



# COMPREENDENDO A DECADÊNCIA DEMOCRÁTICA MULTIDIMENSIONAL: LIÇÕES DECORRENTES DA ASCENSÃO DE JAIR BOLSONARO NO BRASIL

UNDERSTANDING MULTI-DIMENSIONAL DEMOCRATIC DECAY: LESSONS FROM THE RISE OF JAIR BOLSONARO IN BRAZIL

TOM GERALD DALY\*

Tradução: RAFAEL LAMERA GIESTA CABRAL\*\* | ULISSES LEVY SILVÉRIO DOS REIS\*\*\*

## RESUMO

Em 28 de outubro de 2018, o candidato de extrema-direita Jair Bolsonaro venceu as eleições presidenciais no Brasil com 55% dos votos. Esse resultado tem sido visto por muitos analistas como mais um exemplo da ascensão global de líderes populistas autoritários, colocando Bolsonaro ao lado de Viktor Orbán, da Hungria, Recep Tayyip Erdoğan, da Turquia, Narendra Modi, da Índia, ou Donald Trump, dos EUA – de fato, Bolsonaro foi apelidado de “Trump dos Trópicos”. O foco em Bolsonaro reflete a forte ênfase no Poder Executivo dada por uma literatura em rápida expansão, que sugere o surgimento de uma nova forma de pretensão líder autocrata oriundo de eleições democráticas, mas que, ao longo do tempo, esvazia os governos democráticos. No entanto, este artigo argumenta que, muito além de Bolsonaro, a experiência brasileira é um importante estudo de caso, pois induz à reflexão sobre três proposições fundamentais. Primeiro, qualquer análise da democracia liberal como objeto de ataque deve ser altamente consciente do “ponto de partida” democrático e da história do próprio Estado. Em segundo lugar, o foco excessivo em ataques liderados pelo Executivo ao regime democrático pode impedir uma análise mais completa de um amplo conjunto de atores e fatores relevantes para a saúde (declinante) do sistema democrático. Terceiro, o autoritarismo é uma lente analítica mais apropriada que o populismo para identificar potenciais ameaças democráticas, especialmente no contexto brasileiro.

**Palavras-chave:** Democracia; Autoritarismo; Populismo; Decadência Democrática; Brasil

## ABSTRACT

On 28 October 2018 the far-right candidate Jair Bolsonaro won the presidential elections in Brazil with 55% of the vote. This result has been viewed by many as yet another instance of the global rise of authoritarian populist leaders, grouping Bolsonaro alongside the likes of Hungary's Viktor Orbán, Turkey's Recep Tayyip Erdoğan, India's Narendra Modi, or Donald Trump in the USA – indeed, Bolsonaro has been dubbed the “Trump of the Tropics”. The focus on Bolsonaro himself reflects the strong emphasis on executives in a rapidly expanding literature suggesting the emergence of a new form of would-be autocrat who is democratically elected but who hollows out democratic rule over time. However, this article argues that, far beyond Bolsonaro, the Brazilian experience is an important case-study as it prompts reflection on three fundamental propositions. First, any analysis of liberal democracy as the perceived object of attack must be highly cognisant of the democratic ‘starting point’ and history of a given state. Second, an excessive focus on executive-led assaults on democratic rule can impede fuller analysis of a broader suite of actors and factors relevant to the (declining) health of the democratic system. Third, authoritarianism is a more appropriate analytical lens than populism for identifying potential democratic threats, especially in the Brazilian context.

**Keywords:** Democracy; Authoritarianism; Populism; Democratic Decay; Brazil.

\* Doutor em Direito pela University of Edinburgh (Escócia). Professor Associado e Deputy Director da Melbourne School of Government (University of Melbourne, Austrália).

*thomas.daly@unimelb.edu.au*

\*\* Doutor em Direito pela Universidade de Brasília. Professor Adjunto da UFRS.

*rafaelcabral@ufersa.edu.br*

\*\*\* Doutor em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Professor Adjunto da UFRS.

*ulisses.reis@ufersa.edu.br*

Recebido em 5-2-2022 | Aprovado em 5-2-2022<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Artigo convidado. **Nota dos tradutores:** originalmente, o texto foi publicado na Língua Inglesa e a tradução para Língua Portuguesa foi autorizada pelo Autor e pelos Editores. O texto original pode ser acessado aqui: Daly, Tom Gerald. "Understanding Multi-directional Democratic Decay: Lessons from the Rise of Bolsonaro in Brazil" The Law & Ethics of Human Rights, vol. 14, no. 2, 2020, pp. 199–226. <https://doi.org/10.1515/lehr-2020-2014>. As palavras-chave foram elaboradas pelos tradutores.



## SUMÁRIO

**INTRODUÇÃO: Bolsonaro e a narrativa global da decadência democrática; 1. A ESTRUTURA CONCEITUAL DA DECADÊNCIA DEMOCRÁTICA; A. Definindo uma Democracia Liberal como o objeto de ataque; B. Populismo como uma estrutura conceitual insuficiente; C. Foco excessivo nos Executivos? 2. DESENVOLVIMENTO DEMOCRÁTICO E CRISE 1985-2016; A. A complexa relação do Brasil com o regime democrático; B. A crise do *impeachment*; 3. O GOVERNO TEMER 2016-2018; A. Ausência de qualquer ‘plano de mestre’ claro para dismantlar a democracia; B. Simplesmente uma continuação de padrões existentes?; C. Ataques às Estruturas da Democracia Constitucional Liberal?; D. Decadência da Substância da Democracia Constitucional Liberal?; 4. A VITÓRIA DE BOLSONARO NAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 2018; A. A expressa hostilidade de Bolsonaro à democracia liberal e a ascensão do ‘bolsonarismo’; B. O retorno dos militares ao poder; C. Integridade Eleitoral e Controle Popular; CONCLUSÃO: REFLETINDO SOBRE AS LIÇÕES DO CONTEXTO BRASILEIRO.**

### ■ INTRODUÇÃO: Bolsonaro e a narrativa global da decadência democrática

Em 28 de outubro de 2018, o candidato de extrema-direita Jair Bolsonaro venceu as eleições presidenciais no Brasil com 55% dos votos. Esse resultado tem sido visto por muitos como mais um exemplo da ascensão global de líderes populistas autoritários, agrupando Bolsonaro ao lado de Viktor Orbán, da Hungria, Recep Tayyip Erdoğan, da Turquia, Narendra Modi, da Índia, ou Donald Trump, dos EUA – de fato, Bolsonaro foi apelidado de “Trump dos Trópicos”.<sup>2</sup> O foco no próprio Bolsonaro reflete a forte, e compreensível, ênfase dada ao Poder Executivo por uma literatura em rápida expansão, apontando o surgimento de uma nova forma híbrida de autocrata, que é eleito democraticamente, mas que abandona as regras democráticas ao longo do tempo. No entanto, este artigo argumenta que, muito além de Bolsonaro, a experiência brasileira é um importante estudo de caso, pois induz à reflexão sobre três proposições fundamentais. Primeiro, qualquer análise da democracia liberal como objeto de ataque deve ser altamente consciente do “ponto de partida” democrático e da história do próprio Estado democrático. Em segundo lugar, um foco excessivo em ataques liderados pelo Executivo ao regime democrático pode impedir uma análise mais completa de um amplo conjunto de atores e fatores relevantes para a saúde (declinante) do sistema democrático. Terceiro, o autoritarismo é uma lente analítica mais apropriada que o populismo para identificar potenciais ameaças democráticas, especialmente no contexto brasileiro.

Uma série de advertências e notas sobre o argumento principal são necessárias aqui. Para os propósitos deste artigo, não é necessário que o leitor aceite a afirmação de que a democracia liberal está sob ataque em todo o mundo: é suficiente aceitar que há uma percepção clara de que esse é o caso em uma ampla variedade de países, algo percebido em múltiplas disciplinas acadêmicas, por formuladores de políticas públicas e políticos, além de

<sup>2</sup> ‘Jair Bolsonaro: Brazil's firebrand leader dubbed the Trump of the Tropics’. BBC News, 31 December 2018. <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-45746013>.

comentaristas da mídia.<sup>3</sup> Este artigo fala sobre essa percepção, como ela é articulada e as evidências e os indícios utilizados pelos analistas para apoiarem suas visões. Esse texto também argumenta que a eleição de Bolsonaro marca não o início de uma crise democrática para o Brasil, mas a pontua e intensifica um processo de decadência democrática que afeta o sistema democrático do país há algum tempo, que envolve muitos atores e é mais difuso do que uma simples ação do Executivo. Além disso, é enfatizado aqui que se deve evitar as tentações polares do alarmismo instintivo ou da resposta complacente de que “todas as democracias são imperfeitas” ao analisar formas difusas de decadência democrática: em vez disso, deve-se seguir as evidências, analisar características importantes da história do Estado democrático, e abordar as questões de grau, simultaneidade e reforço mútuo de fatores que, juntos, podem trabalhar para privar a democracia liberal de seus fundamentos institucionais e sociológicos.

O artigo está organizado em cinco partes. A primeira analisa criticamente os principais aspectos das estruturas conceituais que se desenvolveram para compreender a deterioração da democracia liberal, incluindo definições de democracia liberal e um foco excessivo no populismo e nos Executivos. A segunda etapa fornece uma breve visão geral das complexidades do regime democrático no Brasil e como a esperançosa transição democrática da década de 1980 culminou na crise democrática com o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em 2016. A terceira parte examina o governo Temer (pós-Dilma Rousseff) e o sistema democrático mais amplo a partir de 2016-2018, por meio da estrutura analítica da decadência democrática. A quarta parte aborda a vitória de Bolsonaro nas eleições presidenciais como decorrência de uma mistura da intensificação de múltiplas crises democráticas de longa data e mudanças importantes no sistema político, destacando sua antipatia de longa data à democracia liberal e a ascensão concomitante de um grande partido político de direita acoplado à sua imagem, a eleição de um grande número de candidatos militares para cargos políticos, sérias questões sobre a integridade do sistema eleitoral e a meta-tendência mais ampla de contornar o controle popular por múltiplos dispositivos e processos. A conclusão reflete brevemente sobre as lições a serem extraídas da experiência brasileira.

## 1 A ESTRUTURA CONCEITUAL DA DECADÊNCIA DEMOCRÁTICA

Conforme relatado em um artigo recente, mapeando pesquisas sobre a deterioração incremental da democracia liberal em todo o mundo,<sup>4</sup> houve uma rápida expansão da literatura, em diversas disciplinas acadêmicas (assim como em comentários políticos e da mídia),

<sup>3</sup> Ver, ainda, P Norris & R Inglehart, *Cultural Backlash: Trump, Brexit and the Rise of Authoritarian Populism* (Cambridge University Press, 2019); W Sadurski, *Poland's Constitutional Breakdown: Freefall 2015-2018* (Oxford University Press, 2019); A Huq and T Ginsburg, *How to Save a Constitutional Democracy* (University of Chicago Press, 2018); Y Mounk, *The People Versus Democracy: The Rise of Undemocratic Liberalism and the Threat of Illiberal Democracy* (Harvard University Press, 2018); S Levitsky & D Ziblatt, *How Democracies Die: What History Reveals About Our Future* (Penguin, 2018); J Goldberg, *Suicide of the West: How the Rebirth of Tribalism, Populism, Nationalism, and Identity Politics is Destroying American Democracy* (Penguin Random House, 2018); KL Scheppele, 'Autocratic Legalism' (2018) 85 *The University of Chicago Law Review* 545; L Diamond, 'Facing Up to the Democratic Recession' (2015) 26(1) *Journal of Democracy* 141; Freedom House, *Democracy in Crisis. Freedom in the World* (2018); and 'How Viktor Orban hollowed out Hungary's democracy' *The Economist* 29 August 2019.

<sup>4</sup> TG Daly, 'Democratic Decay: Conceptualising an Emerging Research Field' (2019) 11 *Hague Journal on the Rule of Law* (2019) 9.

que, apesar da diversidade de análises e estruturas conceituas, pode ser caracterizada como voltada para o mesmo objetivo: entender o que é visto como um novo modo dominante pelo qual a democracia liberal é ameaçada. Em vez da comum “morte rápida” da democracia de ontem por meio de um golpe de estado, revolução, ou invasão estrangeira, os analistas argumentam que as democracias de hoje sofrem uma “morte lenta”, mais sutil, principalmente por meio das ações de um Executivo democraticamente eleito.<sup>5</sup> Uma categorização resumida desse fenômeno percebido como “decadência democrática” pode ser definida como a degradação incremental das estruturas e da substância da democracia constitucional liberal.

“Incremental” refere-se ao sutil e continuado esvaziamento da governança democrática. Huq e Ginsburg usam a analogia do “sapo fervendo”: como um sapo sentado em água fervente não reconhece que está em perigo até que seja tarde demais, as ameaças contemporâneas à democracia, geralmente, não são óbvias até que estejam bem avançadas. O desenvolvimento da decadência democrática e o desafio de categorização que ela representa também é capturado pelo experimento mental do filósofo Derek Parfit sobre transformação, que questiona: se um cientista começasse a substituir suas células pelas de Greta Garbo aos trinta anos, uma depois da outra, em que momento você deixaria de ser você e passaria a ser ela? Este é o impulso central do pensamento contemporâneo sobre como a democracia constitucional liberal é distorcida para uma forma não democrática, sem nenhum ponto crítico que galvanize ações corretivas.<sup>6</sup>

'Estruturas', na curta definição acima, refere-se à caracterização dominante das ameaças democráticas de hoje, utilizadas por Bermeo e outros como “engrandecimento do executivo”, sugerindo que sua característica central é “o (pelo menos inicialmente) incremental, mas sistêmico desmantelamento dos mecanismos de verificação que as constituições da democracia liberal tipicamente colocam em prática para assegurar a responsabilização do executivo político”<sup>7</sup>. O foco principal, então, está no surgimento de uma forma de autocrata híbrido, que é democraticamente eleito e que externamente professa adesão ao regime democrático, mas que é visto como alguém que enfraquece a democracia liberal ao longo do tempo. Alguns estudiosos propõem uma sequência clara de “manual” de manobras que foram seguidas em países como Venezuela, Turquia, Hungria e Polônia: o pretense autocrata primeiro diminui as dimensões liberais do sistema, principalmente os poderes de *accountability* das instituições, por meio de reformas constitucionais, leis, ou métodos legais ou ilegais (por exemplo, colocando seus aliados para atuar como juízes nos tribunais; aprovando leis para aumentar o controle do governo sobre o Judiciário, mídia e *ombudsman*; viabilizando aquisições de empresas de mídia independente por seus parceiros econômicos; impondo obrigações onerosas a ONGs ou estabelecendo ONGs falsas), quando também minam o núcleo do próprio regime democrático ao diminuir o funcionamento do sistema eleitoral por meio de vários dispositivos (por exemplo, *gerrymandering*<sup>8</sup>, alteração do registro de eleitores). Essa dimensão da literatura de decadência democrática é coberta por uma variedade de conceitos irmãos que surgiram quase simultaneamente, como “constitucionalismo abusivo”, “legalismo

<sup>5</sup> Ver as indicações nas notas 3 e 4.

<sup>6</sup> Ver D Parfit, *Reasons and Persons* (Oxford University Press, 1984).

<sup>7</sup> T Khaitan, ‘Executive aggrandizement in established democracies: A crisis of liberal democratic constitutionalism’ (2019) 17(1) *International Journal of Constitutional Law* 342, 343.

<sup>8</sup> *Gerrymandering*, referente ao sistema do voto distrital, quando há alteração/manipulação dos limites territoriais que afetam os locais de votação dos eleitores [Nota dos Tradutores].

autocrático”, “captura constitucional”, “retrocesso constitucional” e “democratic backsliding”.

O termo “substância” refere-se aos “assuntos leves”, às normas da governança democrática, incluindo: a disposição dos atores políticos de “jogar pelas regras do jogo” e agir (e ser visto como agindo) no interesse público; um aumento do hiperpartidarismo e do “jogo duro constitucional” (táticas mais agressivas para lidar com a oposição); uma aceitação da legitimidade fundamental da oposição política; princípios compartilhados de discurso político e valores democráticos (por exemplo, de civilidade); e a fé pública nas instituições e nas próprias regras democráticas. Em essência, um foco na substância gera uma visão mais ampla das ameaças potenciais ao governo democrático que podem ser feitas por outros atores além do Executivo, focando no sistema político mais amplo, nas atitudes públicas e na sociedade em geral. Essa dimensão da decadência democrática é coberta por conceitos como deterioração constitucional, decadência constitucional e desconsolidação democrática.<sup>9</sup>

Até o momento, a literatura nessa área concentrou-se fortemente em um pequeno número de países: Hungria, Polônia, Venezuela e EUA. Os três primeiros são apresentados como instâncias paradigmáticas do cenário do ‘plano de mestre’, em que um Executivo democraticamente eleito trabalhou para impedir o funcionamento do sistema democrático por meio de uma sequência clara de manobras. Nas evidências apresentadas pelos estudiosos da decadência democrática, os EUA se enquadram em uma categoria diferente: apesar de todas as manchetes geradas pelos atos do governo Trump, ele não conseguiu nada comparável às suas contrapartes húngara, polonesa e venezuelana, ao menos no que diz respeito aos ataques às instituições democráticas: os tribunais permanecem independentes e funcionais; há uma oposição política forte e ativa; a mídia permanece livre; e as avenidas para protesto e mobilização popular continuam abertas. Embora os ataques estruturais ao sistema eleitoral, tais como o *gerrymandering* e a privação de direitos dos eleitores, tenham se acelerado no nível estadual, é no que diz respeito à substância democrática que as preocupações têm sido mais agudas, incluindo: a deslegitimação das instituições democráticas em vez de sua captura; a ruptura de convenções políticas previamente aceitas e normas de comportamento político; e a polarização do eleitorado. Onde a análise (especialmente a feita pela mídia) do contexto dos EUA falhou reside num certo nível de falsa equivalência, equiparando a retórica problemática do Presidente Trump contra os tribunais, por exemplo, com as claras mudanças estruturais feitas no Judiciário da Polônia e da Hungria, que diminuíram sua independência. Esse risco analítico também se aplica ao Brasil e a discussão abaixo busca distinguir claramente entre retórica, evidência e percepção para obter uma imagem precisa e matizada do sistema democrático.

#### A. Definindo uma Democracia Liberal como o objeto de ataque

Como definimos a democracia liberal como o objeto de ataque a ser investigado? A maioria dos estudiosos da decadência democrática, como Huq, Ginsburg e Scheppele, emprega variantes do termo “democracia constitucional liberal”, definindo a “verdadeira” governança democrática como um sistema que, no mínimo, inclui direitos políticos fundamentais

<sup>9</sup> Ver Daly, nota 4.

para o processo democrático (por exemplo, liberdades de expressão e de associação), um sistema eleitoral independente e funcional e o 'Estado de Direito' (um termo altamente contestado, mas amplamente definido por Huq e Ginsburg como um regime de direito baseado na estabilidade, previsibilidade e publicidade).<sup>10</sup> Scheppele fala também de democracia 'auto-sustentável', conceituando-a como aquela que requer, em sua essência, a proteção da máquina institucional para eleições livres e justas, evitando assim o entrenchamento antidemocrático de uma força política no poder, mas também, em sua forma complexa, um amplo conjunto de arranjos institucionais adicionais, como “uma mídia pluralista, uma gama de partidos efetivos, um judiciário independente, o reconhecimento de uma oposição legítima e leal, funcionários eleitorais neutros, um sistema de representação que não se dilui indevidamente a poderes de certos grupos, serviços de polícia e segurança legalmente responsáveis, bem como uma sociedade civil livre e ativa – todos os quais merecedores de proteção constitucional”.<sup>11</sup>

Três observações-chave podem ser feitas sobre essa conceituação de regime democrático. Em primeiro lugar, parte-se do princípio de que o constitucionalismo democrático e o constitucionalismo normativo podem ser conciliados, ou mesmo conceitualmente entrelaçados, com as dimensões liberais do sistema que impedem os governos de fechar canais de prestação de contas e a possibilidade de serem destituídos do poder. Em segundo lugar, essa conceituação do núcleo do regime democrático ressoa fortemente com o campo de pesquisa da consolidação democrática, o qual, a partir da década de 1970, se concentrou no que poderia ser considerado essencial para 'consolidar' as democracias em Estados pós-autoritários e elaborar ferramentas analíticas para determinar quando essa consolidação havia sido alcançado; nesse ponto, deu-se ênfase em evidências empíricas como duas ou mais transferências pacíficas de governo e o conjunto básico de pré-requisitos institucionais identificados acima, bem como uma avaliação mais ampla sobre se a democracia se tornou “*the only game in town*”.<sup>12</sup>

Por extensão, uma terceira observação é que qualquer análise da democracia liberal como objeto de ataque deve ser altamente consciente do “ponto de partida” democrático e da história de um determinado país, o que muitas vezes está ausente nas análises existentes. Em particular, distinções importantes podem ser feitas entre democracias liberais há muito estabelecidas e democracias mais jovens. Por exemplo, os EUA têm um *pedigree* democrático que remonta a séculos (mesmo se aceitarmos a visão de que os EUA só se tornaram uma democracia liberal plena com a aprovação das reformas dos direitos civis na década de 1960<sup>13</sup>), enquanto a Polônia fez a transição do regime comunista para a democracia eleitoral 30 anos atrás. Mais importante, além das distinções (contestadas) que os cientistas políticos traçam entre democracias liberais não consolidadas, consolidadas e mais avançadas, é fazer uma distinção entre Estados que já experimentaram um regime autoritário total (por exemplo, Alemanha e Brasil) e aqueles que nunca experimentaram tal modo de governo (por exemplo, novamente, os EUA; embora países como os EUA tenham experimentado 'enclaves autoritários' na forma de governos de determinado partido com alta tendência de manipulação

<sup>10</sup> Huq and T Ginsburg, *id.* at 108.

<sup>11</sup> Scheppele, ver nota 3, 558.

<sup>12</sup> Ver o resumo dessa literatura em TG Daly, *The Alchemists: Questioning Our Faith in Courts as Democracy-Builders* (Cambridge University Press, 2017) pp.36-42.

<sup>13</sup> A Stepan, 'India, Sri Lanka, and the Majoritarian Danger' (2015) 26(1) *Journal of Democracy* 128, 128–129.

eleitoral, em nível estadual<sup>14</sup>); entre democracias que vivenciaram o autoritarismo há relativamente pouco tempo (por exemplo, Brasil, Polônia, Espanha e Coreia do Sul) e aqueles cujas experiências autoritárias estão mais distantes do passado (por exemplo, Alemanha e Japão); ou entre tipos de governo autoritário e os traços profundos que podem deixar no sistema e na cultura políticos. Por exemplo, uma ditadura militar pontual e de curta duração, provavelmente, deixará menos marca na ordem constitucional e política do que uma sucessão de ditaduras militares ou o papel tutelar exercido longevamente por militares, como o Brasil experimentou. A forma de transição do regime anterior não democrático para o democrático também pode ser importante (por exemplo, se administrado por poderes autoritários, resultado de uma revolução, curta ou prolongada).

É claro que as democracias pós-autoritárias, apesar de lidarem com um passado complexo, tendem, após a transição democrática, a buscar um senso de 'normalidade democrática', e pode parecer estranho afirmar que o Brasil ainda está sofrendo um conturbado processo de democratização 45 anos após a lenta transição democrática que começou em 1974, ou seja, 34 anos após o retorno às eleições presidenciais livres e justas ocorridas em 1985. No entanto, ao verificar se um determinado país pode estar sofrendo decadência democrática, é vital apreciar sua história democrática – sem cair na armadilha de caracterizar os desenvolvimentos atuais como um simples retorno ao *status quo ante* ou como, de alguma forma, um processo de consolidação democrática ao contrário: assim como a Polônia hoje não voltou ao comunismo, nem outro golpe militar pode ser visto como a única, ou mesmo principal, ameaça à democracia no Brasil de hoje.

## B. Populismo como uma estrutura conceitual insuficiente

O populismo geralmente aparece como a estrutura conceitual dominante para se tentar entender as ameaças contemporâneas à democracia liberal.<sup>15</sup> No entanto, pode-se argumentar que o autoritarismo fornece uma lente de análise mais adequada para identificar potenciais ameaças democráticas, especialmente no Brasil. Sem voltar a um amplo debate em andamento sobre os méritos gerais de se empregar o termo populismo como um conceito, basta observar que: o populismo é comumente usado de maneira inutilmente vaga e pode degenerar numa abrangente alcunha para todos os “políticos de quem não gostamos”; nem todos os populistas são autoritários (estudiosos como Rob Howse argumentam que alguns “bons” populistas são democratas comprometidos focados em alcançar uma governança mais inclusiva para todos); e que há muitas variantes de atores autoritários que não são populistas – atores militares, por exemplo, ou atores poderosos da elite econômica, figuras religiosas e assim por diante. O populismo autoritário é certamente um conceito central para discutir a ascensão de líderes de Orbán a Modi e Trump, à medida em que capturam a divisão da sociedade em um povo 'verdadeiro' e elites corruptas e fora de alcance, seu modo de mensagens políticas, uma insistência de que a soberania popular e a regra da maioria são a base válida da

<sup>14</sup> Ver R. Daniel Kelemen, 'Europe's Other Democratic Deficit: National Authoritarianism in Europe's Democratic Union' (2017) 52(2) *Government and Opposition* 211, 214ff.

<sup>15</sup> See Alonso Casanueva Baptista & Raul A. Sánchez-Urribari, 'Why 'populism(s)''? (2018) 149(1) *Thesis Eleven* 3.

autoridade política; e uma hostilidade aos mecanismos de fiscalização sobre o Poder Executivo, sejam internos (*e.g.*, tribunais) ou externos (*e.g.*, organizações internacionais) – e seu recurso comum à retórica nativista, ao medo e aos valores autoritários que minimizam a importância do indivíduo, colocando a primazia em um sociedade ordenada e em estrita conformidade com as normas convencionais nas esferas da família, da religião e dos papéis de gênero (mesmo quando eles não se conformam a esses ideais). No entanto, para outros países, como a Turquia ou o Brasil, o quadro é ainda mais complexo, até pela história e experiência recente de intervenção militar na política.

Em geral, ao se empregar o populismo como estrutura conceitual dominante para analisar a possível decadência democrática no Brasil, corre-se o risco de alcançar apenas uma explicação parcial ou distorcida de seu sistema democrático. Por exemplo, é tentador caracterizar a intensificação das crises democráticas no Brasil como decorrentes de uma luta entre duas formas de populismo: um populismo econômico de esquerda, de 2003-2016, sob os Presidentes Lula e Dilma, e um populismo econômico de direita encarnado na política de dois sucessores de Dilma, os Presidentes Temer e Bolsonaro. No entanto, os governos Lula-Dilma não foram populistas em aspectos fundamentais: não se engajaram na linguagem divisora do “nós contra eles” ou se concentraram nas atividades das elites; fizeram questão de respeitar a independência das instituições (*accountability*), como os tribunais; e, apesar dos principais programas sociais, diferentemente da Venezuela sob Chávez e Maduro, a marca registrada de suas políticas macroeconômicas era a continuidade com as dos governos anteriores.<sup>16</sup> Como discutido abaixo, Temer certamente não era um populista, insistindo que sua impopularidade era a chave para alcançar as principais reformas de austeridade. Bolsonaro se encaixa melhor no molde de um populista autoritário, mas é mais bem descrito como algo que se parece com um autoritário clássico no melhor estilo garantidor da 'lei e ordem': não apenas conservador, mas também vocal sobre sua antipatia à democracia, às minorias e à necessidade de regras fortes em um país 'ingovernável'.

De fato, embora os estudos e comentários brasileiros sobre a crise democrática nacional usem regularmente o populismo como conceito, é revelador que um livro recente em língua portuguesa sugira que o impulso autoritário na sociedade e na política brasileiras não é simplesmente populista, mas está profundamente enraizado em sua história de escravidão, governança racista e dominada por homens, 'mandonismo' (poder oligárquico e personalizado), patrimonialismo (onde todo poder flui do líder), corrupção, desigualdade social, violência e intolerância.<sup>17</sup>

Uma vantagem final de se concentrar mais diretamente no autoritarismo é orientada para o futuro: ele fornece uma lente melhor para refletir sobre onde pode estar o ponto final da crise democrática em andamento. A maioria dos estudiosos vê a principal transformação das democracias ameaçadas de hoje, como a Hungria, não como autoritarismo absoluto, mas como um estado "híbrido" que combina elementos de regime democrático (*e.g.*, eleições) com elementos de regime autoritário (*e.g.*, concentração excessiva de poder no governo); embora países como a Venezuela sejam vistos como tendo atingido o estágio do autoritarismo “duro”. Novamente, conforme discutido abaixo, o quadro no Brasil parece mais complexo.

<sup>16</sup> Luís Bogliolo, 'Law, Neoliberal Authoritarianism, and the Brazilian Crisis' (2019) 7 *Third World Approaches to International Law Review* 3, 5.

<sup>17</sup> Lilia Moritz Schwarcz, *Sobre o autoritarismo brasileiro* (Companhia das Letras, 2019).

### C. Foco Excessivo nos Executivos?

A discussão acima nos leva à terceira proposição-chave: um foco excessivo em ataques liderados pelo Executivo ao regime democrático pode impedir uma análise mais completa de um conjunto mais amplo de atores e fatores relevantes para a saúde (declínio) do sistema democrático. Fica claro a partir da discussão acima que há uma forte ênfase em Executivos na literatura existente. De fato, estudiosos como Wojciech Sadurski expressamente evitam o uso de rubricas como 'deterioração constitucional' ou 'decadência democrática' com base no fato de que elas "não fazem justiça à energia, entusiasmo e projetos" do Executivo errante.<sup>18</sup> Essa abordagem tem duas conotações. Primeiro, atribui ao Executivo uma intenção específica de atacar a ordem constitucional e pode tender a retratar um fenômeno unidirecional no qual o Executivo é a fonte dominante (ou mesmo única) do problema e outras instituições são alvos. Segundo, também tende a colocar o Executivo como impulsionador não apenas de ataques direcionados a determinadas instituições democráticas, mas também de fenômenos sociais mais amplos. Um grupo de estudiosos, por exemplo, sugeriu recentemente que o aumento da polarização não decorre de qualquer clivagem política ou social subjacente em particular, mas das "estratégias polarizadoras" de "empreendedores políticos" que buscam fins políticos explorando queixas existentes e mobilizando eleitores com discurso divisivo e demonizador. Os oponentes tendem a reagir com táticas semelhantes, criando, assim, um círculo vicioso. Nessa visão, o esvaziamento da democracia liberal não acontece de maneira similar a um processo natural: ele é estimulado, planejado e impulsionado por atores específicos.

Os Poderes Executivos são inegavelmente importantes nesses processos. Conforme discutido abaixo, as preocupações no Brasil, desde 2018, se concentram em Bolsonaro empurrando o país para a autocracia e a presença sem precedentes de militares em seu governo. No entanto, um foco analítico indevidamente centrado na ação executiva pode nos cegar para outras causas de preocupação: não apenas em relação a um golpe militar em potencial, mas a um padrão complexo e multidimensional pelo qual uma série de atores se uniram – embora não inteiramente por *design* – operados para minar o funcionamento e a fé no sistema democrático desde a restauração do regime democrático, em 1985. Em seu extremo, algo assim pode nos levar a concluir que, na ausência de uma ação direcionada do Executivo para desativar aspectos do sistema democrático, há pouco para se preocupar.

## 2 DESENVOLVIMENTO DEMOCRÁTICO E CRISE 1985-2016

Esclarecido o terreno conceitual acima, as três partes a seguir fornecem um relato da decadência democrática multidimensional no Brasil. Essa primeira seção começa com uma visão geral da complexa relação entre governo autoritário e democrático no Brasil e da esperançosa transição para a democracia, em 1985, antes de abordar como este progresso democrático significativo (ainda que não linear) culminou na crise do *impeachment* de 2016. As duas

<sup>18</sup> Sadurski, indicado na nota 3, p. 12.

últimas partes abordam a curta duração do governo Temer e a ascensão e o sucesso eleitoral de Bolsonaro, em 2018.

## A. A complexa relação do Brasil com o regime democrático

Para entender a democracia e o constitucionalismo no Brasil, é fundamental compreender que o país tem oscilado entre os regimes democrático e autoritário ao longo do século XX. O governo oligárquico, durante a Primeira República (1889-1930), foi substituído pela revolução que gerou a Segunda República (1930-1937). Uma nova Constituição foi promulgada, em 1934, seguida por um golpe de estado que consolidou o poder do Presidente Getúlio Vargas, o qual, por meio da 'concessão' pessoal deu uma nova Constituição, em 1937, e liderou o semifascista Estado Novo ('*New State*') (1930-1945). O desenvolvimento político do Estado borrou as linhas entre governo democrático e autoritarismo: Vargas foi inicialmente levado à presidência pelos militares, após o golpe, e governou como ditador de 1937 a 1945. No entanto, ele voltou a governar como presidente eleito constitucionalmente no início da década de 1950 (1951-1954)<sup>19</sup>, durante o frágil período democrático de 1945-1964, que introduziu outra Constituição, em 1946.

Um novo golpe militar ocorreu, em 1964, para combater o que os militares viam como a invasão da subversão comunista do Presidente João Goulart, o que levou a duas décadas de regime militar direto e repressão sistemática que deixou 10.000 cidadãos brasileiros em exílio, mais de 500.000 indivíduos 'presos, banidos, exilados, afastados de cargos públicos, forçados a se aposentar, processados ou indiciados,'<sup>20</sup> quase 500 mortos<sup>21</sup> e centenas de pessoas 'desaparecidas' pelo regime.<sup>22</sup> Duas constituições autoritárias, adotadas em 1967 e 1969, transformaram a repressão na lei suprema enquanto procuraram manter uma aparência externa de regime democrático. A 'abertura' política, iniciada em 1974, introduziu uma transição prolongada para o regime civil administrado pelos militares<sup>23</sup> e apoiada, em particular, por uma ampla anistia no espírito da reconciliação - a Lei de Anistia, de 1979, que fundamentou o projeto democrático num certo ato de esquecer os piores excessos da ditadura militar.

A nova Constituição democrática, de 1988 (a sétima da história brasileira), consagrou um conjunto de arranjos institucionais liberais democráticos clássicos, incluindo a separação de poderes e uma série de direitos civis e políticos, mas também incluiu um rol de direitos sociais e econômicos, um forte foco na justiça social e uma tendência para uma ordem econômica dirigista. A retórica de ruptura com o passado não impediu a continuidade institucional com um presidente forte e não fez nenhum expurgo de juízes do Supremo Tribunal Federal. O progresso democrático não foi linear: apesar da melhoria significativa, nos anos 2000, avaliações matizadas tendiam a ver o processo de democratização do Brasil como assimétrico, com a persistência de sérias desigualdades e a ilegalidade e a violência piorando à medida que

<sup>19</sup> Ver E Bradford Burns, *A History of Brazil* (3rd edn, Columbia University Press, 1993) 346–7.

<sup>20</sup> G Mezarobba, 'Between Reparations, Half Truths and Impunity: The Difficult Break with the Legacy of the Dictatorship in Brazil' (2010) 13 *SUR – International Journal on Human Rights* 7, 10.

<sup>21</sup> D Politi, 'Uncomfortable Truths' *New York Times* 28 September 2012. [http://latitude.blogs.nytimes.com/2012/09/28/brazils-truth-commission-gets-to-work/?\\_r=0](http://latitude.blogs.nytimes.com/2012/09/28/brazils-truth-commission-gets-to-work/?_r=0).

<sup>22</sup> Mezarobba, ver a nota de rodapé 20, p. 14.

<sup>23</sup> Ver, por exemplo, N Schneider, 'Impunity in Post-Authoritarian Brazil: The Supreme Court's Recent Verdict on the Amnesty Law' (2011) 90 *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 39, 40–1.

o período democrático avançava.<sup>24</sup> Já em 2000, 15 anos após a transição, Prillaman, por exemplo, lamentou a ‘decadência democrática’ (seu termo) e a desilusão pública causada pelo Judiciário “falido” do Brasil, tido como corrupto e ineficiente, totalmente irresponsável e não sujeito a qualquer controle externo sobre seu poder:

Nos níveis estadual e federal, o Brasil demonstrou declínio da confiança nos tribunais [em 1999], aumento do cinismo sobre a democracia e o estado de direito, uma maior tolerância à justiça vigilante, um endurecimento das atitudes públicas que refletiam uma quase completa falta de fé no judiciário e sentimentos proeminentes de que a democracia não era uma melhoria real em relação ao regime autoritário.<sup>25</sup>

No entanto, do ponto de vista atual, é fácil esquecer que, apesar dos principais desafios, o Brasil era cada vez mais visto como uma estrela democrática em ascensão. Depois de uma série de governos de centro-direita nas décadas de 1980 e 1990, o Partido dos Trabalhadores – PT, sigla socialdemocrata, sob Luís Inácio ‘Lula’ da Silva, chegou à presidência pela primeira vez, em 2003. Nos anos 2000, uma forte narrativa foi desenvolvida acerca de um novo Brasil cujos “ganhos sociais e econômicos impressionantes” (incluindo o pagamento do Bolsa Família, que tirou milhões de pessoas da pobreza<sup>26</sup>) e uma liderança diplomática e política ambiciosa estava em vias de reformular o país como uma potência global,<sup>27</sup> com Lula, em particular, presidindo o país com boas perspectivas econômicas devido, em maior parte, ao *boom* global de commodities. Com múltiplas transferências pacíficas de poder, respeito significativo por órgãos de responsabilização independentes, imprensa livre e respeito aos direitos democráticos fundamentais, o Brasil era visto como consolidado nos termos da consolidologia.<sup>28</sup> Os debates centrais se concentraram em preocupações democráticas ‘normais’, comuns a outras democracias, como o crescente poder do Supremo Tribunal Federal.<sup>29</sup> No entanto, a partir de 2010 a economia começou a entrar em sérias dificuldades e as fragilidades do sistema democrático tornaram-se mais visíveis.

## B. A crise do *impeachment*

A presidente Dilma Rousseff foi eleita, em outubro de 2010, após os dois mandatos presidenciais de Lula (desde 2003), mas enfrentou forte declínio no crescimento econômico na segunda metade de seu primeiro mandato. Em julho-agosto de 2013, os primeiros protestos em massa eclodiram em todo o país, revelando claramente a insatisfação pública generalizada com o sistema político brasileiro, abrangendo reivindicações da esquerda contra a desigualdade socioeconômica duradoura, a infelicidade da classe média e da elite com a demo-

<sup>24</sup> Ver, e.g., P Kingstone, ‘Democratic Brazil Revisited’ (University of Pittsburgh Press, 2008).

<sup>25</sup> WC Prillaman, *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America: Declining Confidence in the Rule of Law* (Greenwood Publishing Group, 2000) 76.

<sup>26</sup> Ver OECD Economic Surveys: Brazil 2013 (OECD Publishing, 2013) 79ff.

<sup>27</sup> Julia E. Sweig, ‘A New Global Player: Brazil’s Far-Flung Agenda’ (2010) 89 *Foreign Affairs* 173.

<sup>28</sup> C Schneider, *The Consolidation of Democracy: Comparing Europe and Latin America* (Routledge, 2008).

<sup>29</sup> O Vilhena Vieira, ‘Supremocracia’ (2009) 8 *Revista Direito GV* 441.

cratização do poder público e o ‘radicalismo’ percebido do governo de Dilma Rousseff, e lamentando universalmente a corrupção endêmica.<sup>30</sup> Enquanto isso, as ações judiciais contra a corrupção – que faziam parte da chamada Operação Lava Jato – começaram, em 2014, a atingir e ameaçar políticos em todo o governo e no Congresso, com graves escândalos políticos, incluindo a denúncia de suborno na estatal petrolífera Petrobras.

Embora Dilma Rousseff tenha sido reeleita para um segundo mandato nas eleições de outubro de 2014, sua vitória se deu por uma margem estreita: 51,6% dos votos contra 48,4% do candidato de centro-direita, Aécio Neves. Subseqüentes protestos em massa, em março e abril de 2015, em vez de envolver todos os estratos da sociedade, expressaram a indignação das classes instruídas de direita – uma pesquisa indicou que 82% dos manifestantes votaram em Neves, em 2014.<sup>31</sup> Bem-preparados e fortalecidos pela eleição do Congresso mais conservador desde o retorno ao regime democrático, em 1985, esses protestos visavam diretamente Dilma Rousseff e seu governo, abrindo um canal para os principais atores políticos buscarem sua remoção.

Esse é o pano de fundo do processo de *impeachment*, em agosto de 2016. Em dezembro de 2015, após nada menos que 34 tentativas frustradas de iniciar o processo de *impeachment* no início do segundo mandato de Dilma, uma iniciativa foi aprovada por Eduardo Cunha, Presidente da Câmara dos Deputados. Os fundamentos do *impeachment* centraram-se não no tipo de suborno e outras acusações de corrupção contra políticos nas investigações da Operação Lava Jato, mas nas acusações de que o governo Dilma Rousseff teria praticado ‘pedaladas fiscais’ (manipulação de contas fiscais para encobrir *déficits* orçamentários), uma prática comum de sucessivos governos anteriores.

O processo de *impeachment* se destacou por irregularidades processuais e pela intervenção solicitada ao Supremo Tribunal Federal em vários intervalos para obter correções procedimentais. Esses episódios incluíram dois julgamentos, ocorridos em dezembro de 2015, suspendendo a criação de uma comissão especial de *impeachment* sob o fundamento de que o voto secreto utilizado para eleger seus membros era contrário tanto ao Regimento Interno da Câmara quanto às regras constitucionais, que exigiam a eleição da comissão por voto aberto, e afirmando o poder do Senado para rejeitar o processo de *impeachment*, mesmo que aprovado pela Câmara. Uma nova comissão de *impeachment* publicou seu relatório recomendando a condenação de Dilma, em 6 de abril de 2016. O Supremo Tribunal Federal rejeitou o pedido de Dilma para suspender o processo de *impeachment*, em 15 de abril. Em 26 de abril, foi eleita uma comissão especial de *impeachment* no Senado, com 21 membros, a maioria do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que havia rompido sua coalizão com o PT (da presidente Dilma) no mês anterior. Após o julgamento no Senado Federal, na última semana de agosto, presidido pelo ministro do Supremo Tribunal Federal, Ricardo Lewandowski, a decisão de *impeachment* foi aprovada, em 31 de agosto.

### 3 O GOVERNO TEMER 2016-2018

<sup>30</sup> Ver, e.g., A Saad Filho, ‘The Mass Protests in Brazil in June-July 2013’ *Global Research Project* 15 July 2013 [www.globalresearch.ca/the-mass-protests-in-brazil-in-june-july-2013/5342736](http://www.globalresearch.ca/the-mass-protests-in-brazil-in-june-july-2013/5342736).

<sup>31</sup> J Zaiden Benvindo, ‘The Mass Protests of March and April 2015 in Brazil: A Continuation of June 2013?’ *Int’l J. Const. L. Blog* 29 April 2015 <http://bit.ly/2satl1b>.

O vice-presidente Michel Temer foi imediatamente instalado como substituto de Dilma Rousseff, mas a crise, em vez de se dissipar, se agravou. Uma contestação significativa cercou a iniciativa do novo governo de implementar na Constituição um pacote de austeridade fiscal, por meio da chamada PEC 55 (Proposta de Emenda Constitucional), que efetivamente congelou os gastos públicos anuais, em termos reais e nos níveis de 2016, pelos próximos vinte anos. O governo Temer conseguiu aprovar no Congresso, confortavelmente, outras reformas, como a trabalhista e sindical, em abril de 2017, com novos planos para abordar a reforma da previdência e o salário-mínimo. No entanto, ele lutou para aprovar reformas previdenciárias centrais e o movimento de austeridade foi recebido com forte oposição, principalmente com a primeira greve geral no Brasil por mais de duas décadas, em abril de 2017.<sup>32</sup>

Em 2017, o Presidente, os seus ministros e os líderes políticos da campanha pelo *impeachment* pareciam cada vez mais vulneráveis. Em abril de 2017, um tribunal federal condenou Eduardo Cunha, um dos líderes da pressão no Congresso pelo *impeachment* de Dilma Rousseff, a mais de 15 anos de prisão por corrupção. No mesmo mês, uma pesquisa mostrou a aprovação pública do governo Temer em 9%.<sup>33</sup> Em maio de 2017, o Supremo Tribunal Federal ordenou investigações adicionais de corrupção contra 98 políticos, incluindo um terço do gabinete ministerial. No fim de maio, Temer autorizou o Exército a se deslocar para Brasília enquanto uma grande massa de manifestantes, com dezenas de milhares de pessoas, marchou em direção ao Congresso para exigir sua renúncia. No entanto, diante de severas críticas, no dia seguinte, ele revogou seu decreto executivo, algo que daria ao Exército poderes de emitir ordem de prisão por uma semana.<sup>34</sup> Em meio a especulações de golpe militar, o comandante do Exército usou o Twitter para tranquilizar o público: “nossa democracia não está em perigo”.<sup>35</sup> O evento marcou o retorno dos militares à vanguarda da política brasileira.

No início de junho de 2017, o julgamento de Temer por atividades ilegais de financiamento de campanha durante o pleito eleitoral de 2014 foi iniciado no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), levantando a possibilidade de sua destituição do cargo.<sup>36</sup> No entanto, o Tribunal rejeitou o caso por uma maioria simples de 4-3.<sup>37</sup> Embora as pesquisas mostrassem que cerca de 85% da população era favorável à aprovação de uma emenda constitucional para permitir eleições diretas antecipadas como única forma de selecionar um presidente com mandato democrático (para evitar esperar pelas eleições marcadas para o fim de 2018 e sem possibilidade de usar o procedimento eleitoral indireto da Constituição para casos de destituição ou incapacidade de um presidente),<sup>38</sup> o governo resistiu.

<sup>32</sup> D Gallas, ‘Brazil: President Temer's first year after impeachment’ BBC News 12 May 2017 <http://bbc.in/2sVYHpw>.

<sup>33</sup> ‘Governo Temer tem aprovação de apenas 9%, aponta Datafolha’ O Globo 30 April 2017 <https://glo.bo/2qBFh7w>.

<sup>34</sup> S Romero, ‘Their Government in Chaos, Brazilians Fear the Joke Is on Them’ *New York Times* 26 May 2017 <http://nyti.ms/2sJzC0S>.

<sup>35</sup> “Nossa democracia não corre risco”: ver General Villas Bôas diz que clima no Exército é de “consternação e preocupação” GCN 25 May <http://bit.ly/2rcl9II>.

<sup>36</sup> ‘Temer depõe sobre corrupção e é julgado no TSE por crime eleitoral’ O Globo 6 June 2017 <https://glo.bo/2rcaxcY>.

<sup>37</sup> ‘Brazil Court Dismisses Corruption Case Against President Temer’ Rio Times 10 June 2017 <http://bit.ly/2smaoZA>.

<sup>38</sup> ‘Com Temer rejeitado, 85% defendem eleição direta, aponta Datafolha’ Folha de s. Paulo 30 April 2017 <http://bit.ly/2qxDGzV>.

Em vez disso, a atenção pública se voltou para a percepção de injustiça oriunda de uma decisão do Supremo Tribunal Federal, tomada em 2018, autorizando a prisão de Lula enquanto ele aguardava o julgamento de um novo recurso contra uma condenação lhe imposta por corrupção, o que efetivamente o removeu da corrida presidencial nas eleições de 2018. Importantes constitucionalistas argumentaram que a decisão era inconstitucional por não garantir a presunção de inocência consagrada no art. 5º, LVII da Constituição Federal, e outra decisão tomada pelo próprio Supremo Tribunal Federal, em 2016.<sup>39</sup> A decisão também foi vista, por alguns, como colorida pelo contexto de sérios temores de um golpe militar. Conforme um relatório revelado em abril de 2018, o Comandante do Exército, General Eduardo Villas Boas, havia advertido publicamente que os militares “repudiam a impunidade e respeitam a Constituição, a paz social e a democracia”,

no que foi amplamente interpretado como uma ameaça de intervenção potencial se o Supremo Tribunal Federal se recusar a prender Lula. As Forças Armadas já estão mobilizadas na antiga capital do país, o Rio de Janeiro, como parte de uma operação direcionada contra as quadrilhas de traficantes, que, em retrospectiva, pode ser vista como uma flexão de músculos simbólica que sinaliza sua intenção de desempenhar um papel mais ativo nos assuntos domésticos...<sup>40</sup>

#### A. Ausência de qualquer ‘plano de mestre’ claro para desmantelar a democracia

Quando analisamos a crise do *impeachment* brasileiro, ela não parece se encaixar facilmente no quadro de “engrandecimento do Executivo” discutido acima. Esta seção analisa vários argumentos contra a caracterização da atual crise democrática do Brasil como engrandecimento do Executivo, antes de argumentar que vários padrões sugerem que a decadência democrática pode, no entanto, ser um rótulo apropriado.

Talvez, ao contrário do foco crescente no populismo como a característica comum central entre os países que sofrem decadência, uma análise superficial da crise do *impeachment* e do governo Temer tendeu a se concentrar em preocupações com a captura da ordem democrática pela elite neoliberal. É claro que vários observadores argumentam que o *impeachment* de Dilma Rousseff constituiu um “golpe brando” – “instrumentalizando” esse mecanismo de direito público como meio de alcançar fins antidemocráticos. Zaiden Benvindo descreveu-o como um “*impeachment* abusivo”, baseando-se no conceito de ‘constitucionalismo abusivo’ de Landau.<sup>41</sup> Os adeptos desse argumento apontam para o fato de que o *impeachment* de Dilma Rousseff foi uma ‘conclusão precipitada’, que os debates sobre o *impeachment* tenderam a se concentrar em questões alheias, que as acusações feitas contra ela não constituíam um “crime de responsabilidade”, conforme exigido pela Constituição, e que nenhuma

<sup>39</sup> ‘Parecer do jurista José Afonso da Silva contra prisão de Lula é protocolado no STF’ Migalhas, 2 April 2018 <https://bit.ly/2M1s7vk>. The Supreme Court decision is HC 126.292 (17 February 2016).

<sup>40</sup> A Korubko, ‘Is Brazil On The Cusp Of A Military Coup?’ Eurasia Future 4 April 2018 <https://bit.ly/2M23EWL>.

<sup>41</sup> J Zaiden Benvindo, ‘Abusive Impeachment? Brazilian Political Turmoil and the Judicialization of Mega- Politics’ Int’l. J. Const. L. Blog 23 April 2016.

das acusações foi provada.<sup>42</sup> A própria Dilma Rousseff – reconhecidamente uma não observadora objetiva – tem consistentemente se referido ao *impeachment* como um 'golpe' cujo objetivo não era apenas impedir as investigações anticorrupção em curso que ameaçavam Cunha e seus aliados, mas, de forma mais ampla, mudar o Estado “economicamente, social e politicamente” e adaptá-lo às políticas neoliberais que falharam repetidamente em ganhar apoio popular.<sup>43</sup> A acusação de que tudo isso é especulação foi desmentida em maio de 2016 por uma gravação de áudio vazada do empresário Sérgio Machado e do então Senador Romero Jucá, no qual discutiam um plano para destituir Dilma, envolvendo o Congresso, o Supremo Tribunal Federal, os militares e o vice-presidente Temer, tudo isso na tentativa de deter as investigações da Lava Jato.<sup>44</sup>

Feito tal apontamento, ainda não se pode argumentar que o episódio do *impeachment* equivale a um plano mais amplo articulado ou sistemático de esvaziar o sistema democrático de acordo com o modelo de “engrandecimento do Executivo” e, certamente, não houve, contemporaneamente, movimento comparável ao rescaldo do golpe militar, em 1964, que derrubou o presidente em exercício, João Goulart, por medida inconstitucional, promulgou sucessivas reformas constitucionais (incluindo uma constituição praticamente nova, em 1969) e esvaziou a ordem democrática de forma abrangente por meio da suspensão de direitos individuais, supressão ativa do Congresso, destituição de membros do Supremo Tribunal Federal e da instalação de uma forma de 'democracia aparente', na qual diversos partidos políticos foram banidos, mas uma forma de competição entre algumas agremiações selecionadas foi permitida (ou seja, apenas os partidos dispostos a evitar o questionamento da legitimidade fundamental do regime militar).

Ao contrário dos claros ataques às estruturas democráticas, como tribunais e mídia, vistos em muitos outros países, como Hungria, Polônia ou Venezuela, o governo Temer, no Brasil, não aprovou nenhuma lei para interferir no funcionamento do judiciário, dos partidos ou das organizações da sociedade civil, por exemplo. Com exceção do decreto executivo de Temer, em maio de 2017, não houve atividade concertada para coibir o direito de protesto (a violência contra ativistas que protestam contra a política do governo continuou, mas é um problema de longa data<sup>45</sup>). De fato, para observadores externos, a ampla e desinibida atuação da Operação Lava Jato e as intervenções desimpedidas do Supremo Tribunal Federal sugeriam um judiciário independente e com bom funcionamento. A desistência imediata de Temer, no episódio da convocação do Exército para enfrentar os manifestantes em Brasília, em maio de 2017, também pode ser interpretada como um governo que ainda mostrava sensibilidade democrática às críticas e algum respeito ao direito de protestar.

## B. Simplesmente uma continuação de padrões existentes?

<sup>42</sup> J Webber, *The Last Day of Oppression, and the First Day of the Same: The Politics and Economics of the New Latin American Left* (Haymarket Books, 2017) p.62.

<sup>43</sup> 'Full Interview with Dilma Rousseff on Her Ouster, Brazil's Political Crisis & Fighting Dictatorship' Democracy Now! 29 May 2017 <http://bit.ly/2r12Ns>.

<sup>44</sup> Bogliolo, conforme a nota 16, p. 6.

<sup>45</sup> Ver 'Civic Freedom Monitor: Brazil', 8 September 2018, The International Center for Not-for-Profit Law (ICNL) <http://www.icnl.org/research/monitor/Brazil.html>.

Discutindo a crise do *impeachment* com pesquisadores brasileiros nos últimos anos, as questões acima foram levantadas repetidamente. Um refrão comum é que a crise foi simplesmente uma continuação de padrões familiares na história da governança do Brasil. Clientelismo e corrupção na política brasileira, e os politicamente poderosos jogando rápido e alheios à Constituição (e à lei mais amplamente), tanto antes quanto depois da transição democrática, não são novidades.<sup>46</sup> Essa também não é a primeira crise de *impeachment* desde o retorno do Brasil ao regime democrático – o presidente Collor enfrentou o *impeachment*, em 1992, mas renunciou antes que o processo fosse concluído no Senado.<sup>47</sup>

Grande parte da insatisfação atual no Brasil também pode ser caracterizada simplesmente como uma renovação e intensificação da contestação que está incrustada no próprio momento constitucional fundador de 1988 e no texto que ele produziu. Devido a vários fatores, incluindo a elaboração de negociações sem 'qualquer tipo de confiança e credibilidade política' e as origens ideológicas radicalmente diferentes dos constituintes (especialmente em questões econômicas), o texto conecta certas preferências políticas na Constituição para removê-las da arena política e contém contradições internas significativas, o que é visto como sendo não apenas uma constitucionalização do campo político, mas algo que estimula a 'judicialização da política'.<sup>48</sup> A contestação em torno das reformas de Temer, então, poderia ser caracterizada como a mais recente repetição de um longo debate sobre se o Brasil deve ser uma democracia constitucional neoliberal ou uma socialdemocracia, em que a Constituição fala de 'justiça social' em uma longa série de direitos sociais que possuem proeminência. Evidentemente, esse debate ecoa discussões em países de todo o mundo sobre o que conta como democracia "verdadeira" e a legitimidade democrática da redistribuição de riqueza. A tentativa de Temer de instrumentalizar a sua falta de mandato democrático para aprovar tais medidas – sabendo que apenas um governo impopular poderia passar tais reformas – pode ser vista como uma indicação de uma preferência pelo que Mounk chamou de "liberalismo antidemocrático" em países como a Grécia sob governo liberal tecnocrático, ou seja, um cenário em que "as elites estão tomando conta do sistema político e tornando-o cada vez mais indiferente: os poderosos estão cada vez menos dispostos a ceder às opiniões do povo".<sup>49</sup>

Todos esses argumentos sugerem que o que está acontecendo no Brasil é, se não exatamente '*business as usual*', algo pelo menos profundamente enraizado nos padrões existentes que há muito atormentam o sistema democrático brasileiro, e não necessariamente indicativo de uma reversão da trajetória positiva do desenvolvimento democrático do Brasil desde 1985. A questão crucial, então, é saber se os eventos mais recentes e em curso são de maior magnitude, ordem, intensidade e trajetória e podem indicar uma mudança negativa no progresso democrático do Brasil, fenômeno que não pode ser simplesmente explicado como uma continuação dos níveis anteriores de disfunção no sistema político-democrático nacional.

<sup>46</sup> A Zimmermann, 'Constitutions without Constitutionalism: The Failure of Constitutionalism in Brazil' in M Sellers & T Tomaszewski (eds), *The Rule of Law in Comparative Perspective* (Springer, 2010).

<sup>47</sup> Mesmo diante da renúncia, o processo de *impeachment* teve prosseguimento e foi aprovado [Nota dos tradutores].

<sup>48</sup> L Prado Verbicario, 'Um Estudo Sobre as Condições Facilitadoras da Judicialização da Política no Brasil' (2008) 4 *Revista Direito GV* 389.

<sup>49</sup> Mounk, p.13.

### C. Ataques às Estruturas da Democracia Constitucional Liberal?

Embora não se enquadre no modelo de engrandecimento do Executivo, um olhar mais atento ao contexto brasileiro sugere que as estruturas centrais da democracia brasileira têm sido submetidas a um estresse considerável nos últimos anos. De fato, contrariando o modelo de engrandecimento do Executivo, a crise do *impeachment* e os subseqüentes pedidos similares voltados contra Temer (embora sem sucesso) podem ser vistos como uma degradação do próprio governo presidencial. Se o *impeachment* pode ser abusado para fins puramente políticos (em oposição aos propósitos constitucionalmente limitados pelo interesse público), é difícil ver como a presidência pode operar da maneira prevista na Constituição de 1988, ou em um estado de ‘normalidade democrática’, em que o *impeachment* é totalmente excepcional e exercido apenas com a máxima boa fé. Em vez de alinhar os futuros presidentes mais fortemente com as restrições da Constituição e com a lei de forma mais ampla, isso poderia deixá-los operando defensivamente e aumentar perigosamente as apostas se sua popularidade cair ou as políticas forem fortemente enfrentadas pela oposição política: é talvez o derradeiro ‘*constitutional hardball*’.

O Supremo Tribunal Federal também apareceu sob ameaça de “captura” em maior medida do que comumente se reconhece, especialmente fora do Brasil. A morte do Ministro Teori Zavascki, em janeiro de 2017, permitiu que o presidente Temer nomeasse um aliado político na Corte, o ministro Alexandre de Moraes – homem que atuava como Ministro da Justiça no governo de Temer e cujas credenciais para o cargo, no que diz respeito à objetividade e capacidade acadêmica, foram questionadas. Zaiden Benvindo afirmou que sua nomeação foi emblemática da crise democrática do Brasil e uma aparente tentativa do governo de capitalizar as deficiências institucionais e o poder excessivo do Supremo para estabelecer “um tribunal político”, descrevendo-o como um “momento crítico da democracia brasileira”.<sup>50</sup> Durante o governo Temer, também foram levantadas preocupações sobre o Ministro Gilmar Mendes, do Supremo, atuando como aliado de Temer.<sup>51</sup>

É importante, contudo, notar que o Supremo Tribunal atribui um nível comparativamente incomum de autonomia para cada ministro e uma tendência a decisões significativas de juízes individuais mesmo nos casos mais importantes: como resultado, é mais difícil falar do Tribunal como uma entidade monolítica propensa à captura total. No entanto, parece que a integridade e a legitimidade da Corte (e do Judiciário em geral) foram consideravelmente enfraquecidas, principalmente, por suas próprias ações (e não por interferência externa).<sup>52</sup> Um dos principais especialistas em direito constitucional, Conrado Hübner Mendes, afirmou que, contrariamente ao esperado papel dos tribunais de “moderação do populismo”, salvaguardando a separação dos poderes e protegendo os direitos, o judiciário brasileiro foi infectado por um culto ao ‘personalismo’ e à “jurisprudência populista”, que enaltece a personalidade do juiz, mas está envolta na linguagem impessoal da justiça, e na qual os juízes – do STF aos tribunais inferiores – se tornaram jogadores do jogo político, oferecendo visões pessoais

<sup>50</sup> J Zaiden Benvindo, ‘Brazil’s Increasingly Politicized Supreme Court’ Int’l J. Const. L. Blog 16 February 2017 <http://bit.ly/2r2azoL>.

<sup>51</sup> Ver, e.g., J de Souza, ‘Relator troca farpas com Gilmar e pede julgamento rigoroso de Temer e Dilma’ UOL 7 June 2017 <http://bit.ly/2sJpWU1>.

<sup>52</sup> Vale destacar que o ministro Gilmar Mendes também é presidente do Tribunal Superior Eleitoral, que absolveu Temer no caso de corrupção eleitoral Temer-Rousseff, em 10 de junho de 2017.

e políticas de seus gabinetes, 'transcendendo' a lei e, muitas vezes, alinhando-se com promotores públicos e agentes da polícia.<sup>53</sup> Zaiden Benvindo também denuncia um “ativismo judicial abusivo”, que, como o “constitucionalismo abusivo”, tende à erosão da ordem democrática, ao imiscuir o Tribunal na dinâmica política em que deveria agir como um árbitro confiável.<sup>54</sup>

Em particular, a abordagem do Judiciário à investigação anticorrupção da Lava Jato é vista por alguns como impactante nas estruturas da democracia brasileira e na estabilidade, previsibilidade, certeza e imparcialidade esperadas de um Estado de Direito funcional. Por exemplo, Boaventura de Sousa Santos afirma que, ao contrário da investigação de corrupção *Mani Pulite* da Itália, nos anos 1990, o processo da Lava Jato foi bastante unilateral, focado nos líderes do Partido dos Trabalhadores (PT), e que o sistema Judiciário tornou-se uma “perigosa fonte de desordem jurídica”:

Medidas judiciais flagrantemente ilegais e inconstitucionais, um zelo persecutório crassamente seletivo, uma promiscuidade aberrante em que os meios de comunicação estão a serviço das elites políticas conservadoras e um hiperativismo judicial aparentemente anárquico – resultando, por exemplo, em 27 liminares relativas a um ato político único (o convite da Presidenta Dilma a Lula da Silva para integrar o governo) —, tudo isso indica uma situação de caos jurídico que tende a fomentar a incerteza, aprofundar a polarização social e política e levar a democracia brasileira à beira do caos.<sup>55</sup>

#### D. Decadência da Substância da Democracia Constitucional Liberal?

Talvez muito mais preocupantes sejam as tendências negativas em relação à substância da democracia constitucional liberal, incluindo o apoio dos indivíduos a todo o sistema democrático; apoio às principais instituições da democracia liberal (por exemplo, direitos civis); vontade de perseguir causas políticas através do sistema político existente; e abertura a sistemas de governo não democráticos (por exemplo, regime militar). Vários sinais apontam para uma grave degradação da fé pública no sistema democrático brasileiro. Uma importante pesquisa no Brasil, em setembro de 2016, indicou não apenas índices de aprovação extremamente baixos para o presidente Temer, em 14%, mas também sugeriu que o apoio à própria governança democrática havia caído para meros 32% da população, a confiança dos cidadãos nas instituições políticas e nos tribunais diminuiu, e apenas 9% dos entrevistados concordaram que seu país é governado “para o benefício do povo”.<sup>56</sup>

Esses números são gritantes. De fato, é bastante revelador que o ponto alto do apoio à democracia foi de 55%, em 2009, indicando que uma parcela muito significativa do público brasileiro há muito enxerga que a democracia não lhes 'entrega' nada positivo, apesar dos esforços dos sucessivos governos petistas, sob Lula e Dilma Rousseff, para combater a desigualdade e a pobreza. O número estava estável há pelo menos alguns anos, ainda em 54%,

<sup>53</sup> C Hübner Mendes, 'Populispudência', Época, 27 April 2018 <https://glo.bo/2JXDSSV>.

<sup>54</sup> Zaiden Benvindo, ver nota 41.

<sup>55</sup> B de Sousa Santos, 'Brazil: Democracy on the Edge of Chaos and the Dangers of Legal Disorder' Critical Legal Thinking 26 March 2016 <http://bit.ly/1UBwA9M>.

<sup>56</sup> M Riethof, 'Why Brazil's Political Crisis Matters for Latin American Democracy' Global Observatory 7 September 2016 <http://bit.ly/2oI0rH>.

em 2015,<sup>57</sup> mas a crise do *impeachment* e suas consequências parecem ter manchado a percepção do sistema político democrático existente como capaz de proporcionar a estabilidade, a prosperidade e a proteção de direitos esperadas no novo ambiente político em torno da transição democrática em meados da década de 1980. Em um país onde sete pessoas são mortas a cada hora, e com uma taxa de homicídios seis vezes maior que a dos EUA, a nostalgia da lei e da ordem sob a ditadura militar de 1964-1985 cresceu: pesquisas mostram que o apoio popular a um governo militar temporário aumentou de 35%, em 2016, para 43%, em 2017,<sup>58</sup> e se intensificou a partir de maio de 2018, quando uma greve nacional de caminhoneiros por causa do aumento dos preços dos combustíveis se transformou em protestos contra a corrupção política, o aumento da violência e problemas de saúde, educação e infraestrutura.<sup>59</sup>

Dois outros desenvolvimentos relativos à cultura política aparecem relacionados a essa tendência. Um deles é a percepção de que o recurso cada vez mais recorrente ao Supremo Tribunal Federal para atuar como árbitro em todos os casos é um indício de um processo político cada vez mais incapaz de oferecer soluções. Daniel Vargas argumentou que isso marca uma deterioração de todo o sistema democrático do Brasil;

que o Supremo Tribunal Federal não é o remédio, mas sim o sintoma de uma doença que se espalhou por toda a democracia brasileira: Nós, brasileiros, sempre recorremos ao Supremo sempre que precisamos de uma decisão política ou econômica, o que mostra que ‘a democracia brasileira sangra mais e muito mais.’<sup>60</sup>

A segunda tendência é a percepção de que o ímpeto político no Brasil tem se deslocado cada vez mais para “um populismo antipartidário de direita”.<sup>61</sup> Assim, o abandono do Partido dos Trabalhadores por parte de sua base política e a prisão do ex-presidente Luís Inácio ‘Lula’ da Silva – impedindo sua candidatura às eleições presidenciais – ajudam a explicar a vitória de Bolsonaro nas eleições presidenciais de 2018.

#### 4 A VITÓRIA DE BOLSONARO NAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 2018

Contra o pano de fundo esboçado acima, a vitória de Bolsonaro nas eleições presidenciais de 2018 pode ser mais claramente apreciada como um aspecto-chave da intensificação de uma deterioração a longo prazo da democracia em vez do início de uma crise democrática. Esta seção apresenta três aspectos-chave do sucesso eleitoral de Bolsonaro, pontuando-se que os seus decorrentes desdobramentos levantam sérias dúvidas sobre a saúde do sistema democrático brasileiro.

<sup>57</sup> Ver A Ituassu, ‘A dialectic tradition: brazil’s re-democratization process and the country’s current political crisis’ <http://bit.ly/2rUPvTH>.

<sup>58</sup> M Lopes, ‘In Brazil, nostalgia grows for the dictatorship — not the brutality, but the law and order’ *Washington Post* 15 March 2018 <https://wapo.st/2JR2exr>.

<sup>59</sup> S Cowie and D Phillips, ‘Brazil faces calls for return to military dictatorship amid truckers’ strike’ 30 May 2018 <https://bit.ly/2H4LElj>.

<sup>60</sup> J Zaiden Benvindo, ‘Abusive Judicial Activism and Judicial Independence in Brazil’ *Int. Const. L. Blog* 22 December 2016 <http://bit.ly/2svtA6G>.

<sup>61</sup> Webber, *The Last Day of Oppression* p.64.

## A. A expressa hostilidade de Bolsonaro à democracia liberal e a ascensão do ‘bolsonarismo’

Tendo sido uma figura marginal no Congresso, de 2016 em diante, Jair Bolsonaro, inesperadamente, se tornou a estrela política recente de mais rápido crescimento no Brasil e um dos políticos mais populares do país. Concorrendo como candidato presidencial pelo Partido Social Liberal (PSL), em abril de 2017, ele apareceu nas pesquisas de intenção de voto com 13,7% de apoio – menos da metade dos 30,8% de Lula, mas com uma tendência de forte aumento contra o lento declínio no apoio ao último.<sup>62</sup> Pesquisas feitas pouco antes da eleição presidencial mostraram que a retirada de Lula da disputa fortaleceu significativamente as chances de Bolsonaro.<sup>63</sup>

Conhecido por ‘conversar francamente’ e se apresentar como um *outsider* capaz de reformar um sistema político corrupto e elitista (apesar de sua longa carreira no Congresso), o ex-Capitão do Exército (Bolsonaro) é frequentemente comparado a Donald Trump na imprensa de língua inglesa. No entanto, suas declarações gravadas são muito mais alarmantes que a deste último, em muitos aspectos. Ao longo de sua carreira, ele emitiu declarações indicando o seu apoio à tortura, a sua antipatia pelas minorias brasileiras, incluindo minorias étnicas, religiosas e sexuais, e extrema misoginia. Fundamentalmente, Bolsonaro não é apenas um apologista, mas um fervoroso admirador da ditadura militar no poder de 1964 a 1985. De fato, como observa Webber, ele dedicou seu discurso, ao votar pelo *impeachment* de Dilma no Congresso, a Carlos Alberto Brilhante Ustra, chefe da polícia secreta do Brasil durante a ditadura<sup>64</sup> – um homem contra quem foram feitas fortes acusações de torturas e desaparecimentos forçados no relatório histórico da Comissão Nacional da Verdade, em 2014.<sup>65</sup> Na campanha, ele sugeriu que os policiais recebessem um bônus para cada pessoa morta a tiros e, repetidamente, clamou pela militarização da sociedade brasileira.<sup>66</sup> Sua campanha se concentrou em trazer ordem ao país, por qualquer meio necessário.

Nesse sentido, Bolsonaro apresenta-se como uma figura muito mais explicitamente antidemocrática do que Donald Trump ou – do outro lado do espectro político – o socialista Nicolás Maduro, da Venezuela. No entanto, durante a campanha, ele conseguiu turvar as águas o suficiente para atrair uma faixa mais ampla do eleitorado repelido por sua política, mas ansioso por ordem e prosperidade, oferecendo declarações que disfarçavam sua aversão à democracia; por exemplo, que ele seria um “escravo” da Constituição, se eleito, e voltando atrás de declarações nas quais se referiu à mídia como inimiga.<sup>67</sup> No entanto, seu discurso final, antes da votação, voltou aos seus temas centrais: ódio às minorias; *fake news*; fecha-

<sup>62</sup> PH Leal, ‘Bolsonaro and the Brazilian far right’ Democracia Abierta 24 April 2017 <http://bit.ly/2sMsAYq>.

<sup>63</sup> L Leme, ‘Poll Update: Brazil’s Uncertain Presidential Race’ Americas Society Council of the Americas 14 June 2018.

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> Relatório da Comissão Nacional da Verdade, 10 December 2014 [www.cnv.gov.br](http://www.cnv.gov.br).

<sup>66</sup> B Winter, ‘What to Expect from Jair Bolsonaro’ *Americas Quarterly* 9 October 2018.

<sup>67</sup> Ver, e.g., T Phillips, ‘Brazil’s far-right frontrunner Bolsonaro vows to rule with ‘authority not authoritarianism’ *The Guardian* 10 October 2018; e G Stargardter, ‘Right-wing Brazil candidate commits to free press after calling it ‘trash’ *Reuters* 12 October 2018.

mento de ONGs; e prometendo prender seu oponente na corrida presidencial, Fernando Haddad.<sup>68</sup> Observadores de longa data, pouco antes de sua eleição, emitiram advertências cada vez mais estridentes de que o candidato Bolsonaro se constituía como uma séria ameaça à democracia por fortalecer o papel dos militares na política e com base no fato de que, nas últimas três décadas, ele tem

repetidamente pedido o fechamento do Congresso, disse que o maior erro do último governo militar foi “torturar em vez de matar” e disse que, se eleito presidente, ele “começaria uma ditadura imediatamente”. Mais recentemente, ele prometeu colocar na Suprema Corte com juízes simpáticos.

A vitória de Bolsonaro não se limita à Presidência da República. Ao contrário, seu triunfo foi acompanhado por uma transformação sem precedentes de um partido marginal – o Partido Social Liberal (PSL) – em uma força eleitoral central. A eleição viu os partidos de centro e centro-direita sofrerem pesadas perdas, enquanto muitos candidatos do PSL conquistaram assentos “pegando carona” na campanha presidencial de Bolsonaro. Cerca de metade do Congresso anterior não conseguiu garantir a reeleição, enquanto muitos recém-chegados do PSL têm pouca experiência política prévia. O cenário político tornou-se, portanto, muito mais fragmentado e polarizado, colocando-se entre o socialista Partido dos Trabalhadores e o nascimento do PSL como um grande partido radical de extrema-direita; disso nasceu uma ideologia autoritária que alguns passaram a chamar de “bolsonarismo”.<sup>69</sup> Outros chegam a considerar se Bolsonaro é um fascista absoluto.<sup>70</sup> Contudo, é importante destacar que Bolsonaro é visto como mais extremista do que a maioria de seus apoiadores. Embora este artigo não se concentre na experiência de Bolsonaro no poder, também é importante enfatizar que, desde que assumiu a presidência, ele encontrou sérias dificuldades na implementação de sua agenda e parece improvável que tenha a capacidade de ordenar o tipo de tomada de poder do Executivo vista na Hungria, na Venezuela ou na Turquia.

## B. O retorno dos militares ao poder

Talvez, o fato mais preocupante após as eleições de outubro de 2018 seja a forte presença militar nas instituições democráticas do Brasil. Isso inclui não apenas o companheiro de chapa de Bolsonaro, General Antônio Hamilton Mourão, mas também a vitória de mais de 70 candidatos militares ao Congresso nas eleições parlamentares realizadas paralelamente ao primeiro turno do pleito presidencial. Os laços militares foram fortalecidos com a nomeação de um grande número de ex-militares para cargos-chave na administração. A importância desse elemento é difícil de exagerar no contexto não apenas da longa tradição dos militares

<sup>68</sup> O discurso, com legenda em Inglês, está disponível em: [https://twitter.com/octavio\\_ferraz/status/1055566020201594882](https://twitter.com/octavio_ferraz/status/1055566020201594882).

<sup>69</sup> DW Arguelhes & T Pereira, ‘What does a Bolsonaro Presidency mean for Brazilian Law? Part 1: Reforms from the Far Right’ *Verfassungsblog* 24 October 2018.

<sup>70</sup> LD Valencia-Garcia, ‘Is He a Fascist? The Election of Jair Bolsonaro’ Centre for Analysis of the Radical Right blog 29 October 2018.

atuando com poder de tutela desde o nascimento da República brasileira, em 1891, mas, particularmente, devido à experiência, no Brasil, de abusos de direitos humanos e governos arbitrários sob a ditadura militar de 1964-1985. Qualquer noção de que os militares possam ser uma força positiva capaz de salvar o sistema democrático do caos (que tem sido oferecido nos contextos turco, israelense e até mesmo americano<sup>71</sup>) é difícil de aceitar à luz dessa história sombria.

Até recentemente, parecia que os militares poderiam ter retornado definitivamente aos quartéis – especialmente devido à criação de uma Comissão Nacional da Verdade pela presidente Dilma Rousseff, em 2011, em meio à feroz oposição militar.<sup>72</sup> Durante dois anos, a Comissão realizou audiências e reuniu depoimentos de especialistas sobre as juntas militares de 1964-1985, em particular. Seu relatório final, publicado em dezembro de 2014, constatou que torturas, execuções sumárias e desaparecimentos forçados constituiu uma política oficial de Estado durante a ditadura militar; documentou uma série de assassinatos politicamente motivados; apelou aos militares para que reconhecessem a sua responsabilidade pelas ‘graves’ violações de direitos humanos perpetradas sob os seus governos; identificou quase 400 indivíduos pelo nome e recomendou que os que ainda estivessem vivos fossem levados a julgamento; e pediu uma reforma na Lei de Anistia para permitir indiciamentos.<sup>73</sup>

Enquanto o trabalho da Comissão da Verdade parecia confirmar o controle civil total do aparato governamental e os limites claros dos militares como um poder de veto inconstitucional, as recentes eleições parecem ter revertido este impulso – na verdade, isso pode ser visto como uma reação direta. Em vez de retornarem aos quartéis, os militares voltaram ao governo, embora sem a necessidade de dar um golpe. Isso não foi totalmente deixado de lado: o companheiro de chapa de Bolsonaro, o General da reserva Hamilton Mourão, falou de um “autogolpe” como algo necessário, se a anarquia eclodisse após uma vitória de Bolsonaro nas eleições.<sup>74</sup> Mais amplamente, ele falou de substituir a Constituição democrática de 1988 por um texto elaborado por um comitê de “pessoas notáveis” – sugerindo que o processo participativo para sua redação está na raiz dos problemas atuais do Brasil.<sup>75</sup>

### C. Integridade Eleitoral e Controle Popular

Uma resposta à ascensão de Bolsonaro comumente oferecida é a de que a população poderá sempre retirá-lo do cargo por meio do voto, se decidirem que ele não é o salvador que fez transparecer. No entanto, paralelamente à reformulação do cenário político, surgiram sérias preocupações em relação ao próprio processo eleitoral. Espelhando o que ocorreu em outros países, como os EUA, as eleições de 2018 levantaram sérias preocupações em relação à saúde do próprio processo eleitoral. Ao lado de seus ataques às minorias, às mulheres e à

<sup>71</sup> Ver, *e.g.*, Huq & Ginsburg, ver nota 3, p. 31.

<sup>72</sup> Ver, *e.g.*, G Duffy, ‘Brazil truth commission arouses military opposition’ *BBC News* 11 January 2010 <http://news.bbc.co.uk/1/hi/8451109.stm>.

<sup>73</sup> Ver nota 65.

<sup>74</sup> R Tsvakko Garcia, ‘Is Brazil heading towards a military dictatorship?’ *Al Jazeera* 4 October 2018.

<sup>75</sup> *Ibid.*

ideia de democracia liberal, a campanha de Bolsonaro apresentou ataques regulares à legitimidade da mídia e da oposição política. A campanha viu os ataques físicos a jornalistas aumentarem em meio a uma elevação geral da violência política.<sup>76</sup>

Levantando o espectro da grave crise econômica, política e humanitária na Venezuela, Bolsonaro e seus correligionários demonizaram o candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), Fernando Haddad, e seus apoiadores como inimigos do Brasil. Em um discurso de vitória feito no Facebook, Bolsonaro repetiu as ameaças de prender ou exilar membros-chave do PT; uma tática usada pela ditadura militar por décadas.<sup>77</sup> Além disso – e disseminando a desinformação (ou as chamadas “fake news”) em outros lugares – a campanha de Bolsonaro para a presidência foi reforçada por uma cruzada de desinformação bem-sucedida e generalizada feita por seus apoiadores, principalmente no WhatsApp, algo que pode até ter balançado a eleição a seu favor.<sup>78</sup> O resultado dessa mistura bastante tóxica é uma concreta preocupação não apenas com a condução das eleições de 2018, mas também com os pleitos futuros.

Além da integridade das próprias eleições, há uma metatendência abrangente que pode ser vista como uma união de todas as vertentes discutidas neste artigo: o enfraquecimento do controle popular e a diminuição da percepção institucional da capacidade do próprio povo de se governar. Isso aparece em relatos de todo o espectro político, seja denunciando o cumprimento de uma agenda neoliberal por meio da judicialização e manipulação da Constituição e restrição de qualquer escolha democrática real em questões macroeconômicas,<sup>79</sup> ou pela análise crítica do papel renovado do Judiciário e dos militares como tradicionais “poderes moderadores” externos ao controle democrático.<sup>80</sup> Tudo isso também surge no uso altamente questionável do mecanismo de *impeachment* contra Dilma Rousseff, bem como na questão sobre quem essa preponderância de militares no sistema político realmente representa: o eleitorado ou o militares?

## ■ CONCLUSÃO: refletindo sobre as lições do contexto brasileiro

Este artigo não buscou necessariamente convencer o leitor de que o Brasil está sofrendo a deterioração de seu sistema democrático. Alguns leitores acharão este argumento mais convincente do que outros. O objetivo aqui foi mais modesto: destacar, por meio da decantação do contexto brasileiro, a necessidade de uma análise mais sutil e multidimensional de onde as ameaças percebidas à democracia liberal podem ser identificadas, o que vai muito além do problema dos Executivos errantes. O próprio Bolsonaro não é a causa nem o centro, mas sim o sintoma do que pode ser um mal-estar muito mais profundo no sistema democrático brasileiro. Relatar a experiência brasileira importa não apenas para entender melhor a

<sup>76</sup> Ver S Cowie, ‘Political Violence Surges in Brazil as Far-Right Strongman Jair Bolsonaro Inches Closer to the Presidency’ *The Intercept* 16 October 2018.

<sup>77</sup> Ver ‘Bolsonaro wins Brazilian presidency’ *Washington Post* 28 October 2018.

<sup>78</sup> C Long, ‘Did Coordinated Misinformation Campaigns on Social Media Affect the Brazilian Presidential Elections?’ *Pacific Standard* 2 November 2018.

<sup>79</sup> Bogliolo, ver nota 16.

<sup>80</sup> E Peluso Neder Meyer & M Rezende Oliveira, ‘Moderating Power? Military and Judges in Brazilian Democratic Backsliding’, conference paper, annual conference of the International Society of Public Law, Santiago, Chile, 2 July.

saúde e a resistência de uma das maiores democracias do mundo, mas também pelas lições que ela oferece para a compreensão de processos de decadência democrática em outros lugares. Certamente, a experiência brasileira sugere que o modelo de engrandecimento do Executivo por si só é insuficiente como uma estrutura universal para entender como um sistema democrático pode ser degradado ao longo do tempo.

O cenário brasileiro, embora ressoe com alguns aspectos do padrão já aferido de ataques liderados pelo Executivo ao regime democrático em países como Hungria e Venezuela, também se afasta significativamente desse “manual” em aspectos-chave. Juntamente com o risco de engrandecimento do Executivo, temos o potencial de incapacidade executiva, um militar colocando a mão mais uma vez no leme do Estado, e não apenas uma fé pública seriamente degradada nas instituições e promessas de um governo democrático, mas também um sistema político e judiciário que, de diferentes maneiras, parece ter perdido a fé fundamental na capacidade cidadã de autogoverno que deveria animar qualquer sistema democrático. Deste ponto de vista, é impossível fazer previsões mesmo vagas para o futuro. Mais do que tudo, a experiência brasileira questiona como avaliamos, em primeiro lugar, se um sistema democrático está no caminho certo e ressalta que a direção outrora compreendida talvez não seja linear (seja para frente ou para trás), mas um padrão misto de características cujo significado só pode ser avaliado através do conhecimento profundo do sistema como um todo, mantendo-se algum 'verdadeiro norte' sobre o que está no cerne de qualquer sistema político digno do título de democracia liberal.