como instrumento legislativo forte para a obtenção de seus objetivos.

De acordo com os dados apresentados pelo jornal *Folha de São Paulo*, entre janeiro de 2019 a junho de 2022, apenas 38% das propostas legislativas encaminhadas por Bolsonaro ao Congresso Nacional foram aprovadas. Esse número é inferior à de seus antecessores, uma vez que Rousseff em seu primeiro mandato obteve sucesso em 59,7% das suas proposições, enquanto Lula da Silva, no primeiro e no segundo mandato aprovou respectivamente 62,3% e 47,1%. Já Fernando Henrique Cardoso, conseguiu aprovar cerca de 56,7% e 46,2% de suas proposições no primeiro e no segundo mandato, respectivamente.²¹²

Durante os quatro anos em que esteve no poder, Bolsonaro apresentou apenas quatro propostas de emenda à Constituição, obtendo êxito na aprovação de duas: a PEC 06/2019, que alterou o sistema de previdência social e a PEC 23/2021, que fez alterações no sistema de **pagamento de precatórios. Conforme Galf descreve, a Reforma da Previdência só “ocorreu por vontade política do Congresso, com articulação do então presidente da Câmara, Rodrigo Maia”**. Já a alteração no regime de pagamento dos precatórios só foi possível devido à liberação de emendas do relator, que, a partir da segunda metade do governo Bolsonaro, passaram a ser uma

²¹² GALF, R. Bolsonaro tem recorde de vetos derrubados e menor taxa de projetos aprovados. **Folha de São Paulo**, 24 de dez. de 2022. Disponível em < <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/12/bolsonaro-tem-recorde-de-vetos-derrubados-e-menor-taxa-de-projetos-aprovados.shtml>>. Acesso: 28.12.2023.

das principais moedas de troca para a negociação de votos, além de protegerem o Presidente dos pedidos de impeachment que os parlamentares apresentavam na Câmara dos Deputados.²¹³

Além disso, conforme dados apresentados pelo jornal *Folha de São Paulo*²¹⁴, Bolsonaro ainda é o recordista em número de vetos derrubados pelo Congresso²¹⁵, acumulando 30 (trinta), quantidade bastante superior aos dos governos de Temer (com 4), Dilma (com 1 no primeiro mandato e 2 no segundo) e de Lula (com 2 no primeiro mandato e nenhum no segundo).

A política infralegalista autocrática do Presidente é evidente não apenas pelos atos infralegais que limitaram direitos de mulheres, pessoas LGBTQIA+, povos indígenas e demais cidadãos que, durante a pandemia, não tiveram tratamento adequado (conforme analisamos adiante), mas também pelos discursos proferidos por Bolsonaro. Por exemplo, em maio de 2019, o Presidente disse às pessoas que o escutavam: “Eu disse para ele, Maia [presidente da Câmara dos Deputados à época]: com a caneta, eu tenho muito mais poder do que vocês, apesar de você fazer leis. Eu tenho o poder de **fazer decretos**”.²¹⁶ Assim, por meio da edição de medidas provisórias e atos infralegais (decretos, portarias, resoluções, etc.), Bolsonaro atingiu seu objetivo antidemocrático, limitando os direitos e sucateando políticas públicas voltadas à redução das desigualdades existentes.

Segundo Vieira, Glezer e Barbosa descrevem, a conduta de Bolsonaro foi distinta daquela descrita por Kim Lane Scheppele, David Landau e Rosalind Dixon (que analisamos no segundo capítulo). Por não conseguir firmar um acordo amplo entre os partidos políticos e demais poderes instituídos, o governo optou “por adotar uma estratégia alternativa, que poderia ser chamada de ‘infralegalismo autoritário’, pois baseada no emprego abusivo de prerrogativas presidências”, decretos, portarias e resoluções, para capturar, fragilizar ou subverter muitas instituições, “ainda que de maneira parcial e assimétrica.”²¹⁷

²¹³ GALF, R. Bolsonaro tem recorde de vetos derrubados e menor taxa de projetos aprovados. **Folha de São Paulo**, 24 de dez. de 2022. Disponível em < <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/12/bolsonaro-tem-recorde-de-vetos-derrubados-e-menor-taxa-de-projetos-aprovados.shtml>>. Acesso: 28.12.2023.

²¹⁴ GALF, R. Bolsonaro tem recorde de vetos derrubados e menor taxa de projetos aprovados. **Folha de São Paulo**, 24 de dez. de 2022. Disponível em < <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/12/bolsonaro-tem-recorde-de-vetos-derrubados-e-menor-taxa-de-projetos-aprovados.shtml>>. Acesso: 28.12.2023.

²¹⁵ Importante destacar que a derrubada de vetos vinha sendo algo excepcional. Isso porque a Constituição em seu artigo 66, §5º exige quórum de maioria absoluta para a derrubada do veto, o que corresponde a 257 votos na Câmara dos Deputados e 41 no Senado Federal.

²¹⁶ SOUZA, A. Bolsonaro diz que tem mais poder que Maia e promete usar decretos para revogar normas que atrapalham a economia. **O Globo**, 28 de maio de 2019. Disponível em < <https://oglobo.globo.com/politica/bolsonaro-diz-que-tem-mais-poder-que-maia-promete-usar-decretos-para-revogar-normas-que-atrapalham-economia-23701423>>. Acesso em 29.12.2023.

²¹⁷ VIEIRA; GLEZER; BARBOSA, 2023, p. 36.

De maneira semelhante, Barreto defende que a agenda autocrática de Bolsonaro se deu por meio do uso do infralegalismo autocrático, em contradição com o que a literatura internacional tem destacado²¹⁸:

When Scheppele alludes to ‘autocratic legalism, she does not restrict the concept strictly to ‘laws. Indeed, the author recognizes that the authoritarian playbook can make use not only laws, but also of constitutional amendments and institutional reforms. My contention is that the recent autocratic experience in Brazil made use not of laws and constitutions for the implementation of its authoritarian projects, but also – indeed principally – of unilateral administrative instruments; hence the term ‘autocratic infra-legalism’. Examples of instruments employed by autocratic infra-legalism include: executive orders (in Portuguese, ‘decretos’), ordinances (‘portarias’), normative instructions (‘instruções normativas’), and even emergency decrees.

Dessa maneira, entender a erosão democrática no cenário brasileiro a partir de 2019, requer compreender que a atuação de Bolsonaro foi diferente daquela descrita pela literatura internacional. O ex-capitão do exército que ocupou a presidência entre 2019 e 2022, utilizou-se de mecanismos que lhe possibilitavam legislar unilateralmente para alterar a estrutura das instituições, sucatear políticas públicas e restringir direitos fundamentais. Portanto, o ataque à Constituição é indireto, ou seja, o texto normativo constitucional permanece inalterado, mas a edição de atos infralegais pelo Presidente, ora afronta a Constituição por exorbitar do poder regulamentar, ora por violar direitos e disposições nela prescritos.

De acordo com a Constituição Federal, os atos normativos infralegais (decretos, com exceção do decreto autônomo previsto no art. 84, inciso VI da CRFB/88, portarias e resoluções), são secundários, de modo que servem para regulamentar as leis aprovadas pelo Poder Legislativo. Como regra, podem ser adotados pelo Presidente da República de forma unilateral, para estabelecer a maneira como a lei aprovada no Congresso será cumprida pela Administração Pública. Bolsonaro, no entanto, utilizou este mecanismo para fazer modificações inconstitucionais em códigos e na própria administração pública que exorbitavam os limites regulatórios e violavam direitos e garantias constitucionais.

²¹⁸ **Em português: “Quando Scheppele alude ao ‘legalismo autocrático’, ela não restringe o conceito estritamente às ‘leis’. Na verdade, o autor reconhece que o manual autoritário pode fazer uso não apenas de leis, mas também de alterações constitucionais e de reformas institucionais. Minha opinião é que a recente experiência autocrática no Brasil fez uso não de leis e constituições para a implementação de seus projetos autoritários, mas também – na verdade principalmente – de instrumentos administrativos unilaterais; daí o termo ‘infralegalismo autocrático’. Exemplos de instrumentos empregados pelo infralegalismo autocrático incluem: ordens executivas (em português, ‘decretos’), portarias (‘portarias’), instruções normativas (‘instruções normativas’), e até mesmo decretos de emergência”. BARRETO, M. S. F. Brazilian autocratic infra-legalism: a response to Kim Lane Scheppele. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*. Chile, vol., 14, n. 1, 2023, p. 13.**

Os decretos que flexibilizaram o porte, a posse e a comercialização de armas de fogo são exemplos disso. Conforme Vieira, Glezer e Barbosa descrevem, durante três anos e meio de governo foram editados 33 (trinta e três) atos infralegais relativos ao registro, porte e a comercialização de armas e munições, sendo que a maioria deles “**atua em contrariedade à política de armas prevista no Estatuto do Desarmamento, que estabelece uma regulação altamente restritiva.**”²¹⁹ Como o Estatuto do Desarmamento é uma lei ordinária, seus dispositivos só poderiam ser modificados por lei, cujo tramite e aprovação se passa pela votação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Contudo, Bolsonaro, editou decretos que exorbitavam os limites regulatórios do ato, o que contrariava a lei regulamentada e descaracterizava as políticas públicas de controle do armamento estabelecidas.

Neste ponto, é importante ressaltar que até mesmo o controle de constitucionalidade desses decretos foi dificultado pela “**estratégia bolsonarista de revogar com frequência seus atos e publicar em seguida atos semelhantes**”. Conforme Vieira, Glezer e Barbosa pontuam, as primeiras ações foram ajuizadas logo após a edição do decreto 9.685/19 (ADI 6.058 e ADI 6.119), que regulamentava a posse e comercialização de armas de fogo. Porém, “**o decreto foi revogado na véspera do julgamento dessas ações no STF pelo decreto 9.785/19, que disciplinava o porte de armas de modo ainda mais abrangente.**”²²⁰

A constante alteração de normas sobre o tema, não apenas contribuiu “**para o aumento da insegurança jurídica e o desconhecimento a respeito de qual é a atual regulação da aquisição, registro e porte de armas de fogo e da circulação de munições no Brasil**”²²¹, bem como, ao ampliar as hipóteses de alteração de posse e registro, atuou em descompasso com toda uma política desarmamentista desenvolvida no país.

Um outro exemplo é a edição de decretos que reduziram a participação da sociedade civil em conselhos da administração pública, concentrando o poder de “**decisão sobre a execução de políticas públicas e mitigando o poder popular.**” De acordo com pesquisa realizada por Vieira, Glezer e Barbosa, dos 1.426 (um mil quatrocentos e vinte e seis) decretos editados por Bolsonaro, 314 (trezentos e quatorze) alteraram a estrutura da burocracia federal. Desses, quase 80% (251 de 314) atingiram colegiados da administração pública.

²¹⁹ VIEIRA; GLEZER; BARBOSA, 2023, p. 36.

²²⁰ VIEIRA O. V.; GLEZER, R.; BARBOSA, A. L. P. Supremocracia e infralegalismo autoritário: o comportamento do Supremo Tribunal Federal durante o governo Bolsonaro. **Novos Estudos**: Cebrap. São Paulo, vol. 41., n. 03, 2022, p. 597.

²²¹ *Ibidem.*, p. 36.

Um dos primeiros decretos sobre a reestruturação da administração pública foi o de n. 9.759/2019, que extinguiu todos os colegiados existentes, de maneira que, a partir daquele momento, a sociedade civil não mais participaria da elaboração e implementação de políticas públicas. Alguns dos colegiados extintos haviam sido criados por decreto, enquanto outros foram criados por lei. Em razão disso, o STF (ADI 6.121) reconheceu a inconstitucionalidade dos dispositivos do decreto que extinguiriam conselhos criados por lei, mantendo extintos aqueles que haviam sido criados por decreto presidencial.

Ainda em 2019, Bolsonaro editou o decreto de n. 10.003/2019, que alterou a estrutura do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente e destituiu os membros dele no curso do mandato. Em síntese, o decreto limitava a participação da sociedade civil na construção de políticas públicas de proteção à criança e ao adolescente. Por isso, ainda em 2019, o STF deferiu liminar restituindo o mandato dos conselheiros. Em 2021, plenário da Corte fixou entendimento **no sentido de que “é inconstitucional norma que, a pretexto de regulamentar, dificulta a participação da sociedade civil em conselhos deliberativos,” nos termos do art. 227, caput e § 7º, em conjunto com o art. 204, inciso II, ambos da CRFB/88.**

Como mencionamos acima, no decorrer do seu mandato, Bolsonaro editou cerca de 1.426 (um mil quatrocentos e vinte e seis) decretos, número superior ao dos mandatários que o antecederam, uma vez que Rousseff, no primeiro mandato editou cerca de 839 (oitocentos e trinta e nove), seguida do primeiro mandato de Lula que editou 1.230 (mil duzentos e trinta) e do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso que editou 1.255 (mil duzentos e cinquenta e cinco) decretos.

Outro aspecto relevante do governo de Jair Bolsonaro é a grande quantidade de medidas provisórias editadas. De acordo com o artigo 62 da Constituição Federal, o Presidente da República tem a competência de editar medidas provisórias, mas somente pode fazê-lo em casos de urgência e relevância. Por isso, as medidas têm força de lei desde a sua edição, aguardando a conversão em lei pelo Congresso Nacional dentro do prazo máximo de 120 (cento e vinte dias), sob pena de perderem a eficácia. Conforme Gomes e Luz descrevem, a preferência **pelos MPVs com Bolsonaro, “além de mostrar a tendência do executivo de usar essa ferramenta para colocar a sua agenda em prática, pode ser um sinal de que essa tem sido a forma do governo de buscar avançar seus projetos, tentando superar a dificuldade de não formar uma coalizão.”**²²²

²²² GOMES; LUZ, 2019, p. 56.

Aproximadamente 76% da atuação legislativa de Bolsonaro no Congresso Nacional se deve à edição de medidas provisórias, enquanto as demais proposições legislativas (propostas de emenda à constituição e projetos de lei, por exemplo) ocupam um espaço minoritário na agenda de governo²²³. Razão pela qual, é possível afirmar que o Presidente Bolsonaro evitou, sempre que possível, o diálogo e a negociação com os parlamentares. Preferiu atuar unilateralmente, ora editando decretos, portarias e resoluções, ora editando MPVs que, ao final do prazo estabelecido para a sua apreciação, acabavam perdendo a vigência.

Diante desse unilateralismo legislativo, o confronto entre os Poderes Legislativo e Judiciário, foi inevitável. Como forma de tentar barrar a atuação infralegal autoritária do Presidente, uma série de ações foram protocolizadas perante o Supremo Tribunal Federal, que desempenhou papel fundamental no controle do mandatário, especialmente no momento pandêmico, não saindo imune de críticas e ameaças.

Importante ressaltar, também, que Bolsonaro utilizou de suas prerrogativas presidenciais para ameaçar as instituições democráticas. Nas situações em que era contrariado pelo Supremo Tribunal Federal, pela Administração Pública ou até pelo Congresso Nacional, reagia ameaçando minar a independência e autonomia dessas instituições. Durante o seu mandato como Presidente, Bolsonaro participou de manifestações e protestos que pediam o fechamento do Congresso Nacional, do Supremo Tribunal Federal e a intervenção militar. Ameaçou descumprir ordens judiciais das quais discordava, alterar o número de membros da Corte Constitucional, limitar as competências do STF e não respeitar o resultado oficial das eleições de 2022, caso lhe fosse desfavorável. Por exemplo, em discurso proferido em 7 de setembro de 2021, Bolsonaro ameaçou integrantes do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral.²²⁴

Não podemos admitir que uma pessoa na Praça dos Três Poderes quer fazer valer a sua vontade. Quer inventar inquéritos. Quer suprimir a liberdade da expressão. Quer continuar prendendo pessoas honestas por um simples...Por uma acusação de crime de opinião. Queremos a paz, o diálogo e a prosperidade, mas não podemos mais admitir que pessoas que agem dessa maneira continue no poder exercendo cargos. Não temos qualquer críticas a instituições, respeitamos todas as instituições. Quando alguém do poder Executivo começa a falhar eu converso com ele. Se ele não se enquadra, eu demito. No Legislativo, não é diferente. Quando um deputado ou senador começa a fazer algo que incomoda a todos nós, que está fora das 4 linhas, geralmente ele é submetido ao Conselho de Ética e pode perder o seu mandato. Já no

²²³ GOMES; LUZ, 2019, p. 56.

²²⁴ PODER360. Leia a íntegra do discurso de Bolsonaro no ato de 7 de setembro em São Paulo: Presidente atacou o ministro Alexandre de Moraes e afirmou que não cumprirá decisões do magistrado. PODER 360, 7 de set., de 2021. Disponível em < <https://www.poder360.com.br/governo/leia-a-integra-do-discurso-de-bolsonaro-no-ato-de-7-de-setembro-em-sao-paulo/>>. Acesso em 29.02.2024.

nosso Supremo Tribunal Federal infelizmente isso não acontece. *Temos um ministro do Supremo que ousa continuar fazendo aquilo que nós não admitimos. Logo um ministro que deveria zelar pela nossa liberdade, pela democracia, pela Constituição faz exatamente o contrário. Ou esse ministro se enquadra ou ele pede para sair. Não podemos admitir que uma pessoa, um homem apenas turve a nossa democracia e ameace a nossa liberdade. Dizer a esse indivíduo que ele tem tempo ainda para se redimir. Tem tempo ainda para arquivar seus inquéritos. Ou melhor, acabou o tempo dele. Sai, Alexandre de Moraes. Deixa de ser canalha. Deixe de oprimir o povo brasileiro [...]* (grifos nosso).

Em 18 de julho de 2022, Bolsonaro, pré-candidato à reeleição, realizou uma reunião com embaixadores para questionar o processo eleitoral e atacar os ministros do Supremo Tribunal Federal. O Presidente declarou que hackers invadiram os computadores do TSE e conseguiram modificar os resultados das eleições de 2018. Completou afirmando que, só 2 “países do mundo usam esse sistema eleitoral nosso. Vários outros países não usam ou começaram a usá-lo ou chegaram à conclusão de que não era o sistema confiável porque ele é inaudível”, de modo que é “impossível fazer uma auditoria em eleições aqui no Brasil”. Com base em falsas alegações de fraudes advindas de 2014, quando o PSDB questionou o resultado das eleições e do sistema eletrônico de votação, Bolsonaro tentou aprovar uma proposta de emenda à constituição que estabelecia o voto impresso, mas não obteve êxito, uma vez que os Deputados Federais, em votação no plenário, rejeitaram referida proposição legislativa.

Com o decorrer do tempo, as ameaças às instituições democráticas se agravaram tanto que professores e juristas da Universidade de São Paulo (USP) divulgaram uma Carta às Brasileiras e aos Brasileiros em defesa do Estado Democrático de Direito, assinada por mais de um milhão de indivíduos. Na carta, os juristas afirmam que²²⁵

Nos próximos dias [...], teremos o início da campanha eleitoral para a renovação dos mandatos dos legislativos e executivos estaduais e federais. Neste momento, deveríamos ter o ápice da democracia com a disputa entre os vários projetos políticos visando a convencer o eleitorado da melhor proposta para os rumos do país nos próximos anos. Ao invés de uma festa cívica, estamos passando por momento de imenso perigo para a normalidade democrática, risco às instituições da República e insinuações de desacato ao resultado das eleições. Ataques infundados e desacompanhados de provas questionam a lisura do processo eleitoral e o estado democrático de direito tão duramente conquistado pela sociedade brasileira. São intoleráveis as ameaças aos demais poderes e setores da sociedade civil e a incitação à violência e à ruptura da ordem constitucional. Assistimos recentemente a desvarios autoritários que puseram em risco a secular democracia norte-americana. Lá as tentativas de desestabilizar a democracia e a confiança do povo na lisura das eleições não tiveram êxito. Aqui, também não terão. Nossa consciência cívica é muito maior

²²⁵ UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – FACULDADE DE DIREITO. Carta às Brasileiras e aos Brasileiros em defesa do Estado Democrático de Direito. **Universidade de São Paulo (USP)**, agos., de 2022. Disponível em < <https://direito.usp.br/noticia/36341c7552bc-carta-as-brasileiras-e-aos-brasileiros-ultrapassa-marca-de-640-mil-adesoes->>. Acesso em 29.02.2024.

do que imaginam os adversários da democracia. Sabemos deixar de lado divergências menores em prol de algo muito maior, a defesa da ordem democrática. Imbuídos do espírito cívico que lastreou a Carta aos Brasileiros de 1977 e reunidos no mesmo território livre do Largo de São Francisco, independentemente da preferência eleitoral ou partidária de cada um, clamamos as brasileiras e brasileiros a ficarem alertas na defesa da democracia e do respeito ao resultado das eleições. No Brasil atual não há mais espaço para retrocessos autoritários. Ditadura e tortura pertencem ao passado. A solução dos imensos desafios da sociedade brasileira passa necessariamente pelo respeito ao resultado das eleições. Em vigília cívica contra as tentativas de rupturas, bradamos de forma uníssona: Estado Democrático de Direito Sempre!!!!

Diante de tudo que foi apresentado acima, podemos notar que a estratégia bolsonarista de erosão democrática através da edição de atos infralegais, limitou a atuação autocrática do Presidente, de modo que ele não obteve êxito na transformação de instituições fundamentais, como ocorreu na Hungria e na Venezuela após a eleição de Orbán e Chávez. No Brasil, a edição de atos normativos infralegais que violavam o texto constitucional (de forma material e formal), serviram para desestruturar toda a estrutura da administração pública, restringir direitos fundamentais, ameaçar órgãos e instituições, cortar recursos orçamentários de pastas ministeriais e outros. Foi dessa forma que a democracia brasileira foi erodida no período de 2019-2022, durante o governo Bolsonaro, que desestruturou todas as políticas de inclusão social e de combate às desigualdades criadas pelos governos anteriores.

Em primeiro lugar, Bolsonaro obtém sucesso nessa forma de governar porque muitas das pautas defendidas por ele estavam de acordo com as de grupos conservadores, que lutam contra a ideologia de gênero, defendem certo autoritarismo na área penal e pregam por uma política neoliberal na economia. Depois de se desfiliar do PL e de gerir desastrosamente a crise sanitária instaurada pelo advento da covid-19, a situação dele se complica no Congresso Nacional. Vários pedidos de impeachment são protocolizados e a sua manutenção no poder é colocada em risco. No entanto, ao contrário de Dilma Rousseff, Bolsonaro obteve êxito, como observaremos na sequência, na distribuição de verbas orçamentárias (orçamento secreto) aos parlamentares, o que fez com que o governo federal dispusesse de valores exorbitantes que mantiveram Bolsonaro no cargo até o final de 2022. Por conta desses motivos em específico, Bolsonaro conseguiu se manter no cargo, mesmo sem possuir uma coalizão.

4.1.3 O orçamento secreto e a governabilidade de Jair Bolsonaro:

Antes de adentrarmos nos dois últimos tópicos, é importante retomarmos, neste subtópico, ao ponto da governabilidade que discorreremos no capítulo anterior. Afirmamos que

uma das razões para a aprovação do impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff foi a perda da coalizão política que ela havia construído ao longo da campanha eleitoral de 2014, uma vez que, sem o apoio político no Congresso Nacional, não foi possível impedir que a denúncia de impeachment fosse apresentada, autorizada e aprovada pelo Congresso Nacional. Jair Bolsonaro, no entanto, inicia e termina o seu mandato sem estabelecer alianças políticas sólidas, ou seja, governando de forma análoga ao presidencialismo de coalizão.

Para compreendemos os motivos pelos quais Bolsonaro permaneceu no poder, mesmo sem contar com uma coalizão majoritária com a qual pudesse governar, é necessário observarmos sua atuação nos dois últimos anos de governo (2021-2022). No final de 2020, após a crise provocada pela Covid-19, o avanço das investigações sobre as “rachadinhas” e a apresentação de pedidos de impeachment pelos parlamentares, Bolsonaro começa a se aproximar de deputados e senadores pertencentes do Centrão. Dessa forma, começa a se distanciar dos seus discursos iniciais, buscando criar uma base parlamentar que pudesse, pelo menos, mantê-lo no poder.

Conforme Avrtizer observa, políticos como Ciro Nogueira, Gilberto Kassab e Arthur Lira passam a deter uma forte influência sobre o presidente.²²⁶ Na tentativa de ampliar a coalizão do governo no parlamento, o Ministério das Comunicações foi recriado e destinado a Fábio Faria, político integrante do Partido Social Democrático (PSD), a candidatura de Arthur Lira à Presidência da Câmara dos Deputados foi defendida pelo Governo e Ricardo Barros, pertencente ao Partido Progressista (PP), foi escolhido como líder do governo na Câmara.²²⁷ Com a vitória de Arthur Lira na Câmara dos Deputados, Bolsonaro ganhou um aliado estratégico, aumentando a blindagem contra a pressão pela instauração de processos de impeachment.

No entanto, a aliança que dali surge é frágil e nem de longe reflete uma coalizão propriamente dita nos termos em que eram realizadas nos governos anteriores. Conforme Melo descreve, embora a eleição de Lira **tenha sido uma vitória para o governo**, é “**preciso considerar** que os 302 votos de Lira são dele, e não de Bolsonaro – a eleição para a Câmara reflete, também, questões próprias da casa e não pode ser utilizada como régua para mediar a base de apoio ao governo”. Além disso, o Centrão é um aliado pragmático, de modo que, **diante “de um governo fragilizado pelo desastroso desempenho na pandemia e pela falta de rumo no enfrentamento da**

²²⁶ AVRTIZER, 2021, p.20.

²²⁷ MELO, 2021, p. 95-109.

crise social e econômica, seus líderes vão cobrar um preço alto pelo apoio,” ainda que este seja um apoio parcial.

No caso do governo Bolsonaro, o preço do apoio atingiu diretamente o orçamento público. De acordo com Abranches, um presidente dispõe de quatro recursos básicos para formar uma aliança no Congresso Nacional: (1) a força do voto popular que o elegeu, (2) a liderança política, (3) cargos e (4) o orçamento. Como observamos nos tópicos anteriores, Bolsonaro não possuía liderança política, vez que se recusava a dialogar com o Congresso, mantendo uma relação de hostilidade com parlamentares. O presidente também não distribuiu cargos (de primeiro e segundo escalão) suficientes para assegurar uma aliança relativamente estável. Na falta desses requisitos, Bolsonaro dispunha apenas do orçamento para tentar forjar uma coalizão com a qual pudesse se manter no poder até o fim de seu mandato.²²⁸

É nesse cenário que as emendas do relator foram usadas como moeda de troca para manter Bolsonaro na Presidência, impedindo a abertura de processos de impeachment contra ele, além de permitirem a aprovação de projetos de lei e propostas de emenda à constituição de seu interesse.

Em relação às emendas ao projeto de lei orçamentária, é relevante salientar que a Constituição Federal prevê três tipos de emendas: as individuais, as de bancada e as de comissão. As emendas individuais são propostas individualmente por deputados e senadores para atender demandas específicas do seu eleitorado. Já as emendas de bancada e de comissão são coletivas. Enquanto as primeiras são apresentadas pelas bancadas estaduais ou regionais, as últimas são de autoria das comissões técnicas ou das mesas diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

As emendas do relator, por sua vez, não têm previsão constitucional, mas são regidas pelo art. 144 da Resolução de n. 1/2006 do Congresso Nacional. Em síntese são feitas pelo parlamentar que, naquele ano específico, foi escolhido para produzir o parecer final (relatório geral) sobre o orçamento²²⁹. Segundo o artigo 144 da Resolução, os relatores somente poderão **apresentar emendas com a finalidade de “(I) corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal; (II) recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante**

²²⁸ ABRANCHES, 2020, p. 72/73.

²²⁹ BRASIL. Senado Federal. **Emendas ao orçamento**. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento>>. Acesso em 05.05.2023.

originalmente proposto no projeto”; e “(III) atender às especificações dos Pareceres Preliminares.”²³⁰

Apesar de o artigo 144 da Resolução estabelecer que as emendas do relator têm caráter técnico, desde que as emendas individuais e de bancada se tornaram impositivas (emenda constitucional n.100/2019), uma grande quantia de verbas do orçamento público foi destinada às emendas do relator. Isso se deve ao fato de que as emendas de relator foram incluídas na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020. Embora o então presidente tenha vetado a inclusão das emendas do relator ao projeto de Lei Orçamentária, diante do risco de derrubada do veto pelo parlamento, Bolsonaro aceitou negociar com os parlamentares e o acordo final foi a divisão dos recursos. Com isso, “o Congresso manteve o veto de Bolsonaro, mas o Palácio do Planalto enviou três projetos de lei mantendo cerca de metade dos valores sob controle do relator do orçamento.”²³¹

A partir desse período, o presidente, acuado pela pandemia do coronavírus, pelo suposto envolvimento de seus filhos nas “rachadinhas” e pela ameaça de sofrer um impeachment, utilizou as emendas do relator como moeda de troca para substituir a não indicação de parlamentares às pastas ministeriais de primeiro e segundo escalão, o que manteve Bolsonaro no poder até o final do seu mandato e propiciou a aprovação de projetos e propostas de seu interesse. Em outras palavras, as emendas do relator permitiram que o Governo Federal destinasse valores elevados, não rastreáveis e sem transparência, aos parlamentares que compõem o centrão. Em troca, esses parlamentares seguiam as orientações do governo, votando de acordo com os interesses do Planalto e impedindo a instauração dos processos de impeachment contra o presidente.

Segundo o Jornal o Estadão, no ano de 2021, o governo destinou R\$ 3 (três) bilhões para 250 (duzentos e cinquenta) deputados e 35 (trinta e cinco) senadores aplicarem em obras em seus redutos eleitorais. Apenas para o deputado Arthur Lira, foi reservado um valor de R\$ 109,5 (cento e nove milhões e cinco mil reais) para serem aplicados em projetos indicados por

²³⁰ BRASIL. **Câmara dos Deputados. Resolução de n. 1, de 2006.** Dispões sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Disponível em < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-normaatualizada-pl.html> >. Acesso em 05.05.2024.

²³¹ SCHREIBER, M. **O que é o ‘Orçamento Secreto’ e por que virou arma eleitoral contra Bolsonaro? BBC News Brasil**, Brasília, 05 de set., de 2022. Disponível em < <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-62792795> >. Acesso em 05.05.2023.

ele e seus colegas de partido.²³² Como regra, os valores das emendas do relator são repassados a prefeitos indicados pelos senadores e deputados, sem que o nome desses parlamentares seja carimbado, de modo que, se houver alguma irregularidade na aplicação dos recursos, não seria possível determinar o envolvimento de algum parlamentar. Razão pela qual, as emendas de relator ficaram conhecidas como uma espécie de orçamento paralelo e secreto.

Conforme o jornal o Estadão aponta, ter aliados nos comandos da Câmara e do Senado era a estratégia determinante nos planos de reeleição de Bolsonaro, em 2022. O presidente admitiu interferir na disputa para conseguir impor sua agenda ideológica nos dois últimos anos de mandato. Mas, para além disso, a intenção do Governo com a liberação de verbas destinadas às emendas do relator foi a de barrar eventuais CPIs que mirassem no seu governo, nos seus filhos e apoiadores ou no avanço de pedidos de impeachment.²³³

Bolsonaro terminou o seu mandato com um gasto de cerca de R\$ 115 (cento e quinze) bilhões em emendas parlamentares, “**mais que o triplo dos R\$ 33 (trinta e três) bilhões liberados nos quatro anos anteriores**”²³⁴. Segundo Wagner Romão, depois de 2019, o governo Bolsonaro “**estabelece um modo de relação no qual os parlamentares têm que ganhar politicamente. As emendas parlamentares se tornaram uma grande moeda de troca, muito mais do que já eram nos governos anteriores.**”²³⁵

Na prática, a gestão Lira-Pacheco (Lira como presidente da Câmara dos Deputados e Pacheco do Senado) foi a que mais controlou o orçamento nos últimos anos. Conforme levantamento do jornal o Estadão, o valor “**de emendas liberadas para pagamento foi de R\$ 10, 7 (dez vírgula sete) bilhões no período Eduardo Cunha-Renan Calheiros (2015-2016), aumentou para R\$ 22, 1 (vinte e dois vírgula um) bilhões com Rodrigo Maia-Eunício Oliveira (2017-2019) e cresceu ainda mais sob Maia-Davi Alcolumbre (2019-2021)**”, chegando a “**R\$**

²³² Segundo o jornal *Correio Braziliense*, “**Parlamentares de partidos do Centrão como o PL, o Republicanos e o Progressista tiveram cerca de 70% (setenta por cento) dos valores destinados a eles pagos no ano de 2021.** **CORREIO BRAZILIENSE. Bolsonaro bate recorde de emendas pagas com governo ‘entregue’ ao Centrão. Correio Braziliense.** S.l., 23 de jan. 2022. Disponível em <<https://www.correio braziliense.com.br/politica/2022/01/4979710-bolsonaro-bate-recorde-de-emendas-pagas-com-governo-entregue-ao-centrao.html>>. Acesso em 05.05.2024.

²³³ <https://www.estadao.com.br/politica/planalto-libera-r-3-bi-em-obras-a-285-parlamentares-em-meio-a-disputa-no-congresso/>

²³⁴ CAMPOREZ, B. Exclusivo: Planalto libera R\$ 3 bi em obras a 285 parlamentares em meio à eleição no Congresso. **O Estadão**, Brasília, 28 de jan., 2021. Disponível em <<https://www.estadao.com.br/politica/congresso-tem-poder-inedito-sobre-orcamento-e-impoe-agenda-de-projetos/>>. Acesso em 05.05.2024.

²³⁵ MORORYN, P. Gasto quase triplica, e Bolsonaro terminará mandato com R\$ 93 bilhões em emendas parlamentares. **Brasil de Fato**, Brasília, 02 de jun., de 2022. Disponível em <<https://www.brasildefato.com.br/2022/06/02/gasto-quase-triplica-e-bolsonaro-terminara-mandato-com-r-93-bilhoes-em-emendas-parlamentares>>. Acesso em 05.05.2024.

45,9 (quarenta e cinco vírgula nove) bilhões. O montante deve atingir o recorde de R\$ 69,1 (sessenta e nove vírgula um) bilhões na gestão Lira-Pacheco (2021-2023).”²³⁶

Assim, diante de um governo disruptivo, a forma de “governabilidade” construída foi igualmente disruptiva, invertendo toda a lógica do presidencialismo de coalizão que exige a indicação de parlamentares aos cargos de primeiro e segundo escalão e o diálogo constante entre o Planalto e os parlamentares. Ao contrário do diálogo e da troca, em um primeiro momento (2019-2020) Bolsonaro preferiu atuar como um autocrata, ignorando a existência do Congresso Nacional, editando atos normativos infralegais que não dependiam da aprovação parlamentar.

No entanto, com a chegada da pandemia, a divulgação de escândalos de corrupção que envolviam seus filhos e a apresentação de pedidos de impeachment, Bolsonaro se viu acuado, precisando estabelecer uma relação, ainda que frágil, com o Congresso Nacional. Foi nesse momento que se aproximou dos parlamentares do centrão, cedendo uma parte do poder orçamentário e legislativo aos parlamentares que, em troca, apoiaram o governo em seus objetivos.

Interessante observar que, diante de um cenário fragilizado pela falta de capacidade política do próprio presidente, é que o Congresso Nacional angaria, cada vez mais, o controle sobre o orçamento público e sobre a agenda legislativa. Se antes, os presidentes detinham as maiores iniciativas sobre as proposições legislativas, no governo Bolsonaro são os parlamentares que assumem o controle e passam a deliberar em tempo recorde. Por exemplo, se, em 2015-2016 e 2017-2018 o tempo médio de tramitação dos projetos aprovados era de 269 (dias) e 216 (duzentos e dezesseis), respectivamente, em 2019-2020 e 2021-2022, esse tempo caiu para 137 (cento e trinta e sete) e 140 (cento e quarenta), respectivamente²³⁷. No governo Bolsonaro, cerca de 26 (vinte e seis) propostas de emendas à constituição foram aprovadas, delas apenas 2 (duas) eram de autoria do presidente.

Ou seja, o parlamento, durante o governo disruptivo de Bolsonaro, não só tomou conta de parte do orçamento, como também de parte da atividade legislativa que nos anos anteriores era controlada pelo presidente. **Essa forma de governar, essa espécie de “coalizão artificial”, criada por Bolsonaro, foi a que o manteve no poder até o final do seu mandato.** Portanto, a

²³⁶ WETERMAN, D.; SHALDERS, A. Congresso tem poder inédito sobre Orçamento e impõe agenda de projetos. **O Estadão**, Brasília, 02 de jun., de 2022. Disponível em <<https://www.estadao.com.br/politica/congresso-tem-poder-inedito-sobre-orcamento-e-impoe-agenda-de-projetos/>>. Acesso em 05.05.2024.

²³⁷ O GLOBO. Bolsonaro bate recorde com 26 emendas e constituição: boa parte aumenta gastos. **O Globo**, Brasília, 07 de jul., de 2022. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2022/07/bolsonaro-bate-recorde-com-26-emendas-a-constituicao-boa-parte-aumenta-gastos.ghtml>>. Acesso em 05.05.2024.

utilização do recurso orçamentário pela liberação de emendas do relator aos governo parlamentares ocorreu no final de 2020, depois do desastroso gerenciamento da crise sanitária ocasionada pelo advento da covid-19. Apesar de terem evitado a instauração do impeachment contra Jair Bolsonaro, as emendas do relator, não foram capazes de garantir ao Presidente a coalizão necessária para que ele tivesse o controle da agenda legislativa. Razão pela qual, é possível evidenciar que nos últimos dois anos de governo, houve maior iniciativa legislativa do Congresso Nacional e a judicialização das questões contenciosas permaneceu.

Nos próximos dois tópicos, analisamos como o infralegalismo autoritário de Bolsonaro resultou na restrição do direito fundamental à saúde e na limitação de direitos das mulheres, ao meio ambiente e aos povos indígenas. Apesar de os dois últimos tópicos não esgotarem todo o conteúdo de ações e medidas tomadas por Bolsonaro durante o seu período de governo, representam os melhores exemplos da atuação autoritária do então Presidente, que assumiu a presidência com o compromisso de eliminar qualquer tipo de política pública progressista, comprometida com a redução das desigualdades sociais, econômicas e políticas existentes.

4.2 PANDEMIA DA COVID-19, DISPUTA ENTRE OS PODERES E ATAQUE ÀS INSTITUIÇÕES

Um dos primeiros desafios do governo Jair Bolsonaro foi a pandemia da covid-19, que teve início no final de dezembro de 2019 na China e se disseminou rapidamente pelo mundo, atingindo o Brasil em março de 2020. Como se tratava de um vírus de rápida disseminação, era de se esperar que o governo federal adotasse políticas contundentes e efetivas para evitar a contaminação e a morte de milhares de brasileiros e brasileiras. Políticas essas que perpassavam pelo isolamento social, com o fechamento de estabelecimentos não essenciais (como escolas, igrejas e comércios em geral), a recomendação e a disponibilização de máscaras nas unidades de saúde, o aumento da distribuição de equipamentos e medicamentos nos hospitais públicos e entre outros.

No entanto, o governo federal ora adotou um posicionamento negacionista - igualando o vírus da covid-19 a uma “gripezinha”, recusando-se, por isso, a aceitar o fechamento de templos religiosos e de estabelecimentos comerciais - ora conspiratório – tratando o vírus como uma conspiração internacional para enfraquecer a economia brasileira e o governo Bolsonaro iniciado em janeiro de 2019. Praticamente todas as ações e políticas adotadas pelo Presidente em exercício durante a pandemia, contrariavam as recomendações da Organização Mundial da

Saúde (OMS) e do próprio Ministério da Saúde (MS), o que resultou no aumento do número de mortos e de contaminados pelo vírus.

Neste tópico, analisamos a omissão deliberada do governo federal no combate à covid-19 e os atos normativos infralegais publicados que contribuíram para o contágio em massa do vírus, violando, assim, direitos fundamentais à dignidade, à vida e à saúde dos cidadãos, cidadãs e residentes no país. Dividimos o presente tópico em dois subtópicos: no primeiro, observamos de que forma a omissão deliberada do governo federal resultou na atuação descoordenada dos prefeitos e governadores no combate à pandemia, propiciando o aumento do número de casos. Já no segundo, compreendemos quais foram as medidas infralegais publicadas pelo Planalto, que resultaram na disputa entre os poderes e na violação em massa de direitos fundamentais. Utilizamos como referencial teórico para a realização deste tópico as pesquisas realizadas por Souza e Fontanelli, Rocha, Ferreira e Deisy Ventura, Guerreiro e Almeida e as conclusões da Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia, instaurada pelos requerimentos de n. 1.371 e 1.372, de 2020.

4.2.1 Tensões no federalismo brasileiro: a omissão deliberada do governo federal no combate à Covid-19:

A Constituição da República de 1988, seguindo a tradição dos Documentos Constitucionais brasileiros anteriores, estabeleceu um Estado Federal de estrutura centrífuga no qual o poder emana do centro (união) e irradia para as partes, isto é, para os estados, os municípios e o distrito federal. Apesar de todos os entes federados possuírem autonomia, as competências legislativas da União são mais abrangentes que as dos estados e municípios, razão pela qual os problemas penais, civis, eleitorais, etc., são geralmente resolvidos pelo Congresso Nacional. Embora a predominância legislativa da União seja um fato consolidado, os demais entes federados possuem autonomia legislativa e administrativa local, autoridade para determinar uma parte das alíquotas finais de seus impostos exclusivos, corresponsabilidade pela implementação de políticas nacionais e parcela dos recursos públicos para o desenvolvimento de suas políticas locais.²³⁸

²³⁸ SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Antídotos institucionais do federalismo brasileiro: a covid-19 mudou a dinâmica federativa? ROCHA, M. M. Os municípios e a política sob o governo Bolsonaro. In.: AVRITZER, L. (Org.); KERCHE, F. (Org.); MARONA, M. (Org). **Governo Bolsonaro: Retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021, p. 135-150.

Por conta dessas competências compartilhadas, o *Regional Authority Index (RAI)* considera a federação brasileira mais cooperativa do que competitiva, vez que ela combina autonomia subnacional com coordenação em nível nacional. Segundo Marta Rocha descreve, **no federalismo cooperativo brasileiro, o governo central (ou seja, a união) “concentra autoridade sobre a definição de princípios e diretrizes gerais das políticas públicas, responsabilizando-se pelo financiamento e pela indução, garantindo aos governos subnacionais [municípios, estados e distrito federal] autonomia na implementação das políticas.”** Em resumo, esse modelo **“busca compatibilizar autonomia e interdependência e criar condições para o alcance de objetivos e metas nacionais, entre eles, a redução das desigualdades regionais e a mitigação da fragmentação e da sobreposição que seriam esperadas nas federações.”**²³⁹

Diante da cooperação federativa e do disposto no art. 24, inciso XII da CRFB/88, que estabelece a competência legislativa concorrente da União, dos Estados, Municípios e do Distrito Federal no que diz respeito à proteção e à defesa da saúde, compreendemos que, num cenário de crise sanitária como o desencadeado pelo advento da covid-19, seria responsabilidade da União estabelecer políticas públicas de coordenação para o enfrentamento da epidemia. Contudo, a conduta adotada pelo governo federal foi a de omissão deliberada²⁴⁰, de maneira que faltaram políticas nacionais de combate à crise sanitária instaurada no Brasil em março de 2020.

Alguns atos e declarações do Presidente da República, corroboram esta afirmação: por exemplo, no dia 07 de março de 2020, quando o Brasil contava com 19 (dezenove) casos confirmados de infecção pelo vírus, Bolsonaro viajou à Flórida (Estados Unidos), região

²³⁹ ROCHA, M. M. Os municípios e a política sob o governo Bolsonaro. In.: AVRITZER, L. (Org.); KERCHÉ, F. (Org.); MARONA, M. (Org). **Governo Bolsonaro: Retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021, p. 151-161.

²⁴⁰ Diferente é a atitude de Viktor Orbán na Hungria que se aproveita da pandemia para outorgar para si mais poderes. Por exemplo, sob o argumento de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, Orbán declarou estado de emergência, outorgando para si o poder de emitir decretos que instauravam o estado de perigo. Em suma, o estado de perigo duraria até 15 dias, a menos que o parlamento o estendesse. Com o objetivo de eliminar essa limitação, Orbán enviou ao Congresso um projeto de lei que outorgava ao Primeiro-Ministro o poder de suspender certos atos, revogar determinadas disposições e tomar outras medidas extraordinárias enquanto o estado de perigo perdurasse. A lei também estabelecia que o fim do estado de perigo seria determinado pelo próprio Primeiro-Ministro, suspendia as eleições e criava infrações penais em relação às declarações ou disseminações falsas ou deturpadas sobre a pandemia. O parlamento aprovou a referida lei em 29 de março de 2020. De maneira parecida, a ONG Human Rights Watch aponta que Maduro na Venezuela usou o estado de emergência decretado pela chegada da Covid-19 para intensificar seu controle sobre a população. POZEN, D.; SCHEPPELE, K. Executive Underreach, in *Pandemics and Otherwise*. **The American Journal of International Law**, Columbia Law School, n. 114, 2020, p. 609. UOL. Maduro usou pandemia para intensificar controle de venezuelanos, diz HRW. **Uol**, Caracas, 13 de jan., de 2022. Disponível em < <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2022/01/13/maduro-usou-pandemia-para-intensificar-controle-de-venezuelanos-diz-hrw.htm>>. Acesso em 05.05.2024.

considerada de alto risco. No local, o **Presidente afirmou que “[...] Obviamente temos no momento uma crise, uma pequena crise. No meu entender, muito mais fantasia, a questão do coronavírus, que não é isso tudo que a grande mídia propala ou propaga pelo mundo todo”**. De volta ao Brasil, contrariando todas as recomendações de quarentena da OMS e do próprio Ministério da Saúde, Bolsonaro convocou e participou de manifestações políticas, com grande aglomeração, sem utilizar máscara, mantendo contato físico com os manifestantes.²⁴¹ Dias depois, pelo menos 23 (vinte e três) pessoas que o acompanharam na viagem aos Estados Unidos estavam infectadas pelo coronavírus.²⁴²

Ainda em março, a partir do dia 17, Bolsonaro começou a defender a retomada das atividades comerciais fundamentando-se na ideia de imunidade de rebanho pela contaminação natural da nova cepa do coronavírus. Em entrevista à rádio Tupi, o **Presidente declarou que “O que está errado é a histeria, como se fosse o fim do mundo. Uma nação como o Brasil só estará livre quando certo número de pessoas for infectado e criar anticorpos.”**²⁴³

Para o Presidente Jair Bolsonaro, as únicas pessoas que deveriam permanecer em isolamento seriam os idosos e aquelas com comorbidades (técnica chamada de isolamento vertical), enquanto as demais deveriam retomar aos seus postos de trabalho para que fossem contaminadas pelo vírus, sobrevivessem (ou não) e adquirissem anticorpos imunizantes. Isso porque, segundo o **Presidente, de qualquer forma 70% da população iria “apanhar o vírus”, mas o índice de mortes entre o público adulto e o jovem sem comorbidades seria pequeno, vez que o brasileiro, “tem de ser estudado, não pega nada. O cara pula em esgoto, sai, mergulha e não acontece nada.”**²⁴⁴

Com base na ideia de imunidade de rebanho por contaminação é que em 26 de março, a Secretária de Comunicação do governo federal lançou campanha intitulada de **“O Brasil Não Pode parar”**, veiculando a informação de que **“no mundo todo, são raros os casos de vítimas fatais do coronavírus entre jovens e adultos”**, de maneira que as pessoas deveriam voltar à sua rotina normal de trabalho, porque a economia brasileira não podia parar. De acordo com a campanha:²⁴⁵

²⁴¹ FERREIRA, A. B.; VENTURA, D. F.; et., e tal., Direitos na Pandemia: mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à covid-19 no Brasil. **Conectas direitos humanos e Centro de Pesquisas e Estudos de Direito Sanitário (CEPEDISA)**, São Paulo, boletim n. 10, 2021, p. 08.

²⁴² FERREIRA, A. B.; VENTURA, D. F.; 2021, p. 08.

²⁴³ *Ibidem*, p. 08.

²⁴⁴ *Ibidem*, p. 10.

²⁴⁵ YOUTUBE. **O Brasil não pode parar.**, 27 de mar., de 2020. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=ZdBnmaGLbJ4>>. Acesso em 15.01.2024.

Para os quase quarenta milhões de trabalhadores autônomos: o Brasil não pode parar! Para os ambulantes, engenheiros, feirantes, arquitetos, pedreiros, advogados, professores particulares e prestadores de serviço em geral: o Brasil não pode parar! Para os comerciantes do bairro, para os lojistas do centro, para os empregados domésticos, para milhões de brasileiros: o Brasil não pode parar! Para todas as empresas que estão paradas e que acabarão tendo de fechar as portas ou demitir funcionários: o Brasil não pode parar! Para dezenas de milhões de brasileiros assalariados e suas famílias, seus filhos e seus netos, seus pais e seus avós: o Brasil não pode parar! Para os milhões de pacientes das mais diversas doenças e os heroicos profissionais de saúde que deles cuidam, para os brasileiros contaminados pelo Coronavírus, para todos que dependem de atendimento e da chegada de remédios e equipamentos: o Brasil não pode parar! Para quem defende a vida dos brasileiros e as condições para que todos vivam com qualidade, saúde e dignidade, o Brasil definitivamente não pode parar!

Como é perceptível do trecho extraído acima, a imunidade de rebanho defendida pelo governo não só buscava eximir o Chefe do Executivo de toda e qualquer responsabilização pela criação de políticas de combate à covid, como também era uma política que colocava em risco à vida das pessoas, principalmente daquelas em situação de vulnerabilidade: homens e mulheres pobres, trabalhadores e trabalhadoras autônomos sem vínculo empregatício que dependem do Sistema Único de Saúde (SUS) para sobreviver. Por isso, o Boletim de n. 10, intitulado de Direitos na Pandemia, realizado pelo Conectas Direitos Humanos e pelo Centro de Pesquisas e Estudos de Direito Sanitário (CEPEDISA), concluiu que, no âmbito federal, “mais do que a ausência de um enfoque de direitos”, houve uma “estratégia institucional de propagação do vírus, promovida pelo governo brasileiro sob a liderança da Presidência da República.”²⁴⁶

Em sentido parecido, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da covid-19 concluiu que a estratégia do governo federal pela busca da imunidade de rebanho por infecção “levou o Presidente da República a resistir fortemente à implementação de medidas não farmacológicas, tais como o uso de máscara e o distanciamento social, bem como a não promover a celeridade necessária na aquisição de vacinas”. Além disso, “levou o chefe do Poder Executivo Federal a dar ênfase ao uso de medicamentos comprovadamente ineficazes no combate da covid-19. Tudo isso colaborou para a propagação do vírus da covid-19.”²⁴⁷

Como a própria CPI apurou, a covid-19 é uma infecção causada por um vírus RNA, com tendência a sofrer mutações com facilidade (como pudemos observar com o progresso e as mudanças da cepa ao longo da pandemia), de forma que a imunidade de rebanho defendida por Bolsonaro e seus aliados seria impossível de ser atingida pelo contágio de todos (as) os (as) brasileiros (as). Nesse aspecto, o Presidente se opôs à opinião de especialistas em saúde e

²⁴⁶ FERREIRA; VENTURA, 2021, p. 03.

²⁴⁷ BRASIL. Senado Federal. **Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia** (instituída pelos Requerimentos nº 1.371 e 1.372, de 2021 – Relatório Final. Brasília, 2021-2022, p. 34.

cientistas que defendiam que apenas o lockdown, com o fechamento de atividades comerciais não essenciais, poderia evitar o aumento do número de infecções e mortes.

Bolsonaro também atuou de forma contrária à ciência ao defender a utilização de medicamentos sem eficácia comprovada para o tratamento da covid-19. Como a CPI evidência, durante o ano de 2020, “foi experimentado e logo abandonado na maior parte do mundo o uso da cloroquina, hidroxicloroquina e azitromicina e outros medicamentos e suplementos do apelidado tratamento precoce”. O Brasil, contudo, foi exceção: aqui “por razões que estão longe de ser científicas, o tratamento precoce continuou a ser propagandeado, incentivado e patrocinado, a despeito da ausência que tivessem qualquer eficácia medicinal.”²⁴⁸

Ainda em 21 de setembro de 2021, quando o mundo estava preocupado com a aquisição de vacinas, Bolsonaro, em discurso proferido na abertura da assembleia da Organização das Nações Unidas (ONU), continuava a defender o uso da cloroquina como método eficaz de tratamento precoce da doença. Os relatórios da CPI indicam que, além de expedir portarias que recomendavam o uso dos medicamentos (cloroquina, hidroxicloroquina, azitromicina e a ivermectina) para o tratamento preventivo, o governo brasileiro também desembolsou uma parcela dos seus recursos financeiros na compra desses fármacos.

Neste sentido, resta claro que a política negacionista e omissiva adotada pelo governo federal foi uma política que relativizou a vida dos cidadãos e cidadãs brasileiras, principalmente dos mais pobres que vivem em situações de vulnerabilidade social, política e econômica. Como Guerreiro e Almeida sustentam, a necropolítica, caracterizada pela ideia de que o Estado, imbuído do poder de “fazer morrer e deixar viver, escolhe quais corpos são passíveis de morte, define a atuação de Bolsonaro na condução da pandemia.”²⁴⁹

Isso porque, a morte deixou de ser exceção, tornando-se banalizada, como fica evidente em várias afirmações do Presidente, corroboradas por seus aliados: “‘Vírus superdimensionado’; ‘Não podemos entrar numa neurose’; ‘tivemos um vírus muito mais grave que não provocou essa histeria’ [...]; ‘Gripezinha ou resfriadinho’ [...]; ‘Todos nós vamos morrer um dia’; ‘Vírus está indo embora’; ‘eu não sou coveiro, tá?!’; e daí? Lamento” e; “‘Quer que eu faça o que?’; ‘Enfrentar [o vírus] como homem, pô, não como moleque’; ‘Aqui todo mundo vai morrer’; ‘Tem que deixar de ser um país de maricas.’”²⁵⁰

²⁴⁸ BRASIL. Senado Federal. **Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia** (instituída pelos Requerimentos nº 1.371 e 1.372, de 2021 – Relatório Final. Brasília, 2021-2022, p. 75.

²⁴⁹ GUERREIRO, C.; ALMEIDA, R. Negacionismo religioso: Bolsonaro e lideranças evangélicas na pandemia Covid-19. **Revista Religião e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 41, 2021, p. 66.

²⁵⁰ *Ibidem*, p. 66.

Enquanto parte do mundo estava adotando políticas de distanciamento social, acatando as recomendações da OMS para a disponibilização de máscaras e para o fechamento de atividades comerciais não essenciais, o Brasil, sob a liderança de Jair Bolsonaro, caminhava em direção oposta. Essa atitude do governo federal levou os governadores e os prefeitos a, no exercício de sua competência constitucional, adotarem medidas de combate à pandemia.

Segundo Souza e Fontanelli descrevem, diante do negacionismo e da falta de protagonismo do governo federal, os governadores e prefeitos “começaram a cooperar entre si, baseando-se nas diretrizes da OMS. Por exemplo, em abril de 2020”, 20 (vinte) dos 27 (vinte e sete) “governadores divulgaram carta aberta, na qual repudiavam a participação e o discurso do Presidente em ato pelo fechamento do Congresso Nacional e do STF e contra as medidas de isolamento social pela epidemia do coronavírus”²⁵¹.

Por conta da divergência entre os governos subnacionais e o governo federal, a resposta à covid-19 foi descentralizada e pouco eficaz. O governo federal ainda dificultou a atuação dos governadores e prefeitos ao editar atos normativos que lhes retiravam as competências para a adoção de políticas públicas locais, conflito esse que foi resolvido no âmbito do STF, conforme observamos abaixo.

4.2.2 Infralegalismo autoritário e a disputa entre os poderes da Nova República:

Segundo o Boletim Direitos na Pandemia, no ano de 2020 foram editadas 3.049 (três mil e quarenta e nove) normas relacionadas à covid-19 no âmbito da União. Dessas, 1.788 (mil setecentos e oitenta e oito) eram portarias, 884 (oitocentos e oitenta e quatro) resoluções, 66 (sessenta e seis) instruções normativas e 59 (cinquenta e nove) medidas provisórias. Como o Boletim aponta, por serem de atos normativos infralegais adotados unilateralmente pelo Presidente da República e seus ministros, acabaram por pulverizar a regulação de emergência, limitando o papel do Poder Legislativo e favorecendo a judicialização da saúde, uma vez que a conformidade dos atos normativos do Poder Executivo com a lei e com a Constituição era questionada junto ao Poder Judiciário.²⁵²

O Boletim ainda aponta que uma das “mais importantes características da legislação federal sobre a pandemia” era a “ausência de participação cidadã em sua elaboração”, de modo que mecanismos “de consulta, conselhos e entidades representativas que poderiam atuar em

²⁵¹ SOUZA; FONTANELLI, 2021, p. 135-150.

²⁵² FERREIRA; VENTURA, 2021, p. 04.

prol da eficiência da resposta foram ignorados ou até desmontados”. Portanto, a “relação do governo federal com a sociedade civil” no momento específico de emergência sanitária era “antagonismo explícito, afrontando os princípios consagrados pela legislação do SUS, além de comprometer a legitimidade do acervo normativo, já que estas normas infralegais”, a princípio ultrapassavam o poder regulamentar, “criando obrigações para a população em geral, de forma fragmentada e por vezes até contraditória.”²⁵³

Nesse sentido, a maioria das normas infralegais editadas pelo Poder Executivo no âmbito da covid-19 relativizaram a doença, limitaram a competência dos estados e municípios no combate à covid-19 e permitiram a adoção, pela administração pública federal, de medidas violadoras de direitos de populações, como os indígenas, os quilombolas e demais trabalhadores (as) assalariados e autônomos, por exemplo. Por conta disso, houve confronto entre o Presidente da República, os governadores e prefeitos, esse que foi resolvido no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Em relação à limitação das competências dos Estados e Municípios no combate à pandemia, cabe fazer menção às medidas provisórias de n. 926/2020 e de n. 927/2020 que alteraram dispositivos da Lei n. 13.979/20, condicionando a restrição por parte dos entes federados da locomoção interestadual e intermunicipal, a comprovação da existência de “evidências científicas” e “análises sobre as informações estratégicas em saúde”. Além disso, as MPVs estabeleceram que tais restrições só se tornariam efetivas depois de serem autorizadas pelo Ministério da Saúde.

Como se trata de atos normativos primários editados pelo Poder Executivo Federal, o Partido Rede Sustentabilidade (partido com representação no Congresso Nacional), ingressou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6343, questionando a constitucionalidade das referidas medidas provisórias. De acordo com o Partido, as MPVs violavam a autonomia dos entes federados ao estabelecerem barreiras quase que intransponíveis para a “implementação de medidas urgentes e indispensáveis ao enfrentamento da crise” sanitária ocasionada pelo advento da covid-19.²⁵⁴

No julgamento proferido em 06.05.2020, o Supremo Tribunal Federal, que antes da pandemia tendia a decidir os conflitos federativos a favor da União, reconheceu a

²⁵³ FERREIRA; VENTURA, 2021, p. 04.

²⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.343**. Redator do Acórdão: Min. Alexandre de Moraes., 2020, Autos do processo de n. 0088727-45.2020.1.00.0000. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5881008>>. Acesso em 17.01.2024.

inconstitucionalidade dos referidos dispositivos. Segundo a Corte, a União desenvolve “papel central, primordial e imprescindível de coordenação em uma pandemia internacional nos moldes que a própria Constituição estabeleceu no SUS”. No entanto, em relação à saúde e à assistência pública, a Constituição da República consagra “a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II e IX, da CF), bem como prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa as saúde (art. 24, XII, da CF)”. Ou seja, não cabe²⁵⁵

ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotaram ou venham a adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas restritivas como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, como demonstram a recomendação da OMS (Organização Mundial da Saúde) e vários estudos técnicos científicos [...]. Os condicionamentos impostos pelo art. 3º, VI, ‘b’, §§ 6º, 6º-A e 7º, II da Lei 13.979/2020, aos Estados e Municípios para a adoção de determinadas medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia do COVID-19, restringem indevidamente o exercício das competências constitucionais desses entes, em detrimento do pacto federativo.

Em sentido parecido caminhou a decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 6.341/2020, que teve o Ministro Edson Fachin como relator. Segundo o voto do Ministro “[...]. O pior erro na formulação das políticas públicas é a omissão, sobretudo para as ações essenciais exigidas pelo art. 23 da Constituição Federal. É grave que, sob o manto da competência exclusiva ou privativa, premiem-se as inações do governo federal”, de modo a impedir que estados e municípios, “no âmbito de suas respectivas competências, implementem as políticas públicas essenciais. O Estado garantidor dos direitos fundamentais não é apenas a União, mas também os Estados e os Municípios”. Portanto, o “exercício da competência da União em nenhum momento diminuiu a competência própria dos demais entes da federação na realização de serviços da saúde, nem poderia, afinal, a diretriz constitucional é a de municipalizar esses serviços.”²⁵⁶

²⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.343**. Redator do Acórdão: Min. Alexandre de Moraes., 2020, Autos do processo de n. 0088727-45.2020.1.00.0000. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5881008>>. Acesso em 17.01.2024.

²⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.341**. Redator do Acórdão: Min. Edson Fachin., 2020. Autos do processo de n. 0088693-70.2020.1.00.0000. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>>. Acesso em 17.01.2024.

Nessa ação, o STF assegurou que os Estados, os Municípios e o Distrito Federal possuíam competência concorrente para dispor sobre os serviços públicos e as atividades essenciais que deveriam permanecer abertas durante a pandemia. Dessa forma, a união não poderia de forma unilateral (medida provisória de n. 926²⁵⁷), estabelecer os serviços e as atividades essenciais, uma vez que os outros entes federados têm autonomia para, de acordo com a sua realidade fática, estabelecerem medidas restritivas à nova cepa.

Após as decisões da Suprema Corte, o Presidente não só adotou uma postura combativa em face dos prefeitos e governadores que estabeleciam medidas de isolamento social²⁵⁸, como também passou a argumentar que, por decisão do STF, não tinha competência para criar medidas de combate à cepa.²⁵⁹ Contra as medidas quarentenárias e como forma de pressão, em 07 de maio, Bolsonaro, acompanhado de ministros e empresários, caminhou até o STF para uma visita-surpresa ao Presidente da Corte (à época, Dias Toffoli). Na reunião, declarou que o “efeito colateral de combate ao vírus não pode ser mais danoso que a própria doença, e que economia também é vida. Assim, não “adianta ficarmos em casa, e quando saímos de casa não termos mais o que comprar nas prateleiras, a roda da economia ter parado. Todos nós seremos esmagados por isso daí.”²⁶⁰

Para além dessas medidas, o governo federal adotou uma série de outros atos normativos e ações que relativizaram a crise sanitária desencadeada pelo advento da covid-19,

²⁵⁷ A despeito dessa decisão, a MP 926 é convertida em lei pelo Congresso Nacional. Em razão disso, o governo federal editou decretos que dispunham sobre atividades essenciais. Em 25/03, o governo editou o decreto de nº 10.292 que incluiu atividades religiosas de qualquer natureza e unidades lotéricas essenciais durante a pandemia. Em 07/04 editou decreto de nº 10.342 que incluiu construção civil entre atividades essenciais durante a pandemia. Três dias depois (11/04), o Executivo editou o decreto de nº 10.344 que incluiu salões de beleza e barbearias, academias de esporte de todas as modalidades, e atividades industriais entre atividades essenciais.

²⁵⁸ Por exemplo, em 14 de abril, Bolsonaro declara guerra a governadores em videoconferência realizada pela FIESP com quase 500 (quinhentos) empresários. O presidente pede que o setor lute contra as medidas de **lockdown**: “**se for isso mesmo, é guerra. Se quiserem** eu vou a São Paulo, vocês têm que lutar contra o governador [...]. Os senhores, com todo o respeito, têm que chamar o governador e jogar pesado. Jogar pesado, porque a questão é séria, é guerra [...]. Estou exigindo a questão da cloroquina agora também. Se o Conselho Federal de Medicina decidiu que pode usar cloroquina desde os primeiros sintomas, por que o governo federal via Ministro da Saúde vai dizer que é só em caso grave? Eu sou comandante, Presidente, para decidir, para chegar para qualquer ministro e falar o que está acontecendo. E a regra é essa, o Norte é esse”. (FERREIRA; VENTURA, 2021, p. 10).

²⁵⁹ Em 01 de março de 2020 (Dia do Trabalhador), Bolsonaro declarou que: “Eu gostaria que todos voltassem a trabalhar, mas quem decide isso não sou eu, são os governadores e prefeitos”. Novamente em 07.06.2020, o presidente declarou que o “STF decidiu que os governadores e prefeitos é que são responsáveis por essa política, inclusive isolamento. Agora está vindo uma onda de desemprego enorme aí. Informais e o pessoal formal também. Não queiram colocar no meu colo. Compete aos governadores a solução dessa problema que está acontecendo quase no Brasil todo.” Um dia depois, em tweet, Bolsonaro afirma “Lembro à Nação que, por decisão do STF, as ações de combate à pandemia (fechamento do comércio e quarentena, p. ex.) ficaram sob total responsabilidade dos Governadores e dos Prefeitos”. (*Ibidem*, p. 10-11).

²⁶⁰ *Ibidem*, p. 10.

deixando as pessoas, principalmente aquelas em condições de vulnerabilidade, expostas ao risco de contágio da doença.

Em primeiro lugar, houve o desmonte do Ministério da Saúde, com cortes orçamentários na pasta e a substituição frequente dos ministros responsáveis pela coordenação do ministério. Luiz Henrique Mandetta, nomeado em 01 de janeiro de 2019, foi exonerado em abril de 2020 por discordar da estratégia de resposta à pandemia, em particular, por não defender o uso de medicamentos ineficazes no combate à covid-19. Segundo o relato do ex-ministro Luiz Henrique Mandetta, Bolsonaro “queria no seu entorno pessoas que dissessem aquilo que ele queria escutar [...]. Nunca na cabeça dele houve a preocupação de propor a cloroquina como um caminho de saúde. A preocupação dele era sempre ‘vamos dar esse remédio porque com essa caixinha de cloroquina na mão os trabalhadores voltarão à ativa, voltarão a produzir.’”²⁶¹

Em 16 de abril, Nelson Teich assumiu a chefia do Ministério da Saúde, ocupando o lugar que antes pertencia à Luiz Henrique Mandetta. Contudo, Teich permaneceu pouco tempo no cargo: em menos de um mês (em 15 de maio de 2020) pediu exoneração, sob a alegação de que não iria manchar a sua história por conta da cloroquina. Em seguida, Eduardo Pazuello, militar sem formação ou experiência na área saúde, assumiu interinamente a pasta, anunciando que seguiria as ordens do Presidente da República mesmo que elas contrariassem as diretrizes da OMS e da ciência da saúde. Em 07 de outubro de 2020, Pazuello declarou que, antes de ser nomeado para o Ministério, não tinha noção do que era o SUS.²⁶²

Segundo, de acordo com a Comissão Parlamentar de Inquérito da covid-19, durante a pandemia, um gabinete paralelo composto por médicos, políticos e empresários, foi criado para, ao longo dos anos de 2020 e 2021, prestar orientações ao Presidente da República sobre o modo como a pandemia da covid-19 **deveria ser enfrentada**”, assim como participar “de decisões sobre políticas públicas, ao arripio das orientações técnicas do Ministério da Saúde, sem ter investidura formal nos cargos públicos responsáveis por essa função”. Há evidências de que esse grupo aconselhou o Presidente a defender a ideia de imunidade de rebanho pela contaminação natural, a imunização vertical e o uso de medicamentos sem comprovação científica para o tratamento da covid-19.²⁶³

²⁶¹ FERREIRA; VENTURA, 2021, p. 09.

²⁶² *Ibidem.*, p. 10.

²⁶³ BRASIL. Senado Federal. **Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia** (instituída pelos Requerimentos nº 1.371 e 1.372, de 2021 – Relatório Final. Brasília, 2021-2022, p. 75.

Portanto, além de a constante troca de Ministros impedir que políticas efetivas de combate à nova cepa fossem adotadas, a formação de um gabinete paralelo e as condutas divergentes do Presidente da República e do Ministério da Saúde, inviabilizaram qualquer estratégia de coordenação nacional da pandemia. Somados a isso, segundo o Boletim Direitos na Pandemia, em maio de 2020, o Ministério da Saúde tinha R\$ 8.489 (oito bilhões, quatrocentos e oitenta e nove milhões) ainda não empenhados, oriundos de crédito extraordinário para resposta à pandemia. Desses valores, R\$ 1.871 (um bilhão oitocentos e setenta e um milhões) seriam destinados aos Estados e R\$ 707 (setecentos e sete milhões) aos municípios.²⁶⁴

Terceiro, a estratégia negacionista e de defesa da economia a custo da vida de trabalhadores e trabalhadoras levou o governo federal a adotar atos normativos que facilitavam a aquisição e a prescrição de fármacos como a cloroquina, a hidroxicloroquina, a azitromicina e a ivermectina para o tratamento preventivo do vírus, mesmo sem a comprovação da eficácia desses medicamentos. Em março de 2020, a Resolução da Diretoria Colegiada de nº 354, retirou a exigência de receita médica especial para pacientes que recebem medicamentos à base de cloroquina e hidroxicloroquina por meio de programas institucionais. Paralelamente, em maio do mesmo ano, o Ministério da Saúde, já sob a liderança de Eduardo Pazuello, editou protocolo no qual recomendava o uso de cloroquina em todos os casos de covid-19, inclusive nos com sintomas leves, sendo o paciente obrigado a assinar um Termo, assumindo a responsabilidade pelo tratamento.²⁶⁵

No mesmo mês, o Presidente editou medida provisória de n. 966, que isentava agentes públicos de responsabilização civil e administrativa por atos e omissões diante da pandemia. **Segundo a medida, apenas os servidores que agissem ou se omitissem com “dolo ou erro grosseiro”** poderiam ser responsabilizados. Contra esse ato normativo, partidos políticos com representação no Congresso Nacional entraram com ações no STF questionando a constitucionalidade do dispositivo em questão. A Corte concluiu que, os atos dos agentes públicos em relação à pandemia devem observar critérios técnicos e científicos de entidades médicas e sanitárias, além de observar o princípio da autocontenção em caso de dúvida sobre a eficácia ou o benefício das medidas a serem implementadas.²⁶⁶

²⁶⁴ FERREIRA; VENTURA, 2021, p. 10.

²⁶⁵ *Ibidem*, p. 10.

²⁶⁶ *Ibidem*, p. 10.

Uma vez mais, o Supremo Tribunal Federal limitou a atuação negligente e violadora de direitos do governo federal, que se recusava a tomar medidas baseadas em critérios científicos para conter o avanço da contaminação pela covid-19.

Por fim, em relação às vacinas, é importante ainda notar que, segundo a CPI da covid-19, durante o ano de 2020, houve mobilização do Ministério das Relações Exteriores na compra internacional de cloroquina. Por outro lado, o desempenho do Governo na aquisição de vacinas com vistas à imunização das pessoas foi, para dizer o mínimo, displicente, “vez que ofertas de diversas empresas foram ignoradas pelo Presidente e sua equipe ministerial. Em 20 de outubro, por exemplo, o Presidente desautorizou a compra de 46 (quarenta e seis) milhões de doses da Coronavac pelo Ministério da Saúde. Na justificativa publicada em sua rede social do Twitter, **Bolsonaro declarou que para o “meu Governo, qualquer vacina, antes de ser disponibilizada à população, deverá ser comprovada cientificamente pelo Ministério da Saúde e certificada pela Anvisa. O povo brasileiro não será cobaia de ninguém”**. Ou seja, não “se justifica um bilionário aporte financeiro num medicamento que sequer ultrapassou sua fase de testagem. Diante do exposto, minha decisão é a de não adquirir a referida vacina.”²⁶⁷

Se por um lado o Presidente, ignorando a ciência, defendia o uso de medicamentos ineficientes para o tratamento da covid-19, estabelecendo que o paciente seria o responsável pelos possíveis efeitos colaterais do(s) medicamento(s), por outro postergou ao máximo a compra de vacinas, desenvolvidas especialmente para imunizar a população contra a cepa da Covid-19. Fica claro que os argumentos de Bolsonaro são contraditórios e que a intenção dele durante a pandemia da covid-19 foi a de manter o capital financeiro, em detrimento da vida das pessoas.

4.3 INFRALEGALISMO AUTORITÁRIO E A VIOLAÇÃO DE DIREITOS NO GOVERNO BOLSONARO

Como percebemos no tópico anterior, a política desenvolvida pelo governo federal no âmbito da covid-19 foi desastrosa, uma vez que o Chefe de Estado e seus ministros negligenciaram a gravidade da crise sanitária, editaram medidas que enfraqueceram as competências dos governadores e prefeitos, estimularam a utilização de remédios sem comprovação científica como tratamento preventivo da covid-19, não executaram os recursos destinados à compra de equipamentos, remédios, vacinas, e entre outros. A maioria dessas

²⁶⁷ FERREIRA; VENTURA, 2021, p. 10.

medidas não contribuiu para a prevenção da doença, mas sim para o aumento do número de vítimas dela, pessoas que morreram em leitos de hospitais sem oxigênio ou em suas residências à espera da vacinação.

Observamos também, que a estratégia adotada pelo governo federal foi a de relativizar a gravidade da epidemia pela edição de atos normativos infralegais, que expandiam os serviços essenciais, enfraqueciam as competências dos entes subnacionais e eximiam os agentes de saúde de suas responsabilidades. Alguns desses atos foram anulados pelo Poder Judiciário, outros foram rejeitados pelo Congresso Nacional, mas seus efeitos nocivos à saúde pública persistiram ao longo do tempo.

Como observamos na sequência, Bolsonaro também utilizou de atos normativos infralegais para restringir os direitos e sucatear as políticas públicas dos povos indígenas, das mulheres e da população LGBTQIA+. Dividimos este tópico em dois subtópicos: no primeiro, observamos as medidas adotadas pelo governo federal que destruíram e sucatearam as políticas públicas de proteção ao meio ambiente e à população indígena. No segundo, analisamos as medidas que limitaram os direitos das mulheres e comunidade LGBTQIA+.

Em relação aos povos originários, é importante salientar que o racismo e o projeto desenvolvimentista estão presentes nos discursos de Jair Bolsonaro e de seus ministros. Se concretizam pela edição de atos normativos infralegais que permitem a exploração de empresários, ruralistas e mineradores nas referidas terras, sem consultar previamente a população residente na região. Já em relação aos direitos das mulheres e população LGBTQIA+, percebemos que Bolsonaro coloca em prática uma agenda neoconservadora, que limita direitos sexuais, reprodutivos, de autonomia e dignidade dos homossexuais, transexuais, bissexuais, mulheres e entre outros.

Por fim, insta ressaltar que todos os ministros indicados para as pastas do meio ambiente, direitos humanos e mulheres, atuaram contra os direitos daqueles que deviam proteger, destruindo políticas públicas adotadas nos governos anteriores e restringindo direitos pela edição de atos infralegais.

4.3.1 Destruição e sucateamento de políticas públicas de proteção ao meio ambiente e à população indígena:

Em trecho da reunião ministerial realizada em 22 de abril de 2020 com a presença do Presidente da República e disponibilizada pelo STF, o então ministro do Meio Ambiente,

Rodrigo Salles, disse que, naquele momento em que a atenção da imprensa estava voltada quase que exclusivamente para a covid-19, o governo tinha a oportunidade de passar reformas infralegais de desregulamentação e simplificação das regras do meio ambiente. De acordo com Salles, para isso ocorrer “[...] precisa ter um esforço nosso enquanto estamos num momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só fala de covid e ir passando a boiada, ir mudando todo o regramento e simplificando normas [...]”²⁶⁸

Para “passar a boiada” e mudar “todo o regramento” fiscalizatório do meio ambiente, o governo federal deveria se valer da edição atos normativos infralegais (decretos, portarias, resoluções, etc.), que não dependem da aprovação do Congresso Nacional. Dessa forma, a flexibilização das regras ambientais, com o estímulo ao investimento empresarial em áreas de preservação ambiental, deveria ser realizada pelo poder da caneta do Presidente da República ou de seus ministros, mesmo que tais atos ultrapassassem o limite do poder regulamentar, violando a lei que deveria regularizar e a própria constituição (em sentido formal e material), que deve guardar correspondência.

Embora a fala de Salles seja datada de abril de 2020, logo no início do segundo ano de mandato de Jair Bolsonaro, a desregulamentação, sucateamento e destruição das regras de proteção ao meio ambiente e à população indígena se mostra evidente desde o primeiro dia do governo de Jair Bolsonaro (primeiro de janeiro de 2019). Elas fazem parte de uma agenda política comprometida com o agronegócio, o neoliberalismo e o desenvolvimentismo, que considera os povos indígenas um obstáculo ao progresso do projeto capitalista.

Conforme Santos descreve “[...], o conceito de desenvolvimento [...], impõe uma lógica que desrespeita os saberes e processo dos próprios povos onde é imposto, desconsiderando que estes povos já possuem lógicas e conceitos próprios de desenvolvimento.” Assim, submetidos “à mesma lógica de expropriação capitalista dos bens de natureza, base desse suposto desenvolvimento, os povos indígenas são vistos como ‘naturais’, selvagens, portanto, supostamente passíveis e não agentes nos processos de desenvolvimento.”²⁶⁹

Essa ideia está presente desde a colonização, de forma que, ainda hoje, os grandes capitalistas, preocupados com o valor que receberão pela destruição dos recursos naturais, consideram a população indígena como um empecilho ao desenvolvimento, que deve ser

²⁶⁸ YOUTUBE. **Ricardo Salles na reunião:** com imprensa focada na covid-19, é hora de ‘ir passando a boiada’, 22 de abr., de 2020. Disponível em < <https://www.youtube.com/watch?v=BWDemNNMbeU>>. Acesso em 25.01.2024.

²⁶⁹ SANTOS, G. V. Governo Bolsonaro: o retorno da velha política genocida indígena. **Revista da ANPEGE**, vol. 16, n. 29, 2020, p. 433.

retirada do “traçado da estrada que leva ao tal crescimento econômico, mesmo que para isso seja necessário o uso da violência.” E a violência é “sistematicamente utilizada, seja fisicamente, no ataque e assassinatos de grupos inteiros, seja de maneira simbólica quando se reeditam os preconceitos contra os povos, taxando-os de preguiçosos, integrados e, portanto, ‘não mais índios’ ou barreiras ao desenvolvimento.”²⁷⁰

É importante notar que antes mesmo de ser candidato à presidência, Jair Bolsonaro proferia discursos racistas e desenvolvimentistas contra a população indígena. Por exemplo, em sessão plenária realizada em 16 de abril de 1998 na Câmara dos Deputados, Bolsonaro disse que: “[...]. Até vale uma observação neste momento: realmente a cavalaria brasileira foi muito incompetente. Competente, sim, foi a Cavalaria norte-americana, que dizimou seus índios no passado e hoje em dia não tem esse problema no país.” Depois de uma pausa no discurso, o então parlamentar, acrescentou “se bem que não prego que façam a mesma coisa com o índio brasileiro.”²⁷¹

Menos de um mês depois de eleito, em resposta à um jornalista que perguntava sobre o que ele pensava das reservas indígenas, Bolsonaro declarou que manter os indígenas em reservas demarcadas é tratá-los como animais em zoológicos. Nas palavras do Presidente²⁷²:

Ninguém quer maltratar o índio. Agora, veja, na Bolívia temos um índio que é presidente. Por que no Brasil temos que mantê-los reclusos em reservas, como se fossem animais em zoológicos? O índio é um ser humano igualzinho a nós. Quer o que nós queremos, e não podemos usar a situação do índio, que é uma situação que ainda está em inferioridade em relação a nós, para demarcar essa enormidade de terras, que no meu entender poderão ser, sim, de acordo com a própria ONU, pela determinação dos povos indígenas, novos países no futuro. Justifica-se, por exemplo, a reserva Yanomami, duas vezes o tamanho do Estado do Rio de Janeiro, para, talvez, nove mil índios? Não justifica.

Ao assumir a presidência, Bolsonaro, comprometido com uma agenda ultraliberal na economia e de defesa do agronegócio e de grandes ruralistas, adotou políticas públicas que contribuíram para a dizimação do meio ambiente e dos povos originários. Já no primeiro dia de governo, Bolsonaro editou medida provisória de n. 870/2019, que reestruturou a administração do novo governo. Entre as mudanças trazidas pela nova medida, estava o esvaziamento da

²⁷⁰ SANTOS, G. V., 2020, p. 433.p. 434.

²⁷¹ GUEDES, O. Bolsonaro já lamentou que o Brasil não dizimou os indígenas. **G1 Política**, 16 de mar., de 2022. Disponível em < <https://g1.globo.com/politica/blog/octavio-guedes/post/2022/03/16/bolsonaro-ja-lamentou-que-o-brasil-nao-dizimou-os-indigenas.ghtml>>. Acesso em 25.01.2024.

²⁷² G1, Vale do Paraíba e Região. Índios em reservas são como animais em zoológicos, diz Bolsonaro. **G1**, 30 de nov., de 2018. Disponível em < <https://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/noticia/2018/11/30/indios-em-reservas-sao-como-animais-em-zoologicos-diz-bolsonaro.ghtml>>. Acesso em 25.01.2024.

Fundação Nacional do Índio (Funai), pela transferência da competência para identificar, delimitar e demarcar terras indígenas, ao Ministério da Agricultura, comandado pela líder ruralista Teresa Cristina. Já o Conselho Nacional de Políticas Indígenas e a Funai foram transferidos do Ministério da Justiça, para o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), comandado pela pastora evangélica Damares Alves.

Na prática, com essas alterações, as demarcações de terras indígenas passaram às mãos de ruralistas, adversários históricos dos interesses dos indígenas.²⁷³ No entanto, é importante ressaltar que a medida provisória foi rejeitada pelo Congresso Nacional, de modo que a Funai retornou ao Ministério da Justiça com todos os seus poderes, inclusive o de identificar, delimitar e demarcar as terras dos povos originários. Não satisfeito com o resultado, Bolsonaro editou nova medida provisória (de n. 886/2019), que, mais uma vez, transferiu a Funai ao Ministério da Agricultura. Novamente, foi derrotado pelo Congresso Nacional, que rejeitou o ato normativo.

Ainda em 01º de janeiro de 2019, o Presidente editou medida provisória de n. 870²⁷⁴, que incluiu entre as atribuições da Secretaria de Governo, comandada na época pelo general Carlos Alberto dos Santos Cruz, a supervisão, a coordenação, o monitoramento e o acompanhamento das atividades e ações dos organismos internacionais e das organizações não governamentais (também conhecidas como ONGs) no território nacional. No dia seguinte (02/01), em postagem no Twitter, Bolsonaro acusou as ONGs de explorarem e manipularem os indígenas e quilombolas, vez que “[...]. **Mais de 15% do território nacional é demarcado como terra indígena e quilombolas. Menos de um milhão de pessoas vivem nestes lugares isolados do Brasil de verdade, exploradas e manipuladas por ONGs. Vamos juntos integrar estes cidadãos e valorizar a todos os brasileiros.**”²⁷⁵

²⁷³ VALENTE, R. Governo Bolsonaro: Bolsonaro retira da Funai a demarcação de terras indígenas. **Folha de São Paulo**, 1º de jan., de 2019, s.p. Disponível em < <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/bolsonaro-retirada-funai-a-demarcacao-de-terras-indigenas.shtml>>. Acesso em 25.01.2024.

²⁷⁴ A Medida Provisória de n. 870/19 foi convertida na Lei de n. 13.844 de 18 de junho de 2019, com modificações no texto original da MPV, que alterou especificamente as competências da Secretária de Governo da Presidência da República. Em razão disso, em mensagem de n. 254, de 18 de junho de 2019, Bolsonaro vetou parcialmente a **Lei de n. 13.844, “por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade”**. BRASIL. **Lei de n. 13.844, de junho de 2019**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios [...]. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm>. Acesso em: 25.01.2024.

²⁷⁵ MAISONNAVE, F. **Governo Bolsonaro: Via medida provisória, Bolsonaro cria monitoramento de ONGs e Organizações Internacionais**. Folha de São Paulo, 2 de jan., de 2019, não p. Disponível em < <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/via-medida-provisoria-bolsonaro-cria-monitoramento-de-ongs-e-organizacoes-internacionais.shtml>>. Acesso em 25.01.2024.

O Presidente também editou decretos que extinguiram conselhos e colegiados que permitiam a participação da sociedade civil para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas à proteção da população indígena. O decreto 9.759/2019, promoveu a extinção ampla e indiscriminada de todos os colegiados existentes, até mesmo aqueles que haviam sido criados por lei, como pontuamos acima. Já os decretos de n. 10.224/20, n. 10.232/20 e 10.222/20 frustraram a participação da sociedade civil e dos governadores no Conselho deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, no Conselho Nacional da Amazônia Legal e no Comitê Orientador do Fundo da Amazônia. Posteriormente, o STF, ao julgar a ADPF 651, declarou a inconstitucionalidade dos atos normativos sob a alegação de que a cidadania e o pluralismo político, previstos no artigo 1º, incisos II e V da CRFB/88, impediriam a exclusão da sociedade civil das arenas do meio ambiente e das questões indígenas.

Ainda em 2019, é possível notar a militarização da pasta do meio ambiente, principalmente nas coordenações regionais da Funai na Amazônia Legal e no Conselho Nacional da Amazônia Legal. Essa militarização foi complementada pela edição de um decreto de GLO (Garantia da Lei e da Ordem), em 24 de agosto de 2019, que autorizou o emprego das Forças Armadas na Amazônia. De acordo com o decreto, os militares poderiam atuar em áreas de fronteira, terras indígenas, unidades de conservação ambiental e em outras áreas da região. A medida deveria durar até 24 de setembro de 2019, no entanto, a presença militar na Amazônia foi prorrogada até abril de 2020 (vide decretos de n. 10.394/2020; 10.421/2020; 10.593/20).

Conforme Astrine descreve, o esforço militar na região não passou de uma **“cortina de fumaça”**, vez que o exército foi utilizado em prol de Bolsonaro e não da floresta. O Presidente usou as Forças Armadas para dar uma resposta que não teve efetividade, mas que serviu para compor a narrativa de que estava atuando contra o desmatamento. Para Astrine, não adianta **“enviar militares para Amazônia, mas enquanto isso conduzir uma política de favorecimento do crime, congelando multas ambientais, liderando exportação ilegal de madeira, auxiliando grileiros de terra e garimpeiros ilegais atuarem em áreas protegidas.”**²⁷⁶

O Jornal Brasil de Fato ainda aponta que, mesmo com a utilização das Forças Armadas na Amazônia, em 2019 a devastação da região teve o maior aumento proporcional do século:

²⁷⁶ PAJOLLA, M. **Floresta devastada: Militarização da Amazônia é ‘cortina de fumaça’ para desmatamento, diz ambientalista.** Brasil de Fato, 06 de jul. de 2021, não p. Disponível em <<https://www.brasildefato.com.br/2021/07/06/militarizacao-da-amazonia-e-cortina-de-fumaca-para-desmatamento-diz-ambientalista>>. Acesso em 26.01.2024.

34%. Em 2020, “a área desmatada superou os 10 mil km², maior número desde 2008”²⁷⁷. Em dois anos de governo Bolsonaro, a floresta perdeu 21 km², o equivalente a todo o estado de Sergipe.”²⁷⁸

Durante a pandemia da covid-19, o governo federal não apenas se omitiu em relação à vulnerabilidade das comunidades indígenas diante da nova cepa, como também colocou em prática o seu projeto desenvolvimentista de exploração das terras pertencentes a essas populações. Em março de 2020, a Funai editou portaria de n.º 419 que permitiu que as coordenações regionais concedessem autorizações em caráter excepcional para a realização de atividades essenciais em comunidades indígenas isoladas. O ato normativo foi modificado pela Portaria de n. 435/20, depois de o Ministério Público Federal (MPF) apontar que a ação de contato de instância sem capacidade legal e técnica para tomar decisões referentes aos povos isolados, poderia agravar à exposição à covid-19.²⁷⁹

O governo federal também vetou 14 (quatorze) dispositivos da Lei de n. 14.021/2020 que propunham medidas de proteção às comunidades indígenas durante a pandemia. Dentre as medidas vetadas, estão: o acesso com urgência pelas comunidades de serviços gratuitos e periódicos, como água potável, materiais de higiene e limpeza, leitos hospitalares e de UTIs, ventiladores e máquinas de oxigenação sanguínea, materiais informativos sobre a covid-19 e internet nas aldeias; a obrigação da União de distribuir alimentos durante a pandemia de cestas básicas, sementes e ferramentas agrícolas; a dotação orçamentária emergencial específica para garantir a saúde indígena; e entre outras. Em 19/08/2020, pelo voto da maioria absoluta dos parlamentares, o Congresso Nacional derrubou o veto presidencial, mantendo os dispositivos na lei, obrigando a União a atuar proativamente no combate à covid-19 nas comunidades indígenas.²⁸⁰

Em fevereiro de 2021, a Funai editou instrução normativa de n. 01 que, resumidamente, permitiu que o IBAMA deixasse de exigir o licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades localizados ou desenvolvidos no interior de Terras Indígenas. A norma facilitou o uso das terras indígenas para atividades econômicas sem levar em consideração a forma de vida dessas comunidades, ou a preservação das florestas e da

²⁷⁷ Segundo o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INEPE), a taxa de desmatamento para os nove estados da Amazônia Legal em 2022 foi de 11.594 km². BRASIL, **Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais**. A taxa consolidada de desmatamento para os nove estados da Amazônia Legal em 2022 foi de 11.584km². Disponível em < <https://www.gov.br/inpe/pt-br/assuntos/ultimas-noticias/a-taxa-consolidada-de-desmatamento-para-os-nove-estados-da-amazonia-legal-em-2022-foi-de-11-594-km2-1>>. Acesso em 28.04.2023.

²⁷⁸ PAJOLLA, 2021, não p.

²⁷⁹ FERREIRA; VENTURA, 2021, p. 10.

²⁸⁰ *Ibidem.*, p. 12.

vegetação. De acordo com a norma, associações, organizações e cooperativas não pertencentes aos povos originários poderiam explorar as terras.²⁸¹

Em ato contínuo foram editados a Instrução Normativa n. 12/22, que permitiu a exploração de florestas em áreas indígenas sem a necessidade de licença ambiental; os decretos n. 10.965 e n. 10.966 de 2022, que permitiram a exploração de mineradoras em terras indígenas sem a realização de estudos ambientais ou o consentimento das tribos envolvidas; e o envio ao Congresso do projeto de lei n. 191, que regulamentava as atividades de pesquisa e extração de minerais, hidrocarbonetos e o uso de água para gerar eletricidade nas terras dos povos originários.

Esses atos normativos foram corroborados pela recusa do Presidente da República e de seus ministros de reconhecer e demarcar as terras indígenas, como determina a Constituição Federal no art. 20, inciso XI²⁸², art. 231, § 2º²⁸³ e art. 231, § 4º²⁸⁴ da CRFB/88.

Como já mencionado, desde a campanha eleitoral de 2018, Bolsonaro se pronunciou contra a demarcação das terras pertencentes aos povos originários, argumentando que eles deveriam se integrar à sociedade para se desenvolverem e **se tornarem humanos “como nós”**. Eleito Presidente, Bolsonaro utilizou da Opinião Legal da AGU de n. 001/2017, como argumento denegatório da demarcação de terras. A Opinião Legal da AGU, considerada inconstitucional pelo STF, cria a tese do marco temporal, defendendo que, para o reconhecimento das terras, os indígenas devem estar ocupando-as na data da promulgação da Constituição Federal, em cinco de outubro de 1988.

Por exemplo, no primeiro discurso de Bolsonaro na abertura da Assembleia Geral da ONU, em 24 de setembro de 2019, o Presidente disse que não iria aumentar a área já demarcada, como muitos chefes de Estado gostariam que acontecesse²⁸⁵:

²⁸¹ *Ibidem.*, p. 10.

²⁸² Art. 20. São bens da União: XI – as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26.01.2024.

²⁸³ Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. § 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26.01.2024.

²⁸⁴ Art. 231, § 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26.01.2024.

²⁸⁵ VERDELIO, A. Veja a íntegra do discurso de Bolsonaro na Assembleia Geral da ONU: Amazônia e segurança pública foram temas citados pelo presidente. **Agência Brasil**, 24 de set., de 2019. Disponível em <

[...]. Hoje, 14% do território brasileiro está demarcado como terra indígena, mas é preciso entender que nossos nativos são seres humanos, exatamente como qualquer um de nós. Eles querem e merecem usufruir dos mesmos direitos de que todos nós. Quero deixar claro: o Brasil não vai aumentar para 20% sua área já demarcada como terra indígena, como alguns chefes de Estados gostariam que acontecesse. Existem, no Brasil 225 povos indígenas, além de referências de 70 tribos vivendo em locais isolados. Cada povo ou tribo com seu cacique, sua cultura, suas tradições, seus costumes e principalmente sua forma de ver o mundo.

[...]. Infelizmente, algumas pessoas, de dentro e de fora do Brasil, apoiadas em ONGs, teimam em tratar e manter nossos índios como verdadeiros homens das cavernas. O Brasil agora tem um presidente que se preocupa com aqueles que lá estavam antes da chegada dos portugueses. O índio não quer ser latifundiário pobre em cima de terras ricas. Especialmente das terras mais ricas do mundo. É o caso das reservas Yanomami e Raposa Serra do Sol. Nessas reservas, existem grande abundância de ouro, diamante, urânio, nióbio e terras raras, entre outros [...].

Os atos e as medidas do Presidente da República contribuíram para a desregulamentação das normas ambientais e para o conflito nas terras indígenas, com a invasão delas por grileiros, que começaram a explorar a área, causando danos irreparáveis ao meio ambiente e às comunidades que ali vivem. Conforme Gonçalves e Cafrune pontuam, “the increase in territorial conflicts is related to the weakening of territorial rights of indigenous peoples promoted by a set of federal normative acts that, directly or indirectly, recognize the rights of squatters and land-grabbers in indigenous territories” **bem como** “the weakening of government structures of protection and inspection responsible for issuing notices of irregular use practices of territories (such as, for example, mining of expansion of agro-industrial activities in indigenous territories).”²⁸⁶

Em sentido parecido, o Dossiê Internacional de Denúncia dos Povos Indígenas do Brasil descreve que a invasão das terras por garimpeiros, palmiteiros e madeireiros foi estimulada durante o governo Bolsonaro. Por exemplo, a invasão massiva de garimpeiros na terra Yanomami alcançou cifras de mais de 20 (vinte) mil garimpeiros, com devastação de uma

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-09/presidente-jair-bolsonaro-discursa-na-assembleia-geral-da-onu>>. Acesso em 26.01.2023.

²⁸⁶ **No português:** “[...] o aumento dos conflitos territoriais está relacionado ao enfraquecimento dos direitos territoriais dos povos indígenas promovido por um conjunto de atos normativos federais que, direta ou indiretamente, reconhecem os direitos dos posseiros e grileiros nos territórios indígenas” **“o enfraquecimento das estruturas governamentais de proteção e fiscalização responsáveis pela emissão de autos de práticas de uso irregular dos territórios (como, por exemplo, mineração ou expansão de atividades agroindustriais em territórios indígenas).”** GONÇALVES, V. K. CAFRUNE, M. E. Brazilian anti-indigenous politics: tracking changes on **indigenous rights regulation during Bolsonaro’s government**. **Revista Direito e Práxis**, vol. 14, n. 01, 2023, p. 438.

área equivalente a 500 (quinhentos) campos de futebol. No primeiro ano de Bolsonaro, houve um aumento de 650% das invasões à terra Ituna-Italá, com a devastação de 119km.²²⁸⁷

Em razão da omissão do Presidente em relação à pandemia e da edição de atos normativos infralegais que estimularam a exploração das terras indígenas, Bolsonaro foi denunciado no Tribunal Penal Internacional e na Corte Interamericana de Direitos Humanos, por genocídio contra a população originária.

4.3.2 Destruição e sucateamento de políticas públicas de combate à homofobia e à desigualdade de gênero:

Como observamos no tópico 3.2.2, enquanto parlamentar, Bolsonaro já proferia discursos que violavam os direitos da população LGBTQIA+ e das mulheres. Em 2018, o então Deputado Federal, com o apoio da direita e da direita cristã (neoconservadorismo), lançou sua candidatura à presidência da República sob uma plataforma populista e conservadora, contra a ideologia de gênero nas escolas e a possibilidade de inversão dos papéis exercidos na sociedade pelos homens e mulheres. Em vários momentos de sua campanha, Bolsonaro indicou que, caso eleito, a religião cristã seria o parâmetro do seu governo.

O compromisso com uma agenda neoconservadora de limitação de direitos das mulheres e comunidade LGBTQIA+ é perceptível já no primeiro dia de governo, quando Bolsonaro assinou a medida provisória de n. 870/2019 que transformou o Ministério dos Direitos Humanos (MDH) no Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH).

A inclusão do termo “Família” no título do “ministério é a parte mais visível de uma ampla redefinição do escopo das agendas que ele inclui: mulheres, juventude e direitos humanos passariam a ser abordadas, predominantemente, a partir da perspectiva do fortalecimento da **família e dos vínculos familiares**”. Dessa forma, **“a mulher vem descolada das abordagens das desigualdades de gênero, mesmo em políticas para a redução da violência contra as mulheres e para a ampliação da participação das mulheres.”**²⁸⁸ Portanto, a inclusão do termo, nega, propositalmente, o status da mulher enquanto ser humano, portadora de direitos que ultrapassam

²⁸⁷ DOSSIÊ INTERNACIONAL DE DENÚNCIAS DOS POVOS INDÍGENAS. Dossiê Internacional de Denúncias dos Povos Indígenas do Brasil. Brasília: **Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB)**, 2021, p. 30.

²⁸⁸ BIROLI, F.; QUINTELA, D. F. **Mulheres e direitos humanos sob a ideologia da ‘Defesa da Família’**. In.: AVRITZER, L. (Org.); KERCHE, F. (Org.); MARONA, M. (Org). **Governo Bolsonaro: Retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021, p. 348.

o âmbito familiar e os cuidados domésticos. Nega também os direitos de minorias marginalizadas que não vivem conforme a ordem familiar heteronormativa.

Para coordenar o MMFDH, Bolsonaro escolheu a advogada e pastora batista Damares Alves, que atuou por mais de duas décadas como assessora parlamentar no Congresso Nacional, próxima de deputados da Frente Parlamentar Evangélica e das frentes contra o aborto e em defesa da família.²⁸⁹ Na cerimônia de posse, a ministra afirmou que o seu principal desafio era o de acabar com o “abuso da doutrinação ideológica” de crianças e adolescentes no Brasil. Exaltou mais uma vez sua fé ao mencionar que “[...]. O Estado é laico, mas esta ministra é terrivelmente cristã e, por ser cristã, acredito nos desígnios de Deus.”²⁹⁰

Segundo Machado pontua, tão logo nomeada, Damares desenvolveu uma “política de aparelhamento da pasta, escolhendo pastores e ativistas conservadoras, evangélicas e católicas para desenvolver políticas públicas para mulheres, indígenas, crianças, adolescentes e jovens”. A “ministra montou uma equipe, constituída basicamente de cristãos, que pudesse rever as políticas de direitos humanos dos governos petistas, em especial aquelas no campo sexual e reprodutivo.”²⁹¹

Damares permaneceu no cargo durante os quatro anos do governo Bolsonaro (2019–2022) e durante a sua gestão propagou uma agenda moral ultraconservadora de fomento exclusivo à família tradicional brasileira. No ano de 2020, a ministra desenvolveu uma Cartilha sobre Políticas Públicas Familiares, que instituiu o prêmio boas práticas em políticas familiares municipais, que contemplava apenas famílias heteroafetivas, excluindo as monoparentais, chefiadas por mulheres e as derivadas de arranjos familiares homoafetivos. Em janeiro de 2022, o Ministério relançou o programa visando “incentivar os municípios brasileiros a realizarem ações destinadas à implementação integrada de políticas familiares, que promovam o fortalecimento dos vínculos familiares.”²⁹²

Em suma, a Ministra Damares desenvolveu uma agenda de defesa da família. No entanto, não tentou resolver os problemas decorrentes das relações familiares, tais como,

²⁸⁹ BIROLI, F.; QUINTELA, D. F., 2021, p. 348

²⁹⁰ FOLHA DE SÃO PAULO. **Acabou a doutrinação de crianças e adolescentes, diz Damares em posse**, 02 de janeiro de 2019. Disponível em <Acabou a doutrinação de crianças e adolescentes, diz Damares em posse — 02/01/2019 — Cotidiano — Folha (uol.com.br)>. Acesso em 26.01.2024.

²⁹¹ MACHADO, M. D. C. O Neoconservadorismo Cristão no Brasil e na Colômbia. In.: BIROLI, Flávia; MACHADO, M. D. C.; VAGGIONE, J. M. **Gênero, Neoconservadorismo e Democracia**. São Paulo: Boitempo, 2020, p. 92.

²⁹² BRASIL. **Portaria n.º 457, de 10 de fevereiro de 2021**. Institui Grupo de Trabalho para realização de Análise Ex Ante da Política Nacional de Direitos Humanos. Disponível em <<https://www.gov.br/mdh/pt-br>>. Acesso em 26.01.2024.

desigualdades entre homens e mulheres, a violência contra a mulher e até mesmo os casos de estupro no ambiente doméstico. Como Biroli e Quintela pontuam, a idealização da família por parte do governo, não colaborou para que ela se transformasse num espaço de acolhimento. Ao contrário, colocou em risco as pessoas mais vulneráveis nessas relações.

Para além disso, é importante pontuar que, durante o governo Bolsonaro, o desmonte das políticas de gênero não ficou circunscrito ao Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos. Para o Ministério da Educação (MEC), Bolsonaro indicou Ricardo Vélez Rodrigues, que possuía um forte vínculo com Olavo de Carvalho, - o principal nome do neoconservadorismo intelectual brasileiro, que apoiou Bolsonaro nas eleições de 2018 e durante o seu mandato enquanto Presidente da República.²⁹³

Após anúncio de sua nomeação, Vélez divulgou uma carta ao povo brasileiro, na qual deixou claro que o seu desejo era o de “cumprir a contento o ideal proposto pelo nosso Presidente. A legislação e a gestão da educação devem ir ao encontro das expectativas da sociedade” e, por isso, colocaria “a gestão da Educação e a elaboração de normas no contexto da preservação de valores caros à sociedade brasileira, que, na sua essência, é conservadora” e “avessa a experiências que pretendem passar por cima de valores tradicionais ligado à preservação da família e da moral humanista.”²⁹⁴

Ao tomar posse, Vélez se comprometeu em proteger a família, a igreja e os valores tradicionais, trabalhando no combate ao marxismo cultural na área da educação. Declarou que a “agressiva promoção da ideologia de gênero somou-se à temática de derrubar nossas mais claras tradições” e que a “tresloucada onda globalista, tomando carona no pensamento gramsciano [...], passou a destruir um a um os valores culturais em que se assentam nossas tradições mais claras: a família, a igreja, a escola, o estado e a pátria.”²⁹⁵

Uma das primeiras ações de Vélez no comando do Ministério foi a extinção da secretaria de diversidade, responsável por ações de promoção de diversidade, dos direitos humanos e relações étnico-raciais.²⁹⁶ Ainda no ano de 2019, instituiu comissão para analisar as questões a serem aplicadas na prova do ENEM, com o objetivo de eliminar perguntas

²⁹³ De acordo com Lynch e Cassimiro, a “filosofia” de Olavo de Carvalho “é caracterizada por uma concepção petrificada de cultura, concebida como um saber verdadeiramente eterno de origem divina, cujo inimigo seria o progresso e a revolução, associados ao casuísmo e à subversão” LYNCH; CASSIMIRO, 2022, p. 78.

²⁹⁴ FOLHA DE SÃO PAULO. **Vélez exalta igreja e família e diz que MEC vai combater marxismo cultural.** 02 de janeiro de 2019. Disponível em < <https://www1.folha.uol.com.br> >. Acesso em 26.01.2024.

²⁹⁵ FOLHA DE SÃO PAULO. **Vélez exalta igreja e família e diz que MEC vai combater marxismo cultural.** 02 de janeiro de 2019. Disponível em < <https://www1.folha.uol.com.br> >. Acesso em 26.01.2024.

²⁹⁶ O GLOBO. **Futuro ministro diz que educação preservará valores tradicionais porque sociedade é ‘conservadora.** Disponível em < <https://g1.globo.com/> >. Acesso em 26.01.2024.

relacionadas à diversidade sexual e às relações de gênero. Três meses depois, o Ministro foi exonerado da pasta e quem assumiu o cargo foi Abraham Weintraub. No comando do ministério, Weintraub, encaminhou ofício às secretarias de Educação, no qual vetava o ensino ideológico em sala de aula, orientando os docentes a respeitarem as crenças dos (as) alunos (as). No final daquele ano, em parceria com o MMFDH, o ministro criou um canal para receber denúncias sobre a transmissão de conteúdos que atentassem contra a moral, a religião e a ética da família nas escolas brasileiras.

Ainda nesse contexto neoconservador, é possível apontar também a atuação de Osmar Terra, Ministro da Cidadania, e Luiz Henrique Mandetta, Ministro da Saúde. Em relação ao primeiro, após Bolsonaro tecer críticas a obras audiovisuais com temáticas LGBTQIA+ que buscavam autorização da Agência Nacional do Cinema (ANCINE), para captar recursos por meio da Lei Audiovisual, Terra, suspendeu o edital, impedindo as categorias listadas de receber o financiamento do Fundo Setorial do Audiovisual.²⁹⁷ Já, Mandetta, teceu críticas à política de controle da AIDS e do HIV. O Ministro afirmou ser essencial rever o padrão de comunicação das campanhas contra a AIDS e o HIV, para não ofenderem as famílias brasileiras.²⁹⁸

O ministro Mandetta, além de criticar a política de controle da AIDS e do HIV, promoveu um apagão nas campanhas de prevenção da doença: em 2019, o Ministério da Saúde investiu apenas R\$ 100.098 em campanhas de prevenção ao HIV, o que representa cerca de 0,6% do total aplicado nos últimos 20 (vinte) anos. Em 2022, a situação se agravou porque o Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2023 previa um corte de R\$ 407 (quatrocentos e sete) milhões nas verbas destinadas à prevenção, controle e tratamento de HIV/AIDS e outras infecções sexualmente transmissíveis.

No entanto, a deterioração das políticas públicas não atingiu apenas o programa de referência no tratamento da HIV/AIDS, mas também os programas de combate à violência contra mulheres. Segundo o INESC, em 2020 o Ministério da Mulher não utilizou 70% do recurso autorizado para o enfrentamento da violência doméstica. Isso significa que cerca de R\$

²⁹⁷ Após a censura do edital com obras LGBTQIA+, Osmar Terra virou réu por improbidade administrativa.

²⁹⁸ Embora a doença da AIDS e do HIV possa atingir tanto homens quanto mulheres há, na adoção de medidas restritivas ao seu combate, uma agenda conservadora que busca o controle sobre o corpo e a sexualidade dos homens e mulheres. Primeiro porque muitos conservadores a relacionam com o sexo gay, defendendo que o contágio seria uma punição de Deus àqueles homens que mantêm uma vida sexual imprópria, isto é, com outro homem. Portanto, falar e estabelecer políticas de combate a AIDS e HIV, indica falar em uma vida sexual imprópria, não permitida por deus.

93,6 milhões não chegaram aos Estados e Municípios para financiar a rede de proteção e atendimento às mulheres.²⁹⁹

Paralelamente, naquele ano, o Brasil registrou 1 (um) feminicídio a cada 6 (seis) horas (1.350 foram vitimadas). Três a cada 4 (quatro) vítimas tinham entre 19 (dezenove) e 44 (quarenta e quatro) anos e a maioria delas (60,8%) eram negras.³⁰⁰ Ainda, o Brasil ocupou o primeiro lugar no ranking de países que mais mata transexuais (só em 2020, 175 pessoas transexuais foram mortas).

A INESC também revela que, em 2021, a Ministra Damares executou apenas metade do que foi autorizado pela Lei Orçamentária Anual (LOA) e, em 2022, o governo reservou apenas R\$ 43,28 milhões ao combate à violência contra mulher — cerca de 89 milhões a menos se comparado com o ano de 2020 (68% a menos). Desses, apenas 18 milhões foram utilizados até julho de 2022 (apenas 40% do total). Dos R\$ 7,7 milhões a serem destinados à Casa da Mulher Brasileira, nenhum valor tinha sido repassado até julho daquele ano e, dos R\$ 31,1 milhões com destino ao *Disque 180: Central de Atendimento à Mulher*, apenas R\$12,2 milhões haviam sido repassados.

Para o INESC, nos quatro anos de governo Bolsonaro, a Casa da Mulher Brasileira foi o setor mais negligenciado: em 2019 nenhum valor foi repassado ao departamento. Já em 2020, dos R\$ 71,1 milhões autorizados, apenas R\$ 308 mil foram executados. Por sua vez, em 2021, dos R\$ 21,8 milhões a serem destinados, apenas R\$ 1 milhão, foi repassado.³⁰¹

Importante ressaltar que o desmonte das políticas públicas de combate à violência contra a mulher se inicia durante a pandemia da covid-19, o que agrava o quadro de violação de direitos das mulheres. De acordo com Souza e Farias, a “**violência contra a mulher no período anterior à pandemia já se apresentava como um problema social no Brasil e no mundo. Porém, agravou-se ainda mais com o confinamento obrigatório, imposto pela pandemia da covid-19**”³⁰². Segundo dados divulgados pelo próprio Ministério da Mulher, Família e Direitos humanos, nos meses de fevereiro, março e abril de 2020, o número de denúncias de violência doméstica aumentou 14,12% em comparação com o mesmo período avaliado no ano de 2019.

²⁹⁹ ZIGONI, C. Nota Técnica: análise do orçamento das políticas públicas para mulheres — 2019 a 2021. **INESP**, 08 de março de 2022. Disponível em < <https://www.inesc.org.br/>>. Acesso em 26.01.2024.

³⁰⁰ CORREIO BRAZILIENSE. **Brasil registra um caso de feminicídio a cada 06 horas e meia**, 15 de abril de 2021. Disponível em < <https://www.correiobraziliense.com.br/>>. Acesso em 26.01.2024.

³⁰¹ ZIGONI, C. Nota Técnica: análise do orçamento das políticas públicas para mulheres — 2019 a 2021. **INESP**, 08 de março de 2022. Disponível em < <https://www.inesc.org.br/>>. Acesso em 26.01.2024.

³⁰² SOUZA, L. J.; FARIAS, R. C. P. Violência doméstica no contexto de isolamento social pela pandemia de covid-19. **Serviço Social**: São Paulo, n. 144, maio/set. 2022., p. 216.

Em março de 2020, as denúncias aumentaram 17,89% e em abril o aumento foi de 37,58%, quando comparadas com o mesmo período de 2019.

Além disso, é necessário destacar que a política armamentista adotada pelo governo federal contribuiu para o aumento de mortes de mulheres, vítimas de feminicídio. De acordo com Ribeiro e Oliveira, parte das armas adquiridas devido à flexibilização da posse e do porte de armas (conforme observamos nos tópicos 4.1.1), com o objetivo de “proteger a família”, também alimentava a violência doméstica.

Isso decorre do fato de que as agressões contra a mulher, “o contexto de pandemia e a escalada do acesso às armas de fogo, desenharam um retrato estarrecedor”: “se entre 2017 e 2018 os homicídios caíram, o mesmo não pode ser dito sobre os feminicídios que aumentaram 11,3%”. Já em 2019, primeiro ano do mandato de Bolsonaro, tal tendência se manteve, “quando se constatou um crescimento de 7,1% das taxas de feminicídio em relação ao ano anterior. No primeiro semestre de 2020, mesmo na pandemia de coronavírus, houve aumento de 1,9% desse tipo de crime em comparação aos primeiros seis meses de 2019”. Em outras palavras, “mais mulheres são mortas pelas armas adquiridas legalmente, para a execução da chamada ‘legítima defesa da honra’”, que levava a absolvição de uma miríade de feminicídios domésticos.³⁰³

A política de sucateamento e desconstituição dos direitos fundamentais ultrapassa o âmbito orçamentário, perpassando pela edição de portarias, decretos, resoluções e cartilhas. Neste ponto, destacam-se a portaria de n. 457/2021, analisada em conjunto com a de n. 3.661/21, que modifica as normas de participação da sociedade no desenvolvimento de políticas públicas, a portaria de n. 2282/2020, que procura restringir a interrupção da gravidez nos casos permitidos pela legislação brasileira e o decreto de n. 10.531/2020, em conjunto com a declaração do Consenso de Genebra.

Primeiramente, as portarias 457/21 e 3.661/21 excluíram a participação de integrantes da sociedade civil na formulação, no desenho, na governança, no monitoramento e na avaliação da Política Nacional de Direitos Humanos. Esse fechamento do diálogo com a sociedade civil, vem acompanhado pela ampliação da participação institucional, formal e informal de grupos conservadores. Ou seja, “na mesma medida em que se restringiu o diálogo com os movimentos feministas e o balizamento das políticas por compromissos e agendas internacionais

³⁰³ RIBEIRO, L. OLIVEIRA, V. “Eu quero que o povo se arme”: A política de segurança pública de Bolsonaro. In.: AVRITZER, L. (Org.); KERCHE, F. (Org.); MARONA, M. (Org). **Governo Bolsonaro: Retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021, p. 336.

igualitárias, ampliou-se a interlocução, assim como as parcerias, com organizações conservadoras religiosas e antifeministas.”³⁰⁴

Já em relação ao aborto legal, a primeira tentativa de restrição do acesso, se dá pela edição da portaria de n. 2.282/2020, que regulamentava o Procedimento de Justificação e Autorização da Interrupção da Gravidez nos casos previstos em lei (estupro, risco de vida para a gestante e anencefalia), no âmbito do SUS. No seu artigo 1º tornava obrigatória “a notificação à autoridade policial pelo médico, demais profissionais de saúde [...] dos casos em que houver indícios ou confirmação do crime de estupro”. Em seu parágrafo único, obrigava a preservação das possíveis “evidências materiais do crime de estupro a serem entregues imediatamente à autoridade policial, tais como fragmentos de embrião ou feto com vistas à realização de confrontos genéticos que poderão levar à identidade do respectivo autor”.³⁰⁵

Por sua vez, no seu artigo 8º estabelecia que a equipe médica deveria “informar acerca da possibilidade de visualização do feto ou embrião por meio de ultrassonografia”, caso a gestante assim o desejasse e expressasse sua concordância, documentadamente. O Ato também alterou o “Anexo LXVII — Termo De Consentimento Livre e Esclarecido Interrupção de Gravidez Resultante de Violência Sexual”, acrescentando a ele, o “detalhamento dos riscos da realização da intervenção por abortamento previsto em lei”. Nele, a mulher declara estar ciente que o procedimento pode resultar, dentre outras coisas, no “risco de morte conforme a idade gestacional” em que se encontra.³⁰⁶

As medidas de notificação à autoridade policial e de preservação dos fragmentos do embrião ou feto, além de serem inconstitucionais, vez que, pelo princípio da presunção de inocência, ninguém é obrigado a ceder material genético, também atuam como estratégia de dissuasão da realização do procedimento. Isso porque os procedimentos (re)vitimizam a mulher e já a consideram culpada, por deixarem subentendido que o Estado punirá aquelas que se utilizaram do procedimento para fins ilegais, isto é, para colocarem termo a uma gestação que se deu por intercurso sexual consensual. A possibilidade de visualização do feto ou embrião, é

³⁰⁴ BIROLI; QUINTELA, 2021, p. 348.

³⁰⁵ BRASIL, Portaria n.º 2.282, de 27 de agosto de 2020. **Dispõe sobre o Procedimento de Justificação e Autorização da Interrupção da Gravidez nos casos previstos em lei, no âmbito do Sistema Único de SaúdeSUS.** Disponível em < https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2020/prt2282_28_08_2020.html>. Acesso em 26.01.2024.

³⁰⁶ BRASIL, Portaria n.º 2.282, de 27 de agosto de 2020. **Dispõe sobre o Procedimento de Justificação e Autorização da Interrupção da Gravidez nos casos previstos em lei, no âmbito do Sistema Único de SaúdeSUS.** Disponível em < https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2020/prt2282_28_08_2020.html>. Acesso em 26.01.2024.

medida bastante adotada em outros países e estados conservadores³⁰⁷ que pretendem dissuadir a mulher, apelando para uma espécie de sentimento moral dela, induzindo-a a se sentir culpada e, assim, desistir da realização do procedimento.

Em razão disso, os partidos do PT, PCdoB, PSB, PSOL e PDT propuseram uma ADPF (737) no Supremo Tribunal Federal questionando a constitucionalidade da portaria, sustentando que o artigo violava os preceitos fundamentais da dignidade da pessoa humana, da legalidade, da separação dos poderes, do devido processo legislativo e o direito à saúde. Contudo, meses depois, o referido ato normativo perdeu seu objeto, porque revogado pela portaria 2.561/2020.

O governo ainda editou decreto de n. 10.531/2020 que estabeleceu a “Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031”. Segundo o documento, um dos desafios para a efetivação dos direitos humanos fundamentais e a cidadania seriam a promoção do “direito à vida, desde a concepção até a morte natural, observando os direitos do nascituro, por meio de políticas de paternidade responsável, planejamento familiar e atenção a **gestantes.**”³⁰⁸

Por fim, o esforço governamental na manutenção dos papéis tradicionais de gênero, levou o Brasil a adotar perspectivas conservadoras em âmbito internacional. Por exemplo, nos fóruns internacionais, o governo brasileiro defendeu uma visão heteronormativa de família, solicitando a remoção de algumas expressões usadas nos documentos oficiais da ONU que, supostamente, remetiam à ideologia de gênero e à defesa do aborto. Desde a metade de 2019 até o final de 2022, se posicionou contra o uso de expressões como “educação sexual”, “gênero” e “serviços de cuidado sexual e reprodutivo” em documentos oficiais da ONU.³⁰⁹

No ano de 2020 o país copatrocinou, juntamente com os Estados Unidos, a Hungria e a Polônia, a declaração do Consenso de Genebra. O documento, é uma petição contra o aborto e o casamento entre pessoas do mesmo sexo. Em síntese, reafirma o papel da família como “elemento natural e fundamental da sociedade”, condenando o aborto “como método de planejamento familiar” e defendendo a proteção das crianças, “antes e depois do nascimento.”

³⁰⁷ Por exemplo, antes da revogação da decisão proferida pela Suprema Corte norte-americana no caso *Roe v. Wade*, o Estado de Kentucky havia aprovado uma lei que estabelecia que quando uma paciente expressasse a vontade de realizar o aborto, os médicos deveriam obrigá-la a realização de um exame ultrassom, que descreveria detalhadamente as características do feto, possibilitando que a mulher escutasse os batimentos cardíacos.

³⁰⁸ BRASIL. **Decreto n.º 10.531, de 26 de outubro de 2020c**. Institui a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20192022/2020/decreto/d10531.htm>. Acesso em 26.01.2024.

³⁰⁹ GAZETA DO POVO. **O que o governo Bolsonaro fez em defesa da família**, 24 de dezembro de 2019. Disponível em <<https://www.gazetadopovo.com.br/>>. Acesso em 26.01.2024.

E em, 2021 o país ficou de fora de uma declaração assinada por 65 (sessenta e cinco) Estados sobre direitos sexuais e reprodutivos das mulheres.

Apesar de o desmanche não ter sido acompanhado de uma alteração direta e frontal da Constituição, ao destruir políticas públicas de combate à violência, às desigualdades sociais, econômicas e de promoção da saúde pública, o Governo marginalizou, subjugou e ignorou a existência da vida das mulheres e da população LGBTQIA+. Negou-lhes a garantia de direitos fundamentais, tais como a dignidade da pessoa humana, a igualdade - ou seja, o direito de existir e o direito de ser tratado de forma igual -, o combate à violência nas relações familiares e a educação e saúde de qualidade.

Por último, é relevante salientar a semelhança das medidas de proteção à família implementadas no Brasil durante o governo de Bolsonaro com as medidas adotadas por Viktor Orbán na Hungria. Assim como Orbán, Bolsonaro possui uma preocupação com a preservação da família tradicional, adotando medidas e atos infralegais que colocam em risco a existência da comunidade LGBTQIA+ e os direitos de autodeterminação e independência das mulheres. Essas políticas são típicas de governos populistas, conservadores e de direita que ao se instaurarem no poder, erodem a democracia tanto no seu aspecto formal (alteração da estrutura do estado) quanto no seu aspecto material (restrição de direitos fundamentais).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo compreender como se deu a ascensão de Jair Bolsonaro à Presidência da República, quais foram os métodos de erosão democrática adotados no contexto brasileiro durante o seu governo (2019-2022) e como esses métodos distanciam ou aproximam o Brasil dos casos de erosão democrática que ocorrem internacionalmente em países como a Hungria e a Venezuela, por exemplo.

Para atingirmos esse objetivo, dividimos a dissertação em três capítulos: o primeiro, intitulado *erosão democrática no contexto mundial*, buscou compreender como a doutrina internacional entende o fenômeno da erosão democrática. O segundo capítulo, intitulado de *pacto constitucional de 1988 e a ascensão da extrema-direita no Brasil*, procurou observar o contexto político-constitucional que permitiu a ascensão de Bolsonaro à Presidência da República. Já o terceiro capítulo, intitulado de *infralegalismo autoritário e a erosão da democracia brasileira no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022)*, analisou as estratégias de erosão democrática utilizadas no governo de Jair Bolsonaro, fazendo uma distinção entre os métodos utilizados na Hungria e na Venezuela e os adotados no Brasil.

No primeiro capítulo teórico (numerado sob a sigla 2), observamos o contexto em que as democracias constitucionais liberais consolidadas após a Segunda Guerra Mundial (1945) e a queda do Muro de Berlim (1989), começaram a entrar em recessão na virada de século XX. Destacamos que a recessão democrática do século XXI é diferente da do século XX, uma vez que, enquanto no século XX, o regime democrático era desafiado por golpes de estado, adoção de medidas de segurança e de exceção constitucional, no século XXI, os líderes autocráticos chegam ao poder após participarem e vencerem de eleições livres e justas.

Nesta última situação, a recessão democrática só ocorre quando esses líderes assumem o cargo para o qual foram eleitos. De acordo com a literatura internacional, eles utilizam a maioria no parlamento para alterar de forma constante as normas constitucionais e infralegais do Estado. Essas modificações têm como consequência o enfraquecimento dos *checks and balances*, a ampliação das competências do Poder Executivo, a limitação de direitos fundamentais e a alteração das normas eleitorais, o que torna possível a concentração do poder no Poder Executivo e a manutenção do líder autocrata no cargo, por sucessivas eleições.

Nesses tipos de recessão democrática, o sistema não se torna imediatamente autoritário, como ocorria nos casos de ascensão de líderes autoritários no século passado, mas se torna cada vez menos democrático e republicano, devido à erosão constante das normas que

asseguram a manutenção plena da democracia. Evidenciamos tal fato quando observamos a situação político-constitucional da Hungria e da Venezuela (tópicos 2.3.1 e 2.3.2), após a vitória eleitoral de Victor Orbán e Hugo Chávez, respectivamente.

Após uma análise aprofundada da erosão em um contexto internacional, voltamo-nos ao caso brasileiro. Como é evidente ao examinarmos a erosão democrática na Hungria e na Venezuela no primeiro capítulo, o contexto político que permitiu a ascensão de Orbán e Chávez é caracterizado pela perda de legitimidade dos partidos tradicionais e pela insatisfação popular com qualquer tipo de político tradicional. No Brasil, há um fenômeno semelhante: o Partido dos Trabalhadores perde a sua base de sustentação a partir de 2013, após as manifestações de Junho de 2013.

Ainda no segundo capítulo teórico (numerado sob a sigla 3), pontuamos que, no Brasil, a manutenção de uma coalizão parlamentar é crucial para assegurar a governabilidade do Chefe de Estado, uma vez que permite que as propostas legislativas apresentadas por ele no Congresso sejam aprovadas e impede a instauração do processo de impeachment na Câmara dos Deputados. No entanto, após as manifestações de 2013, o questionamento do resultado das eleições e o advento da Operação Lava Jato, o cenário político brasileiro se agravou significativamente, o que resultou na perda da coalizão petista e na aprovação do impeachment de Dilma Rousseff, sem que ela tivesse cometido qualquer tipo de crime de responsabilidade. É nesse cenário de instabilidade e insatisfação da população com os partidos tradicionais que a candidatura de Bolsonaro se forma e obtém êxito eleitoral no segundo turno do pleito de 2018.

No último capítulo (numerado com a sigla 4), nos concentramos no objetivo desta dissertação, procurando compreender como ocorreu a erosão da democracia brasileira no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) e de que forma as estratégias adotadas no contexto brasileiro se distanciam dos casos de erosão democrática que ocorrem em outros países, como a Hungria e a Venezuela, citados por autores como Kim Lane Scheppele, David Landau e Rosalind Dixon.

Dessa análise, a primeira e mais relevante consideração que podemos destacar é a de que, no período em que esteve na Presidência da República (2019-2022), Jair Bolsonaro, não usou do procedimento de alteração das normas constitucionais e legais como estratégia de erosão democrática. Isso é consequência do fato do Presidente não ter tido maioria no Congresso Nacional e não ter conseguido (seja por inação ou mesmo recusa) criar uma coalizão majoritária estável com a qual pudesse garantir o controle da agenda legislativa. Como

resultado, a maioria das proposições legislativas (propostas de emenda à constituição, projetos de lei e medidas provisórias) apresentadas por ele para apreciação parlamentar, foram rejeitadas.

Dada a ausência de uma maioria no Congresso Nacional, apontamos que o Presidente Jair Bolsonaro usou do infralegalismo autoritário, isto é, da edição de atos normativos infralegais, como portarias, resoluções e decretos, para modificar a administração pública, restringir os direitos de mulheres, LGBTQIA+ e povos indígenas, limitar ações de combate à covid-19 e ameaçar as instituições democráticas.

Concluimos que, por meio da edição de decretos, portarias, resoluções e outros atos infralegais, Bolsonaro modificou toda a estrutura da Administração Pública federal, excluindo conselhos e colegiados compostos por membros da sociedade civil que auxiliavam o governo na elaboração de políticas públicas. O Presidente também militarizou os altos escalões da República para que a sua vontade, por mais ultrajante que fosse, não fosse ser questionada.

Em relação à restrição de direitos fundamentais, concluimos que a omissão deliberada e a edição de atos normativos infralegais pelo governo federal, dirimiram ações de combate à covid-19, incentivaram a aquisição de fármacos não eficazes para o tratamento da doença e limitaram a atuação dos Estados e Municípios na criação de medidas de isolamento social para a proteção da vida das pessoas.

Quanto a limitação de direitos da população indígena e ao meio ambiente, concluimos que por meio da edição de atos normativos infralegais Bolsonaro alterou as regras ambientais para permitir a exploração de garimpeiros, lavradores e mineradores nas terras indígenas, o que contribuiu para o aumento do desmatamento e a para a dizimação dos povos originários. Em relação às mulheres e à comunidade LGBTQIA+, chegamos à conclusão de que Bolsonaro sucateou as políticas voltadas ao combate à discriminação de gênero, editou atos normativos que restringiram o acesso ao aborto legal e não executou recursos orçamentários necessários para a repressão à violência contra as mulheres.

Uma última consideração deve ser feita: como mencionamos no último capítulo, os projetos de alteração da composição e do número de membros da Corte Constitucional, de alteração no sistema eleitoral de votação, nos procedimentos de criação das normas infraconstitucionais e constitucionais não foram bem-sucedidos no Brasil, especialmente porque Bolsonaro não tinha maioria legislativa para aprová-los. Além disso, ao contrário dos casos da Hungria e da Venezuela, os poderes Legislativo e o Poder Judiciário atuaram como barreira de contenção das ações de Bolsonaro, rejeitando as propostas e os projetos apresentados por ele no Congresso e declarando a inconstitucionalidade de seus atos normativos infralegais.

Isso, no entanto, não significa que não houve retrocesso democrático. Ao contrário indica que a estratégia de erosão democrática adotada no Brasil se consolidou pela edição de atos infralegais que modificaram a administração pública, limitaram direitos e sucatearam políticas públicas desenvolvidas nos governos anteriores. Indica, também, que sem a atuação efetiva das instituições democráticas (servidores da administração pública, integrantes do Poder Judiciário e Legislativo), Bolsonaro poderia ter iniciado um ambicioso plano que o consolidaria na Presidência da República, aprofundando assim a erosão democrática e dirimindo as linhas que separam a democracia da não democracia.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988, p. 5-38.

ABRANCHES, S. Presidencialismo de Coalizão em transe e crise democrática no Brasil. **Revista Euro Latinoamericana de Análisis Social y Político**, n. 3, año 2, 2020, p. 67/79.

AGÊNCIA BRASIL. **Governo húngaro emprega ‘Caçadores das Fronteiras’ para frear imigrantes.** Budapeste: 05 de jul., de 2017. Disponível em <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-07/governo-hungaro-emprega-cacadores-das-fronteiras-para-frear-imigrantes>>.

AGÊNCIA BRASIL. **Hungria começa a construir muro para conter imigrantes na fronteira com a Sérvia.** Budapeste: 13 de jul., de 2015. Disponível em <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2015-07/hungria-comeca-construir-muro-para-conter-imigrantes-na-fronteira-com>>.

ALVES, J. E. D. O voto evangélico garantiu a eleição de Jair Bolsonaro. **Instituto Humanitas Unisinos**, 1 de novembro de 2018. Disponível em <<https://www.ihu.unisinos.br/categorias/188-noticias-2018/584304-o-votoevangelico-garantiu-a-eleicao-de-jair-bolsonaro>>.

ARENDE, H. **As Origens do Totalitarismo: antissemitismo, imperialismo e totalitarismo.** São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

AVRITZER, L. **Impasses da Democracia no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

AVRITZER, L. **O pêndulo da democracia.** São Paulo: Todavia, 2019.

AVRITZER, L. 01. Política e antipolítica nos dois anos de governo Bolsonaro. In.: AVRITZER, L. (Org.); KERCHE, F. (Org.); MARONA, M. (Org). **Governo Bolsonaro: Retrocesso democrático e degradação política.** Belo Horizonte: Autêntica, 2021, p. 13-20.

ALLENDE, I. **Violeta.** Tradução: Ivone Benedetti, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2022.

BARRETO, M. S. F. Brazilian autocratic infra-legalism: a response to Kim Lane Scheppele. **Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política**. Chile, vol., 14, n. 1, 2023, p. 01-27.

BOMFIM, C.; COSME, M.; SALOMÃO, L. ÁUDIO: Ex-diretor da Petrobras diz que propina abastecia PT, PMDB e PP. **G1 Política**, Brasília, 10 de out. de 2014. Disponível em <<https://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2014/10/ex-diretor-diz-que-parte-de-propina-cobrada-na-petrobras-atendia-ao-pt.html>>.

BRANDÃO, P. **O Novo Constitucionalismo Pluralista Latino-Americano.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução de n. 1, de 2006**. Dispões sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-norma-atualizada-pl.html>>.

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Pronunciamento como presidente eleito da Câmara dos Deputados. Brasília, 01 de fev. de 2015. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/presidencia/galeria-presidentes/eduardo-cunha-2015-a-2016/discursos/pronunciamento-como-presidente-eleito-da-camara-dos-deputados-01-02-2015>>.

BRASIL. **Câmara dos Deputados – DETAQ**: Sessão 045.4.54.O. Brasília, 13 de mar. de 2014. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb>>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. **Decreto n.º 10.531, de 26 de outubro de 2020c**. Institui a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20192022/2020/decreto/d10531.htm>.

BRASIL, **Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais**. A taxa consolidada de desmatamento para os nove estados da Amazônia Legal em 2022 foi de 11.584km². Disponível em <<https://www.gov.br/inpe/pt-br/assuntos/ultimas-noticias/a-taxa-consolidada-de-desmatamento-para-os-nove-estados-da-amazonia-legal-em-2022-foi-de-11-594-km2-1>>.

BRASIL. **Lei de n. 13.844, de junho de 2019**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios [...]. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm>.

BRASIL, Portaria n.º 2.282, de 27 de agosto de 2020. **Dispõe sobre o Procedimento de Justificação e Autorização da Interrupção da Gravidez nos casos previstos em lei, no âmbito do Sistema Único de Saúde SUS**. Disponível em <https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2020/prt2282_28_08_2020.html>.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Conheça a Linha do Tempo**, s.d. Disponível em <<https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/linha-do-tempo>>.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Ação de Investigação Judicial 194358/2018**. Rel., Min., Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin, 2014. Disponível em <<https://www.tse.jus.br/>>.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Apuração de Eleição 1578-04.2014.6.0.0.0000**. Rel., Min., Dias Toffoli, 2014. Disponível em <<https://www.tse.jus.br/>>.

BRASIL. Senado Federal. **Emendas ao orçamento**. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento>>.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Glossário Eleitoral**. Disponível em <<https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-c>>.

BRASIL. Senado Federal. **Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia** (instituída pelos Requerimentos nº 1.371 e 1.372, de 2021 – Relatório Final. Brasília, 2021-2022.

BRASIL. **Senado Federal**. Jair Bolsonaro. Disponível em < <https://www2.senado.leg.br>>.

BRASIL. **Senado Federal**. Jair Bolsonaro terá de pagar R\$ 150 mil por declaração homofóbica. Brasília, 04 de nov. de 2017. Disponível em < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream> >.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental de n. 989.**, Rel. Min. Edson Fachin, 2022b. Disponível em < <https://portal.stf.jus.br/>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.341. Redator do Acórdão: Min. Edson Fachin.**, 2020. Autos do processo de n. 0088693-70.2020.1.00.0000. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.343.** Redator do Acórdão: Min. Alexandre de Moraes., 2020, Autos do processo de n. 0088727-45.2020.1.00.0000. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5881008>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus de n. 72.358.** Rel. Min., Sepúlveda Pertenece. DJ de 09.06.1995.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus de n. 84.662/BA.** Rel. Min., Eros Grau, 1ª Turma., DJ 22.10.2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus de n. 85.046.** Rel. Min., Eros Grau, DJ de 10.06.2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus de n. 95.009.** Rel. Min. Eros Grau, DJ. 06.11.2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus de n. 152.752/Paraná.** Rel., Min., Edson Fachin. 04 de abril de 2018. Disponível em < <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314692762&ext=.pdf>>.

BIROLI, F.; QUINTELA, D. F. **Mulheres e direitos humanos sob a ideologia da ‘Defesa da Família’.** In.: AVRITZER, L. (Org.); KERCHE, F. (Org.); MARONA, M. (Org). **Governo Bolsonaro: Retrocesso democrático e degradação política.** Belo Horizonte: Autêntica, 2021, p. 343-358.

CAMPOS, A. C. Operação Lava Jato: Polícia Federal prende 24 suspeitos. **Agência Brasil**, 17 de mar. 2014. Disponível em < <https://agenciabrasil.etc.com.br/geral/noticia/2014-03/operacao-lava-jato-policia-federal-prende-24-suspeitos>>.

CAMPOREZ, B. Exclusivo: Planalto libera R\$ 3 bi em obras a 285 parlamentares em meio à eleição no Congresso. **O Estadão**, Brasília, 28 de jan., 2021. Disponível em <<https://www.estadao.com.br/politica/congresso-tem-poder-inedito-sobre-orcamento-e-impoe-agenda-de-projetos/>>.

CÓLON-RIOS, J. I. **La constitución de la democracia**. Traductora: Graciela Rivera Muñoz. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013, s.p.

CORREIO BRAZILIENSE. Bolsonaro bate recorde de emendas pagas com governo ‘entregue’ ao Centrão. **Correio Braziliense**. S.l., 23 de jan. 2022. Disponível em <<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/01/4979710-bolsonaro-bate-recorde-de-emendas-pagas-com-governo-entregue-ao-centrao.html>>.

CORREIO BRAZILIENSE. **Brasil registra um caso de feminicídio a cada 06 horas e meia**, 15 de abril de 2021. Disponível em <<https://www.correiobraziliense.com.br/>>.

CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso R.K. vrs. Hungria**. 2023. Disponível em <<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%20>>.

COUNCIL CONSEIL OF EUROPE DE L’EUROPE. **Convenção do Conselho da Europa para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e a violência doméstica. Council Conseil of Europe De L’Europe**, 2011, p. 03-04. Disponível em <<https://rm.coe.int/1680685fcb>>.

D’AGOSTINO, R. TSE aprova resolução com tempos de propaganda dos candidatos a presidente. **G1, Eleições 2018**, 28 de dez. de 2018. Disponível em <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/08/28/tse-aprova-resolucao-com-tempos-de-propaganda-dos-candidatos-a-presidente.ghtml>>.

DALY, T. G. Populism, Public Law, and Democratic Decay in Brazil: Understanding the Rise of Jair Bolsonaro. **International Human Rights Researchers’ Workshop: ‘Democratic Backsliding and Human Rights’**. **Law and Ethics of Human Rights (LEHR) journal**, 2-3 January 2019, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3350098> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3350098>.

DIETZE, G.; ROTH, J. Right-Wing and Gender: A Preliminary Cartography of an Emergent Field of Research. In.: DIETZE, G. (ed.); ROTH, J. (ed.). **Right-Wing Populism and Gender: European Perspectives and Beyond**, Transcript Verlag: s.l., 2020, 7-22.

DIXON, R; LANDAU, D. **Abusive Constitutional Borrowing: Legal Globalization and the Subversion of Liberal Democracy**. New York: Oxford University Press, 2021.

DIAMOND, L. Democratic Regression in comparative perspective: scope, methods, and causes, **Democratization**, vol., 28, no. 1, 2020.

DOSSIÊ INTERNACIONAL DE DENÚNCIAS DOS POVOS INDÍGENAS. Dossiê Internacional de Denúncias dos Povos Indígenas do Brasil. Brasília: **Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB)**, 2021.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Constituição dos Estados Unidos da América. Disponível em < <http://www.uel.br> >.

FERREIRA, A. B.; VENTURA, D. F.; et., e tal., Direitos na Pandemia: mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à covid-19 no Brasil. **Conectas direitos humanos e Centro de Pesquisas e Estudos de Direito Sanitário (CEPEDISA)**, São Paulo, boletim n. 10, 2021.

FOLHA DE SÃO PAULO. **7 em cada 10 mulheres são mães no Brasil**; metade é solo. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/05/7-em-cada-10-mulheres-sao-maes-no-brasil-metade-esolo.shtml>>.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Acabou a doutrinação de crianças e adolescentes, diz Damares em posse**, 02 de janeiro de 2019. Disponível em < Acabou a doutrinação de crianças e adolescentes, diz Damares em posse — 02/01/2019 — Cotidiano — Folha (uol.com.br)>.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Vélez exalta igreja e família e diz que MEC vai combater marxismo cultural**. 02 de janeiro de 2019. Disponível em < <https://www1.folha.uol.com.br> >.

FUKUYAMA, F. **Why is democracy performing so poorly?** Journal of Democracy, January 2015, v. 26, n. 1.

FUKUYAMA, F. The end of history? **The National Interest**, n. 16, 1989.

FREEDOM HOUSE. **Freedom in the World**. Disponível em <<https://freedomhouse.org/country/hungary/freedom-world/2023>>.

G1. Vale do Paraíba e Região. Índios em reservas são como animais em zoológicos, diz Bolsonaro. **G1**, 30 de nov., de 2018. Disponível em < <https://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/noticia/2018/11/30/indios-em-reservas-sao-como-animais-em-zoologicos-diz-bolsonaro.ghtml>>.

GALF, R. Bolsonaro tem recorde de vetos derrubados e menor taxa de projetos aprovados. **Folha de São Paulo**, 24 de dez. de 2022. Disponível em < <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/12/bolsonaro-tem-recorde-de-vetos-derrubados-e-menor-taxa-de-projetos-aprovados.shtml>>.

GARGARELLA, R. El Nuevo Constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes. In.: **Coloquio Derecho, Moral y Política**, 2009. Palermo: Universidade de Palermo, 2009.

GARGARELLA, Roberto. Latin America: Constitutions in trouble. In.: GRABER, Mark. A. (org.); LEVINSON, Sanford. (org.); TUSHNET, Mark. **Constitutional Democracy in Crisis?** — New York: Oxford University Press, 2018, s.p.

GAZETA DO POVO. **O que o governo Bolsonaro fez em defesa da família**, 24 de dezembro de 2019. Disponível em < <https://www.gazetadopovo.com.br/>>.

GUERREIRO, C.; ALMEIDA, R. Negacionismo religioso: Bolsonaro elideranças evangélicas na pandemia Covid-19. **Revista Religião e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 41, 2021, p. 49-73.

GUEDES, O. Bolsonaro já lamentou que o Brasil não dizimou os indígenas. **G1 Política**, 16 de mar., de 2022. Disponível em < <https://g1.globo.com/politica/blog/octavio-guedes/post/2022/03/16/bolsonaro-ja-lamentou-que-o-brasil-nao-dizimou-os-indigenas.ghtml>>., s.p.

GINSBURG, T. HUQ, A. Z. **How to Save a Constitutional Democracy**. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2018a.

GINSBURG, Tom.; HUQ, Z. Aziz. 03. 3. Defining and tracking the trajectory of liberal constitutional democracy. In.: GRABER, Mark. A. (org.); LEVINSON, Sanford. (org.); TUSHNET, Mark. **Constitutional Democracy in Crisis?** — New York: Oxford University Press, 2018.

GOMES, L. A.; LUZ, J. H. A governabilidade de um presidencialismo sem coalizão: um estudo das medidas provisórias do Presidente Jair Bolsonaro. **Revista Parlamento e Sociedade**, São Paulo., vol. 7, n., 13, 2019, p. 56-78.

GOMES, M. J. A.; MENEZES, L. L. A ascensão da direita radical no Leste Europeu e a perseguição aos direitos das pessoas LGBTQIA+: compreendendo os casos da Hungria (2012-2022) e da Polônia (2015-2022). **Conjuntura Austral**, [S. l.], v. 14, n. 65, 2023, p. 49-60.

GONÇALVES, V. K. CAFRUNE, M. E. Brazilian anti-indigenous politics: tracking changes on indigenous rights regulation during Bolsonaro's government. **Revista Direito e Práxis**, vol. 14, n. 01, 2023, p. 436-457.

GOROKHOVSKAIA, Y.; SHAHBAZ, A.; SLIPOWITZ, A. Freedom in the World 2023: Making 50 Years in the Struggle for Democracy. In.: **Freedom House**, s.l., 2023. Disponível em: < <https://freedomhouse.org/>>. Acesso em: 07/08/2023.

GLIED, V. PAP, N. The 'Christian Fortress of Hungary' – The Anatomy of the Migration Crisis in Hungary. *Yearbook of Polish European Studies*, vol. 19, 2016, p. 133-149.

HUQ, A.; GINSBURG, T. How to Lose a Constitutional Democracy, **65 UCLA Law Review** 78, 2018b

HUNGRIA. **Hungary's Constitution of 2011**. Disponível em <<https://www.constituteproject.org/>>.

ISTO É. **Frases de Bolsonaro, o candidato que despreza as minorias**. 29 de setembro de 2018. Disponível em < <https://istoe.com.br/frases-de-bolsonaro-o-candidato-que-despreza-as-minorias/>>.

JINKINGS, I.; DORIA, K.; CLETO, M. **Por que gritamos Golpe?** Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. Boitempo Editorial, 2016.

KANAYAMA, R. L. TOMIO, F. R. de L. ROBL FILHO, I. N. Impeachment, créditos adicionais do governo federal e o processo decisório orçamentário: um novo dilema para o direito e para a política? **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba (PR), Brasil, v. 62, n. 3, p. 323-347, set./dez. 2017.

KERCHE, F. MARONA, M. **A política no banco dos réus: a operação lava jato e a erosão da democracia no Brasil.** Belo Horizonte: Autêntica, 2022.

KOVÁTS, E. Post-Socialist Conditions and the Orbán Government's Gender Politics Between 2010 and 2019 in Hungary. In.: DIETZE, G. (ed.); ROTH, J. (ed.). **Right-Wing Populism and Gender: European Perspectives and Beyond**, Transcript Verlag: s.l., 2020, p.75-109.

KOVÁTS, E. PETO, A. Anti-gender movements in Hungary: A discourse without a movement. In: KUHAR, R (ed.); PATERNOTTE, D (ed.). **Anti-gender campaigns in Europe: mobilizing against equality.** London: Rowman e Littlefield International, 2017, p. 117-131.

KOVÁCS, K; TOTH, G. A. **Hungary's Constitutional Transformation.** European Constitutional Law Review, 7, 2011.

LACERDA, M.B. **O novo conservadorismo brasileiro: de Reagan a Bolsonaro.** Porto Alegre: Zouk, 2019.

LANDAU, D. 10. Constitution — making and authoritarianism in Venezuela: the first time as tragedy, the second as farce. In.: GRABER, M. A. (org.); LEVINSON, S. (org.); TUSHNET, M. **Constitutional Democracy in Crisis? —** New York: Oxford University Press, 2018, s.p.

LANDAU, D. Constitucionalismo Abusivo. **Revista Jurídica da UFERSA**, v. 4, n. 07, jan./jun. 2020.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem.** Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LEVITSKY, S.; WAY, L. The Myth of Democratic Recession. **Journal of Democracy**, vol. 26, n. 1, 2015.

LIMONGI, F. **Operação Impeachment: Dilma Rousseff e o Brasil da Lava Jato.** São Paulo: Todavia, 2023.

LYNCH C.; CASSIMIRO. P.H. **O populismo Reacionário.** São Paulo: Contracorrente, 2022.
MACHADO, M. D. C. O Neoconservadorismo Cristão no Brasil e na Colômbia. In.: BIROLI, Flávia; MACHADO, M. D. C.; VAGGIONE, J. M. **Gênero, Neoconservadorismo e Democracia.** São Paulo: Boitempo, 2020.

MAISONNAVE, F. **Governo Bolsonaro: Via medida provisória, Bolsonaro cria monitoramento de ONGs e Organizações Internacionais.** Folha de São Paulo, 2 de jan., de 2019, s.p. Disponível em < <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/via-medida-provisoria-bolsonaro-cria-monitoramento-de-ongs-e-organizacoes-internacionais.shtml>>.

MATOSO, F. Dilma diz que divulgação de áudio de ex-Petrobras é ‘estranhadora’”. **G1 eleições 2014**, Brasília, 10 de out. de 2014. Disponível em <<https://g1.globo.com/distrito-federal/eleicoes/2014/noticia/2014/10/dilma-critica-divulgacao-de-depoimento-de-ex-diretor-da-petrobras.html>>.

MELO, C. R. A Câmara dos Deputados pós-2018: o que mudou? In.: AVRITZER, L. (Org.); KERCHE, F. (Org.); MARONA, M. (Org). **Governo Bolsonaro: Retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021, p. 95-109.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 12 ed., São Paulo: Saraiva, 2017.

MIGUEL, L. F. **Democracia na Periferia Capitalista: Impasses do Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2022.

MORO, S. F. Considerações sobre a Operação Mani Pulite. **R. CEJ**, Brasília, jul./set., 2004, p.56-62.

MORORYN, P. Gasto quase triplica, e Bolsonaro terminará mandato com R\$ 93 bilhões em emendas parlamentares. **Brasil de Fato**, Brasília, 02 de jun., de 2022. Disponível em <<https://www.brasildefato.com.br/2022/06/02/gasto-quase-triplica-e-bolsonaro-terminara-mandato-com-r-93-bilhoes-em-emendas-parlamentares>>.

MUDDE, C.; KALTAWASSER, R. **Populism: A Very Short Introduction**. New York: Oxford University Press, 2017.

NOBRE, M. **Limites da Democracia: de junho de 2013 ao governo Bolsonaro**. São Paulo: Todavia, 2022, p. 48.

NOZAKI, W. A militarização da Administração Pública no Brasil: projeto de nação ou projeto de poder? **Caderno da Reforma Administrativa**, 2021, p. 3-23.

NUNES, R. **Do Transe à Vertigem: Ensaios sobre bolsonarismo e um mundo em transição**. São Paulo: Ubu Editora, 2018.

O GLOBO. Bolsonaro bate recorde com 26 emendas e constituição: boa parte aumenta gastos. **O Globo**, Brasília, 07 de jul., de 2022. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2022/07/bolsonaro-bate-recorde-com-26-emendas-a-constituicao-boa-parte-aumenta-gastos.ghtml>>.

O GLOBO. **Futuro ministro diz que educação preservará valores tradicionais porque sociedade é ‘conservadora**. Disponível em < <https://g1.globo.com/>>.

PAJOLLA, M. **Floresta devastada: Militarização da Amazônia é ‘cortina de fumaça’ para desmatamento, diz ambientalista**. Brasil de Fato, 06 de jul. de 2021, s.p. Disponível em < <https://www.brasildefato.com.br/2021/07/06/militarizacao-da-amazonia-e-cortina-de-fumaca-para-desmatamento-diz-ambientalista>>.

PINHEIRO-MACHADO, R. **Amanhã vai ser maior: o que aconteceu com o Brasil e possíveis rotas de fuga para a crise atual**. São Paulo: Planeta do Brasil, 2019.

PODER360. Leia a íntegra do discurso de Bolsonaro no ato de 7 de setembro e São Paulo: Presidente atacou o ministro Alexandre de Moraes e afirmou que não cumprirá decisões do magistrado. **PODER 360**, 7 de set., de 2021. Disponível em <

<https://www.poder360.com.br/governo/leia-a-integra-do-discurso-de-bolsonaro-no-ato-de-7-de-setembro-em-sao-paulo/>>.

SCHEPPELE, K. Executive Underreach, in Pandemics and Otherwise. **The American Journal of International Law**, Columbia Law School, n. 114, 2020, p. 608-617.

RIBEIRO, L. OLIVEIRA, V. “Eu quero que o povo se arme”: A política de segurança pública de Bolsonaro. In.: AVRITZER, L. (Org.); KERCHE, F. (Org.); MARONA, M. (Org). **Governo Bolsonaro: Retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021, p. 327-343.

REPUCCI, S; SLIPOWITZ, A. Democracy under Lockdown: The impact of COVID-19 on the Global Struggle for Freedom. In.: **Freedom House**, s.l., 2020. Disponível em: < <https://freedomhouse.org/>>.

ROCHA, M. M. Os municípios e a política sob o governo Bolsonaro. In.: AVRITZER, L. (Org.); KERCHE, F. (Org.); MARONA, M. (Org). **Governo Bolsonaro: Retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021, p. 151-161.

SADI, A. Leia a íntegra da carta enviada pelo vice Michel Temer a Dilma. Brasília, **G1 Política**, 08 de dez. de 2015. Disponível em < <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/12/leia-integrada-carta-enviada-pelo-vice-michel-temer-dilma.html>>. Acesso em 01.01.2023.

SANTOS, F. BARBOSA, L. M. Bolsonaro e o Congresso: a caminho da estabilidade? In.: AVRITZER, L. (Org.); KERCHE, F. (Org.); MARONA, M. (Org). **Governo Bolsonaro: Retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021, p. 83-93.

SANTOS, G. V. Governo Bolsonaro: o retorno da velha política genocida indígena. **Revista da ANPEGE**, vol. 16, n. 29, 2020, p. 426-457.

SAUER, B. Authoritarian Right-Wing Populism as Masculinist Identify Politics: The Role of Affects. In.: DIETZE, G. (ed.); ROTH, J. (ed.). **Right-Wing Populism and Gender: European Perspectives and Beyond**, Transcript Verlag: s.l., 2020, p. 23-40.

SATA, R. In the Name of the Family: The Populist Turn against Gender in Hungary. In: MEJSTRÍK, M. (ed.); HANDL, V. (ed.). **Curren Populism in Europe: Gender-Backlash and Couter- strategies**. Prague Oficce: Prague Republic, 2021, p. 37-52

SILVA, E. F.; LOPES, M. S. “Acabou, Porra!”: Jair Bolsonaro e a retórica do populismo autoritário. **Tensões Mundiais**, Fortaleza, v. 17, n. 34, 2021, p.125-149.

SOUZA, A. Bolsonaro diz que tem mais poder que Maia e promete usar decretos para revogar normas que atrapalham a economia. **O Globo**, 28 de maio de 2019. Disponível em < <https://oglobo.globo.com/politica/bolsonaro-diz-que-tem-mais-poder-que-maia-promete-usar-decretos-para-revogar-normas-que-atrapalham-economia-23701423>>.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Antídotos institucionais do federalismo brasileiro: a covid-19 mudou a dinâmica federativa? ROCHA, M. M. Os municípios e a política sob o governo Bolsonaro. In.: AVRITZER, L. (Org.); KERCHE, F. (Org.); MARONA, M. (Org). **Governo**

Bolsonaro: Retrocesso democrático e degradação política. Belo Horizonte: Autêntica, 2021, p. 135-150.

SOUZA, L. J.; FARIAS, R. C. P. Violência doméstica no contexto de isolamento social pela pandemia de covid-19. **Serviço Social:** São Paulo, n. 144, maio/set. 2022., p. 213-232.

SCHEPPELE, K. L. 28. **The Party's Over.** In.: GRABER, Mark. A. (org.); LEVINSON, Sanford. (org.); TUSHNET, Mark. **Constitutional Democracy in Crisis?** — New York: Oxford University Press, 2018, s.p.

SCHEPPELE, K. L. Autocratic Legalism. **The University of Chicago Law Review**, 2018.

SCHEPPELE, K. L. The opportunism of populists and the defense of constitutional liberalism. **German Law Journal:** Cambridge University Press, n. 20., fev. 2019, p. 314/331.

SCHEPPELE, K. L. Worst Practices and Transnational Legal Order (Or how to build a Constitutional 'Democratorship' in plain sight). **Background paper:** Wright Lecture, University of Toronto, nov. 2, 2016.

SCHREIBER, M. O que é o 'Orçamento Secreto' e por que virou arma eleitoral contra Bolsonaro? **BBC News Brasil**, Brasília, 05 de set., de 2022. Disponível em < <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-62792795>>.

SPINIELI, A. L. P. Confronto e burocracia: crítica do governo Bolsonaro ao presidencialismo de coalizão como estratégia política. **Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, vol., 7., n. 1, 2022, p. 01-18.

SPIRLET, T. Hungary won't abide by EU court ruling on migration, Orban says. **Politico**, 21 de dez., de 2021. Disponível em < <https://www.politico.eu/article/hungary-challenge-eu-court-ruling-migration-viktor-orban/>>.

TORON, A. Z. O Direito de Defesa na Lava Jato. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, s.l., vol., 122/2016, p 15-41.

UOL. Maduro usou pandemia para intensificar controle de venezuelanos, diz HRW. **Uol**, Caracas, 13 de jan., de 2022. Disponível em < <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2022/01/13/maduro-usou-pandemia-para-intensificar-controle-de-venezuelanos-diz-hrw.htm>>.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – FACULDADE DE DIREITO. Carta às Brasileiras e aos Brasileiros em defesa do Estado Democrático de Direito. **Universidade de São Paulo (USP)**, agos., de 2022. Disponível em < <https://direito.usp.br/noticia/36341c7552bc-carta-as-brasileiras-e-aos-brasileiros-ultrapassa-marca-de-640-mil-adesoes->>>.

VALENTE, R. Governo Bolsonaro: Bolsonaro retira da Funai a demarcação de terras indígenas. **Folha de São Paulo**, 1º de jan., de 2019, s.p. Disponível em < <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/bolsonaro-retira-da-funai-a-demarcacao-de-terras-indigenas.shtml>>.

VIEIRA, O. V. **A batalha dos poderes**: Da transição democrática ao mal-estar constitucional. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 20.

VIEIRA, O. V.; GLEZER, R.; BARBOSA, A. L. P. Infralegalismo autoritário: a estratégia do Governo Bolsonaro para implementar sua agenda iliberal sem apoio no legislativo. In.:

VIEIRA, O. V. (org.) et al. **Estado de Direito e Populismo Autoritário**: Erosão e resistência institucional no Brasil (2018-2022). Rio de Janeiro: FGV Editora, 2023, p.27-55.

VIEIRA O. V.; GLEZER, R.; BARBOSA, A. L. P. Supremocracia e infralegalismo autoritário: o comportamento do Supremo Tribunal Federal durante o governo Bolsonaro. **Novos Estudos**: Cebrap. São Paulo, vol. 41., n. 03, 2022, p.597.

VELOSO, C. **Fora da Ordem**. Álbum: Circuladô, Poly Gram discografia, 1991.

VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**, 1999. Disponível em <https://www.constituteproject.org/constitutions?status=in_force&lang=en>.

VERDÉLIO, A. Veja a íntegra do discurso de Bolsonaro na Assembleia Geral da ONU: Amazônia e segurança pública foram temas citados pelo presidente. **Agência Brasil**, 24 de set., de 2019. Disponível em <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-09/presidente-jair-bolsonaro-discursa-na-assembleia-geral-da-onu>>.

WETERMAN, D.; SHALDERS, A. Congresso tem poder inédito sobre Orçamento e impõe agenda de projetos. **O Estadão**, Brasília, 02 de jun., de 2022. Disponível em <<https://www.estadao.com.br/politica/congresso-tem-poder-inedito-sobre-orcamento-e-impoe-agenda-de-projetos/>>.

YOUTUBE. **O Brasil não pode parar.**, 27 de mar., de 2020. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=ZdBnmaGLbJ4>>.

YOUTUBE. **Ricardo Salles na reunião: com imprensa focada na covid-19, é hora de ‘ir passando a boiada’**, 22 de abr., de 2020. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=BWDemNNMbeU>>.

ZIGONI, C. Nota Técnica: análise do orçamento das políticas públicas para mulheres — 2019 a 2021. **INESP**, 08 de março de 2022. Disponível em <<https://www.inesp.org.br/>>.