MURILO GASPARDO
(ORGANIZADOR)

DESAFIOS DA DEMOCRACIA BRASILEIRA: UM DIÁLOGO ENTRE O DIREITO E A CIÊNCIA POLÍTICA

CULTURA ACADÊMICA
Editora

MURILO GASPARDO

ORGANIZADOR

DESAFIOS DA DEMOCRACIA BRASILEIRA:

UM DIÁLOGO ENTRE O DIREITO E A CIÊNCIA POLÍTICA

CULTURA ACADÊMICA Editora

© Copyright – Todos os direitos reservados

Capa: Ícaro Henrique Ramos
Revisão: Murilo Gaspardo
Diagramação: Márcio Augusto Garcia

Conselho Editorial:

Ana Gabriela Mendes Braga
Daniel Damásio Borges
Elisabete Maniglia
José Duarte Neto
Paulo César Corrêa Borges
Victor Hugo de Almeida
Ana Clara Tristão

Gaspardo, Murilo.
Desafios da democracia brasileira: um diálogo entre o direito e a ciência política / Murilo Gaspardo (Organizador). - São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2024.

193 p.

ISBN 978-65-5954-482-0

1. Ciência política 2. Democracia 3. Direito 4. Instituições

Esta obra é resultante de projetos de pesquisa financiados pela FAPESP (Processo n. 2020/03785-2) e pelo CNPq (Processo n. 404237/2021-5)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO
Murilo Gaspardo.....5

CAPÍTULO 1
A democracia brasileira está em crise, que crise? Uma análise à luz da teoria da crise da democracia de Adam Przeworski.....9
Nando Paulo Suma

CAPÍTULO 2
A Hipertrofia do Executivo e a Segurança do Estado Democrático de Direito Brasileiro.....31
Ana Luísa Ferreira Vital
Carlos Bolonha

CAPÍTULO 3
Os ataques às instituições e à democracia: os limites dos direitos à livre manifestação do pensamento e de reunião.....47
João Victor Carloni de Carvalho
José Duarte Neto
Luiz Antonio Martins Cambuhy Júnior

CAPÍTULO 4
A regulação "judiciária" das fake news.....87
Wesley Lima dos Santos
Rogério Schlegel

CAPÍTULO 5
Brazil's Capital Riots: Authoritarian Militarism and threats to the future of democracy.....123
Flavia Bellieni Zimmermann

CAPÍTULO 6
O formato, a composição e o conteúdo político das mandatas coletivas eleitas em 2020.....143
Brenda Gonçalves Andujas

CAPÍTULO 7
“If I lift my pen and say Shazan, I become a dictator” – Study on Brazillian presidential decrees.....167
Marina Martins Chebly

INTRODUÇÃO

Murilo Gaspardo[1]

Entre os dias 15 e 19 de julho de 2023 ocorreu, em Buenos Aires – Argentina, o 27º Congresso Mundial de Ciência Política, organizado pela *International Political Science Association* (IPSA). No âmbito das sessões de política brasileira, organizamos quatro painéis: "Crise da democracia e arranjos jurídico-institucionais", "Crise da democracia: novas mídias, movimentos por reconhecimento e novas direitas", "Crise da democracia, crise de representação e o papel das forças armadas e de segurança" e "Crise da Democracia, Estado de Direito e Instituições do Sistema de Justiça". Os painéis tiveram como presidentes e debatedores os professores José Duarte Neto, Maria Paula Dallari Bucci, Rubens Beçak, Vanessa Corsetti Gonçalves Teixeira e eu.

A proposta dos painéis ocorreu no âmbito do desenvolvimento dos projetos de pesquisa "Crise da democracia e arranjos jurídico-institucionais: uma análise a partir das relações entre a política e o direito", financiado pela FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Projeto de Pesquisa – Regular – Processo 2020/03785-2), e "Crises da democracia brasileira pós-2013: mapeamento conceitual e empírico a partir das conexões entre Direito e Política", financiado pelo CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Chamada Universal – Grupos Emergentes – Processo: 404237/2021-5). Pretendíamos, com isso, ampliar nosso diálogo a propósito dos desafios contemporâneos da democracia com pesquisadores do campo da Ciência Política.

A chamada de trabalhos para comunicações orais nos painéis foi orientada pelas seguintes diretrizes: "nos últimos anos, a ideia de que os regimes políticos liberal-democráticos 'maduros' encontram-se em crise devido à emergência de líderes, ideias e movimentos autoritários, populistas e nacionalistas tem ocupado uma posição central nos debates políticos e acadêmicos. O mesmo ocorre a propósito de democracias mais recentemente

[1] Professor de graduação e pós-graduação, da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Unesp, campus de Franca.

estabelecidas, como a brasileira. A vitória de Biden nos Estados Unidos da América e de Lula no Brasil são importantes para o reestabelecimento de uma 'normalidade institucional'. Entretanto, as causas profundas que nos trouxeram à 'crise' continuam presentes, e enfrentá-las é um grande desafio para os próximos anos. Há um vasto campo de estudos a ser explorado de uma perspectiva interdisciplinar envolvendo o Direito. Considerar as relações dos arranjos jurídico-institucionais com outras dimensões explicativas da crise (política, econômica, sociocultural, tecnológica, global) abre uma possibilidade analítica muito rica para o problema. Neste painel, acolheremos estudos teóricos e empíricos, analíticos e normativos, focados no Brasil ou em perspectiva comparada, que discutam esses problemas".

Entendemos que seria importante dar continuidade aos debates iniciados em Buenos Aires, então convidamos os participantes a submeterem versões revisadas de seus trabalhos para uma publicação, o que resultou no livro "Desafios da democracia brasileira: um diálogo entre o Direito e a Ciência Política".

A obra é composta por 7 capítulos que abordam questões fundamentais para a democracia: (1) A democracia brasileira está em crise, que crise? Uma análise à luz da teoria da crise da democracia de Adam Przeworski (Nando Paulo Suma), (2) A Hipertrofia do Exec utivo e a Segurança do Estado Democrático de Direito Brasileiro (Ana Luísa Ferreira Vital e Carlos Bolonha), (3) Os ataques às instituições e à democracia: os limites dos direitos à livre manifestação do pensamento e de reunião (João Victor Carloni de Carvalho, José Duarte Neto e Luiz Antonio Martins Cambuhy Júnior), (4) A regulação "judiciária" das fake news (Wesley Lima dos Santos e Rogério Schlegel), (5) "Brazil's Capital Riots: Authoritarian Militarism and threats to the future of democracy" (Flavia Bellieni Zimmermann), (6) "O formato, a composição e o conteúdo político das mandatas coletivas eleitas em 2020" (Brenda Gonçalves Andujas), e (7) "If I lift my pen and say Shazan, I become a dictator" – Study on Brazillian presidential decrees (Marina Martins Chebly).

Desejamos a todos uma boa leitura e esperamos com esta obra avançar no imprescindível diálogo entre o Direito e a Ciência Política na compreensão dos desafios da democracia brasileira.

Franca, março de 2024.

CAPÍTULO 1

A DEMOCRACIA BRASILEIRA ESTÁ EM CRISE, QUE CRISE? UMA ANÁLISE À LUZ DA TEORIA DA CRISE DA DEMOCRACIA DE ADAM PRZEWORSKI

Nando Paulo S uma[1]

1. Introdução

Este artigo se debruça sobre o fenômeno da crise da democracia no contexto contemporâneo à luz da teoria e da análise de um dos autores mais conceituados na temática da democracia deste século, com base na sua obra intitulada, originalmente, ***Crises of democracy*** (2019), publicada pela Cambridge University Press em 2019 e no ano seguinte publicada no Brasil pela Editora Zahar, com tradução de Berilo Vargas. Neste livro, Adam Przeworski buscou responder perguntas e tecer reflexões sobre a crise da democracia. Neste contexto, o autor ressalta que as democracias sofrem ameaças que se originam nas condições econômicas, sociais e culturais que permeiam as sociedades contemporâneas, extrapolando, assim, as fronteiras políticas. Refletindo sobre essas questões, o autor apresenta um panorama geral da situação política mundial, especialmente das democracias estabelecidas, as quais têm enfrentado problemas que desafiam a existência, a credibilidade e a capacidade das principais instituições dos regimes democráticos de processar e solucionar conflitos.

Isto posto, analisamos a crise da democracia brasileira, descrevendo as suas principais causas e características, seus desdobramentos e como tem refletido no desempenho das principais instituições políticas e na percepção da sociedade civil. Para isso, este artigo se divide em duas partes: na primeira, discorremos, sucintamente, sobre os principais argumentos apresentados por Przeworski em sua obra, viabilizando na segunda parte, uma análise sobre o particular caso brasileiro, explorando os seus principais dados.

1Doutorando em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Preconizamos o procedimento metodológico baseado no estudo de caso a partir de eventos importantes, antes e durante o mandato do então presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), as tensões sociopolíticas que marcaram as últimas eleições, bem como a invasão ao Palácio do Planalto no dia 8 de janeiro de 2023. Enfatiza-se que os dados de Economist Intelligence Unit (EIU) e V-DEM sobre o estado da democracia brasileira no período destes eventos foram essenciais para dar substância e embasamento empírico ao presente trabalho.

Esta crise da democracia brasileira teve seu início no ano 2013 causada em parte pela crise econômica, resquícios de corrupção na administração pública e caracteriza-se pelo mau desempenho dos governos, grande descrédito popular às instituições democráticas e polarização política e afetiva. Salientamos ainda que o ponto mais crítico da crise ocorreu durante o mandato de Bolsonaro e nas eleições presidenciais de 2022.

2. Democracia e sua crise na perspectiva de Adam Przeworski

É recorrente nas últimas décadas a afirmação de que a democracia está sofrendo danos, algo que vários autores e instituições respeitadas como EIU, V-Dem, Freedom House vêm constatando e datando. Larry Diamond (2015) chamou de "*democratic recession*" este fenômeno da perda de qualidade das democracias e seu retrocesso a nível global. Em suma, este acontecimento ficou, comumente designado como "crise da democracia", um constante retrocesso e deterioração dos princípios democráticos que também ficou conhecido como fenômeno de autocratização.

Nesta senda, Przeworski (2020) afirma que uma das formas de pensar ou avaliar se a democracia está em crise é analisar a presença de alguns pilares que consideramos imprescindíveis para sua existência e pleno funcionamento, quais sejam: alternância no poder, liberdade para disputar eleição (que devem ser livres), a partir de sufrágio universal. O autor enfatiza ainda que para a manutenção destes pilares as Instituições

(guardiões) da democracia devem estar funcionando bem, visto que elas desempenham um papel primordial na resolução e mitigação de conflitos. Frisa-se que a polarização pode também constituir um grande empecilho para gerência dos conflitos no âmbito institucional. Segundo ele:

> Conflitos são ordeiros se todas as forças políticas esperarem poder alcançar alguma coisa, no presente ou pelo menos num futuro não muito distante, processando seus interesses no âmbito institucional e vendo que há pouca coisa a ganhar com ações fora desse domínio. Consequentemente, a democracia funciona bem quando qualquer conflito que surja na sociedade é conduzido e processado dentro do âmbito institucional, sobretudo através de eleições, mas também de sistemas coletivos de negociação, cortes e burocracias públicas, sem impedir quem quer que seja de ter acesso a essas instituições só por causa da substância de suas demandas. Em resumo, a democracia funciona quando conflitos políticos são processados em liberdade e paz civil, [...] (PRZEWORSKI, 2020, p.13).

Przeworski, em **Crises da Democracia** (2020), faz uma análise teórica e empírica sobre o conceito da democracia e seu estado de crise no mundo, especialmente nas democracias ocidentais. O autor define a democracia, a crise da democracia e, posteriormente, descreve casos concretos permeados pela crise democrática. Em outras palavras, o autor aponta os requisitos necessários para a existência da democracia e a possibilidade de falar em crise da democracia quando tais requisitos estão ausentes.

Przeworski (2020) parte da etimologia grega da palavra crise que significa decisão, situação em que um determinado *status quo* não pode mais durar ou é insustentável, de modo que, alguma decisão precisa ser tomada ou uma solução deve ser buscada para resolver tal problema de indeterminação circunstancial. Basicamente, algo está em crise quando atinge um estágio crítico. Com base nisso, analisamos a definição da democracia que o autor propôs e algumas das características básicas definidoras da democracia.

Ele parte da abordagem que define, a priori, a democracia em uma perspectiva minimalista e eleitoral: "a democracia é um arranjo político no qual as pessoas escolhem governos por meio de eleições e têm uma razoável possibilidade de removê-los quando não os querem mais no poder (influenciado por Schumpeter, Popper e Bobbio)", (PRZEWORSKI, 2020, p.13). Ou seja, a democracia é um sistema em que os governantes são escolhidos por meio das eleições e deixam de governar quando perdem a eleição. Para ele, a democracia possui um valor muito peculiar e intrínseco a ela: permite-nos, enquanto coletivo (população), escolher livremente quem vai governar. Nas suas palavras, quanto ao valor das eleições numa democracia:

> The value of elections is not that each voter has real influence on the final result, but that collective choice is made by summing the total of individual wills. Even if individuals see their own vote as ineffective, they should value voting as a procedure for making collective choices and there is dramatic evidence that often they do: some people have sacrificed their lives for the ideal of free elections [...] (PRZEWORSKI, 2018, p.77).

Przeworski (2020) afirma que democracia é um mecanismo para processar os conflitos na sociedade em liberdade e paz civil. Acredita-se que a democracia traz valores como: liberdade política e autonomia aos indivíduos, igualdade entre cidadãos, liberdade de expressão, etc. O autor enfatiza que a mudança de poder por meio da eleição é um fenômeno mundial relativamente recente nas democracias.

Sendo assim, as eleições desempenham um papel fundamental na disputa entre atores políticos para ocupar e permanecer no poder. Nestas condições, o autor chama atenção para violações de direitos de liberdade de expressão e de imprensa por um determinado governo, como violações com potencialidade de afetar a capacidade decisória dos cidadãos: de tirar do poder, por meio de votação, um governo que não satisfaz seu povo.

Przeworski (2020) adverte que a democracia é um projeto inacabado e, por isso, temos de melhorá-la através das eleições, produzindo perdedores e ganhadores temporários. Nesse contexto,

o autor considera a eleição como a característica mais importante da democracia, porque nela todos participam com direitos iguais na tomada de decisão, possibilitando a substituição dos governos em paz. (PRZEWORSKI, 2018).

Sendo assim, Przeworski (2018) em **Why Bother With Elections**, ressalta que processar conflito por meio de eleição é o meio mais importante e eficaz. Desta forma, o autor enfatiza que o custo de perder uma eleição não pode ser pouco, porque demonstra que a eleição não importa muito, mas também não pode ser grande, porque traz a sensação de perda total e, no último caso, o perdedor tende a não aceitar a derrota. Destarte, deve existir condições para que a chance de chegar ao poder, posteriormente, seja clara e igual para todos, incumbente e oposição. O milagre da democracia seria que o vencedor não massacre o perdedor e não o elimine perante a chance de ganhar uma eleição num futuro próximo. Conforme Przeworski:

> The most important condition, in order for elections to remain competitive and for their outcomes to be peacefully accepted, is that the stake in a particular election – the difference between the policies of the winner and those that would have been pursued by the loser – cannot be too low but also cannot be too high, or, when it is high, the winner of the current election must be less likely to win the subsequent one. Put differently, the more of a difference the outcome of a particular election makes, the lower must be the chance that the incumbent wins the next election. The reasoning that leads to this conclusion is intuitive: if the winner of an election fears that an electoral defeat would be disastrous for him or her personally or for his supporters, he will try everything possible not to lose by manipulating the rules, repressing the opposition, or even reverting to fraud. In turn, if the defeated opposition observes that the winner pursues policies highly damaging to its interests and values, it will be willing to wait patiently for the next election only if it expects to have a reasonable chance to win in the future and reverse the course. (PRZEWORSKI, 2018, p.117).

Svolik (2019) já havia feito reflexões equivalentes aos argumentos de Przeworski, afirmando que a democracia funciona bem quando as instituições regulam os conflitos. Para ele, a eleição

é o mecanismo principal para as democracias sob três condições: quando o que está em jogo não é grande; quando a perda da eleição não é desastrosa; e quando há chances de assumir o poder no futuro para todos. Em outras palavras, quando se tem essas condições, a chance da democracia prevalecer por mais tempo é maior.

Em suma, Przeworski (2018) utiliza uma perspectiva minimalista da democracia baseada na tríade do que Ginsburg e Huq (referência ao ano) consideram "os predicados básicos da democracia: eleições competitivas, direitos de expressão e associação assegurados por lei e Estado de Direito" (referenciar). Para o autor, essa tríade ou qualquer modelo com as suas características, como definidora, constituem um *checklist* que quando não são verificados em um determinado contexto, pode servir como base para identificarmos a crise democrática.

Desta maneira, ao avaliar o estado de crise da democracia, o autor descreve um panorama das principais democracias nas sociedades ocidentais nas quais constatou que nas duas últimas décadas do século atual foram caracterizadas por uma efervescência de sentimentos "antiestablishment, antissistema, antielite e populistas" (referenciar). Este fenômeno é marcado, eminentemente, pelo surgimento de novos partidos, pelo declínio da participação eleitoral em níveis nunca visto antes, e, sobretudo, pela desconfiança dos partidos políticos e das elites políticas, bem como dos "representantes" do povo nos governos.

Com isso, o autor aponta para uma expressiva diminuição ou enfraquecimento da crença e apoio ao sistema democrático do governo como regime capaz de prover soluções (crise de legitimidade). Dalton e Klingemann (2007) já destacavam estas questões, Thomassen (2005) constatou grande diminuição na votação pelo viés partidário, assim como no aumento da volatilidade partidária e eleitoral como consequências de descrença nos partidos políticos enquanto organizadores da competição política de gestores do bem comum.

Przeworski (2020) vai além, mencionando a desconfiança dos cidadãos para com as instituições democráticas, assim como as mídias, os bancos, as multinacionais e até as igrejas. Nesta senda, surgem antagonismos e polarizações em níveis elevados, em que adeptos dos partidos que compartilham valores culturais e

cosmovisões diferentes se veem não mais como adversários, mas sim, como inimigos. Os adversários se consideram enquanto ameaças existenciais ou empecilhos para o bem-estar da nação como um todo, vide o caso emblemático dos republicanos versus democratas nos Estados Unidos. (IYENGAR et al 2019).

Przeworski (2020) aponta duas grandes ameaças à democracia contemporânea: populismo e polarização. Sublinha que o populismo e polarização ameaçam a democracia e têm crescido em algumas democracias bem consolidadas. Para lidar bem com essas ameaças, ele recomenda o uso de mecanismos constitucionais que ampliarão o sistema representativo, de modo a possibilitar uma forma de representação política que crie espaço político para a oposição. Portanto, é fundamental permitir que a oposição ocupe e desempenhe um papel importante no governo.

Na mesma ótica, Graham et al (2016) consideram que a democracia se encontra em situação vulnerável, de modo que é aconselhável a aplicação de algumas políticas de compartilhamento de poder entre instituições, ou nas instituições *(powersharing)* entre diferentes grupos adversários, para evitar o fenômeno de *incumbente teke over,* que pode trazer consequências nefastas, sobretudo, em contextos de muita polarização: seja ela ideológica, partidária ou quando é baseada na afinidade étnica em um contexto de muita rivalidade e tensão sociopolítica.

Graham et al (2016) consideram que *Powersharing* pode se dar como um acordo político de compartilhamento de poder na arena política, permitindo a participação de um amplo conjunto de tomadores de decisão no governo. As partes dos acordos podem ser agentes e atores políticos que representam grupos sociais com interesses divergentes. Destarte, powersharing tem potencial de garantir que nenhum grupo ou cidadão seja prejudicado pelas políticas arbitrárias de um determinado governo.

Na mesma ótica, Acemoglu e Robinson (2020) advertem sobre a importância de ter uma sociedade civil fortalecida e vigilante, bem como a existência de um Estado forte que atue dentro das margens constitucionais (Leviatã acorrentado), sob estas condições é possível evitar grandes crises e rupturas democráticas e, em contrapartida melhorar a democracia. Acemoglu e Robinson (2005), consideram que a democracia se consolida a partir do

momento em que as elites não têm mais grandes motivos e incentivos para derrubar a ordem vigente. E, para que isso aconteça os autores sugerem seguintes ocorrências: sociedade civil fortalecida, estrutura das instituições políticas fortes, da natureza das crises políticas e económicas, menor nível de desigualdade económica, bom desempenho na economia e da forma e extensão da globalização.

De acordo com Przeworski (2020), a ausência das características mencionadas resultam, fundamentalmente, em ascensão de movimentos de extrema direita na Europa ocidental, com pautas antidemocráticas, anti-imigração, contra minorias, contra dissidentes sexuais e, sobretudo, na ascensão de líderes populistas com pretensões ditatoriais, tais como: Recep Tayyip Erdogan na Turquia, Viktor Orban na Polônia, Jean-Marie Le Pen na França, Donald Trump nos Estados Unidos, para citar somente os casos mais célebres e, finalmente, Jair Bolsonaro no Brasil e Javier Milei na Argentina.

De modo geral, a crise da democracia atual, abordada por Przeworski possui duas dimensões: a primeira diz respeito ao fato de que os incumbentes têm dificultado suas substituições no poder, tornando-os difíceis de serem derrotados nas eleições por utilizarem alguns mecanismos, tais como: manipulação da Constituição, aumento de termos de mandato e, até mesmo, fraudes nas eleições. Desta forma, a capacidade democrática dos cidadãos escolherem e removerem governantes do poder através de eleições tem sido limitada e ameaçada. A segunda dimensão em que se configura a crise recente da democracia está relacionada com a ascensão ao poder de figuras antidemocráticas, o populismo e o aumento crescente da desigualdade.

3. Quais são as causas e as características da crise da democracia brasileira?

A literatura brasileira converge em demarcar como uma das causas principais para crise de democracia no Brasil: a crise econômica que o país vem enfrentando no começo da segunda década deste século, precisamente nos mandatos da ex presidente Dilma Rousseff. Salienta-se que Przeworski (2004) já advertia que

o mau desempenho econômico pode influenciar negativamente o processo da estabilidade democrática. Segundo ele, podem ser vários os elementos a originar uma democracia num dado país, no entanto, sua estabilidade passa por um bom desempenho econômico dos governos e, obviamente, pelo bom funcionamento das Instituições. Em suas palavras:

> The paths to democracy are varied. Indeed, they seem to follow no predictable pattern. But once democracy is established, for whatever reasons, its survival depends on a few, easily identifiable, factors. Foremost among them is the level of economic development, as captured by per capita income. But political institutions also matter. (PRZEWORSKI, 2004, p.12).

A supracitada crise econômica brasileira resultou em grandes manifestações contra o aumento dos preços das passagens nos transportes públicos e se escalou em protestos generalizados e de grandes dimensões em várias metrópoles do país a partir de 2013, culminando com o impeachment da então presidente - Dilma Roussef. Autores como Miguel (2019) sustentam que o impeachment sofrido por Dilma em 2016 está amplamente relacionado com a ascensão da direita e da extrema direita no Brasil, dando vigor, sobretudo, ao discurso do então deputado, Jair Messias Bolsonaro.

Limongi (2023) considera o impeachment como um momento desastroso para democracia brasileira, que acabou resultando na emergência do Bolsonaro. Nesta senda, Philippe Scerb (2021) avalia a eleição do Bolsonaro como resultado de um contramovimento, chamado de desdemocratização, com viés de um líder muito populista. Por outro lado, Nobre (2020) afirma que, apoiado por polos ideológicos diferentes tais como: militares e evangélicos, a vitória eleitoral de Bolsonaro em 2018 é um resultado derradeiro da crise institucional iniciada em 2013.

Junior, Goulart e Frias (2020) afirmam que a vitória de Bolsonaro em 2018 se deve ao fato dele ter robustecido a união de uma comunidade moral de cidadãos acuados e ressentidos, com base em articulações que se fundamentam em três pilares: nacionalismo beligerante, que visa armar os ditos “cidadãos do

bem", o moralismo hierarquizador maniqueísta, (eminentemente cristão) contra dissidentes sexuais e outras minorias, um tipo de antielitismo baseado na ideia de anticorrupção, bem como antagonismo com relação à esquerda.

Dito de outra forma, a campanha do Bolsonaro se deu basicamente a partir de uma articulação discursiva que envolve a concepção de segurança relacionada ao combate à corrupção; à defesa de valores morais tradicionais; e, sobretudo, o combate à esquerda, simbolizada pela figura do Partido dos Trabalhadores, o PT, que consideram o portador responsável pelas ameaças aos valores tradicionais dos autodenominados "cidadãos de bem".

A história demonstra que em cenários de crises econômicas de grandes proporções e governantes, corriqueiramente atrelados à corrupção, é fácil identificar grande insatisfação popular com as instituições políticas, fato que resulta na descrença na democracia como regime capaz de resolver os problemas dos cidadãos. O fator econômico é muito importante para a exaltação dos ânimos, criação de ressentimento e aumento da polarização que pode atingir níveis altos, afetando negativamente a credibilidade da democracia enquanto regime político. (LIPSET, 1959).

Assim sendo, estes elementos podem influenciar o surgimento de líderes populistas com intenções e práticas reacionárias, que aproveitam da situação de cidadãos ressentidos com a crise para alavancarem suas pautas junto a estes eleitores e, com isto, chegarem ao poder, isso aconteceu recentemente em muitos países do Ocidente, e no Brasil, temos o caso de Jair Bolsonaro. Obviamente, sua chegada à presidência não deve ser relacionada simplesmente às questões de ressentimento dos cidadãos para com uma elite corrupta em uma situação de grande crise econômica. Porém, envolve a conjuntura sociopolítica daquele momento: aversão ao partido dos trabalhadores, ascensão das ideias conservadoras e extremistas, bem como a demonização da política nacional.

Vale salientar que o cenário político brasileiro ficou marcado negativamente nas últimas décadas por corrupção na administração pública envolvendo políticos importantes, fato que desmoralizou a crença popular nas instituições e nos políticos. Vide

as duas grandes operações marcantes na história política do Brasil: Mensalão[2] e Lava-jato[3] que descobriram grandes esquemas de corrupção em que vários políticos e governantes foram condenados ou presos. Mensalão, operação iniciada em 2005 e durou cerca de 9 anos, investigava o esquema ilegal de compra de parlamentares que envolvia nomes como: José Dirceu, então ministro da Casa Civil, José Genoino, ex-presidente do PT etc.

A Operação Lava Jato iniciada oficialmente em 2014 é uma investigação da Polícia Federal sobre esquema de lavagem e desvio de dinheiro envolvendo a Petrobras (a maior empresa do país), grandes empreiteiras e políticos. Seu desfecho também resultou em condenação e prisão de vários políticos importantes do PT, tais como: Eduardo Cunha, então presidente da Câmara dos Deputados, e Renan Calheiros, presidente do Senado, José Claúdio Genu (ex-tesoureiro), Delúbio Soares (ex-tesoureiro), João Vaccari Neto, Sílvio Pereira (ex-secretário geral). Esta conjuntura toda contribuiu para que Jair Bolsonaro fosse eleito.

Jair Messias Bolsonaro tornou-se presidente da República e, desde então viu-se o comportamento dele marcado pela falta de decoro, atitudes que não condizem com as funções do primeiro mandatário do país[4]. Sobre as causas da eleição do Bolsonaro, existem inúmeras análises e interpretações, de modo que, seria muito simplista afirmar, peremptoriamente, que alguma variável exclusiva determinou sua vitória. Porém a literatura elege variáveis como: conjuntura política daquele momento marcada por escândalos e corrupção; descredito às instituições políticas; crise econômica; e desejo incansável da população em ver mudança, isto é, novos atores na liderança política do país.

O governo de Bolsonaro foi marcado por incessantes violações de direitos humanos, a partir de cortes e ou da diminuição de políticas públicas voltadas às minorias, discursos inescrupulosos e nocivos que incentivam violência contra grupos

2 Para mais informação sobre, consulte: https://www.politize.com.br/mensalao-o-que-aconteceu/. Acesso em: 03 jun. 2023.
3 Consulte: https://www.nexojornal.com.br/podcast/2021/02/03/o-fim-da-lava-jato-em-curitiba-apos-7-anos-de-operacao. Acesso em: 03 jul. 2023.
4 Vide: https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2022/02/10/democracia-vive-erosao-global-no-brasil-bolsonaro-ataca-instituicoes.htm. Acesso em: 03 jul. 2023.

sociais minoritários, motivando cidadãos a não acreditarem nas instituições democráticas e não só, vide suas atitudes e discursos contra a vacina durante a pandemia de Covid-19[5].

Neste imbróglio, as eleições presidenciais de 2022 foram realizadas em um contexto de muita tensão social numa sociedade polarizada como nunca antes na história, os dados da Genial Quest (2022) apontam para um nível de polarização extremo entre bolsonaristas e petistas. Se por um lado, há polarização, por outro, Meneguello e Amaral (2022) constatam que houve uma grande queda na identificação partidária dos cidadãos, ou seja, baixo apoio aos partidos políticos. A confiança nos partidos políticos foi de apenas 13%, e quase 50% acreditam que os partidos não representam os interesses dos cidadãos, apenas dos próprios políticos.

A opinião pública nacional desconfia muito dos partidos políticos, em parte devido às crises institucionais e escândalos de corrupção que marcaram o cenário político brasileiro nas duas últimas décadas ora mencionadas. Constituindo assim, uma imagem negativa da política nacional e dos políticos, associada à insatisfação com o mau desempenho dos governos. Na mesma ótica, o último relatório da Freedom House (2022) classifica o Brasil como um país "*free*" (livre), atribuindo-lhe uma pontuação de 70/100 numa medição que considera "*political rights & civil liberties*" (direitos políticos e liberdades civis). Apesar de ser um país livre, o relatório destaca problemas como altos níveis de violência política cotidiana, bem como a inércia dos governos em lidar com a criminalidade.

Além disso, tais indicadores apontam para violência desproporcional, exclusão socioeconômica e discriminação de dissidentes sexuais e outros grupos minoritários. O relatório também menciona a corrupção endêmica e a diminuição da transparência governamental como questões significativas. Problemas que, outrora, foram constatados por Linz e Stepan (1996) e incluídos naquilo que chamam de falta de eficácia e legitimidade do Estado democrático no Brasil.

---

5 Vide: https://oglobo.globo.com/saude/epoca/noticia/2021/12/relembre-ataques-de-bolsonaro-contra-as-vacinas-em-2021-25334915.ghtml. Acesso em: 01 jul. 2023.

De mesmo modo, com base nos dados de 2022 da Human Rights Watch que destacam preocupações persistentes sobre a situação dos direitos humanos e da democracia nos países, apontam que o Brasil enfrenta sérias violações dos direitos humanos e das regras democráticas. Estas violações incluem casos de violência policial, não diminuição nos índices de homicídios, abusos militares, violações dos direitos dos povos indígenas e políticas inadequadas em relação às mudanças climáticas e seus impactos.

Destaca-se ainda o grande nível de polarização que se viveu durante os anos de mandato de Jair Bolsonaro, resultando em conflitos entre cidadãos opositores, violências e até assassinatos por motivação político partidária, um tipo de polarização que Iyengar et al (2019) chamam originalmente de *affective polarization*. Em outros termos, os efeitos negativos da sociedade brasileira muito polarizada traduzem-se em intolerância política. A imprensa nacional tem noticiado vários casos de conflitos e assassinatos por motivações, eminentemente políticas em períodos eleitorais[6], tudo isso chegou ao ponto mais alto em que a violência ganhou proporções inimagináveis: quando o resultado das eleições presidenciais de 2022 culminou na invasão ao Palácio do Planalto pelos apoiadores do candidato derrotado, na tentativa de impedir que o vencedor tomasse posse.

Sabe-se que a atitude destes eleitores descontentes e aptos a criar caos social tem a ver com o comportamento do então presidente derrotado nas eleições, visto que ele incitava a violência através de seus discursos, bem como a não aceitação dos resultados caso não os fossem favoráveis, descredibilizando as urnas eletrônicas, e, sobretudo, fazendo com que tais eleitores discordassem dos resultados ao ponto de depredarem o patrimônio público, no evento do dia 8 de janeiro de 2023. Salienta-se que o governo de Bolsonaro contava com grande presença de militares em cargos importantes, como na Polícia militar e toda a classe castrense, alguns usaram de suas posições para tentar sabotar o

6 Vide esta reportagem: https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2022/07/18/mortes-por-intolerancia-politica-no-brasil-ja-superam-as-de-4-eleicoes-nacionais.htm#:~:text=O%20Brasil%20j%C3%A1%20contabilizou%20neste,campanhas%20presidenciais%20desde%20a%20redemocratiza%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 10 fev. 2023.

processo eleitoral e muitos foram coniventes com a invasão ao Palácio do Planalto[7].

Partindo do nosso autor base, é notória que a rivalidade nas eleições de 2022 era grande, de modo que os partidos concorrentes disputaram enfurecidamente as eleições, uma das partes estava disposta a utilizar até meios ilegais para ganhar a eleição. O Partido Liberal (PL) partido do então presidente tornou-se altamente ideológico à medida que acreditava que valores essenciais estavam em jogo, especialmente os da família tradicional cristã, sob slogan "Deus, pátria e família". Consideravam tais valores ameaçados por discursos de esquerda que promovem, segundo eles, a dissidência sexual e a desmoralização da sociedade, temendo a volta ao poder do então presidente petista, preso por suposta corrupção anos antes e absolvido pouco antes das eleições. Por outro lado, os petistas e o espectro da esquerda em geral temiam a continuidade do incumbente, de modo que encararam estas eleições como se fossem cruciais para salvar a democracia brasileira e manter os avanços já conseguidos. Em outras palavras, parafraseando Przeworski (2018), o que estava em jogo era grande demais para ambas as partes.

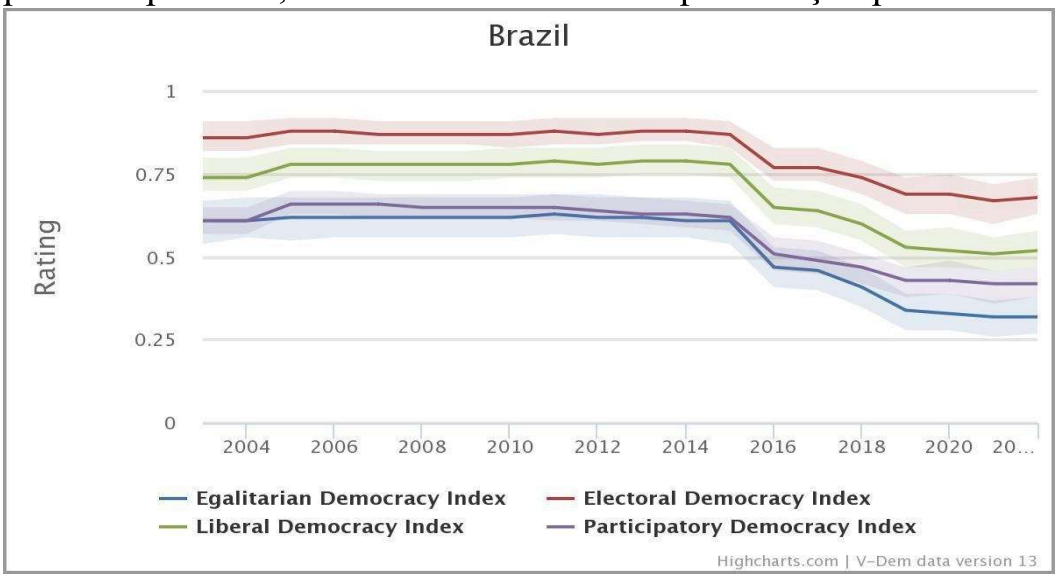
Em suma, quando afirma-se que a democracia brasileira está em crise trata-se da existência de uma crise econômica que causou desordem social, no seu ápice, houve um primeiro mandatário populista que propagandeou ideias antidemocráticas e discursos contra minorias, que desacreditou das instituições, sobretudo eleitorais, ameaçou não aceitar a derrota eleitoral, não respeitou a autonomia e a interdependência entre os poderes executivo, legislativo e judiciário, bem como atacou e questionou constantemente as decisões do Supremo Tribunal Federal. Portanto, a crise da democracia brasileira é caracterizada, eminentemente, pelo mau desempenho dos governos, grande descrédito popular às instituições democráticas, corrupção na administração pública e a polarização política e afetiva.

---

7 Vide: https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2023/01/invasao-dos-poderes-entenda-o-passo-a-passo-que-levou-terroristas-a-destruir-predios-do-congresso-planalto-e-stf.ghtml. Acesso em: 01 jul 2023.

4. Os dados da V-dem sobre democracia no Brasil

Os dados da V-Dem demonstram mudanças importantes que ajudam a entender o retrocesso que a democracia brasileira sofreu de 2013 a 2022 e, sobretudo, de 2019 a 2022, durante o mandato do então presidente Jair Bolsonaro, marcado por crescentes ataques ao judiciário[8], ineficiência do governo quanto às políticas públicas, à violência eleitoral e à polarização política.



Fonte: V-Dem

É notória as quedas nas pontuações das variáveis que medem alguns princípios fundamentais para uma democracia efetiva, tais como: proteção aos direitos individuais e das minorias contra a tirania do Estado e ou da maioria, igualdade, representada na linha azul. O quesito liberdade de participação dos cidadãos, bem como eleições competitivas e transparentes, representada na linha vermelha, liberdade de expressão, imprensa livre, na linha verde. As linhas: azul e roxo influenciam as projeções feitas na linha verde, sobre o quanto uma democracia é liberal e o que caracteriza uma democracia eleitoral na linha vermelha.

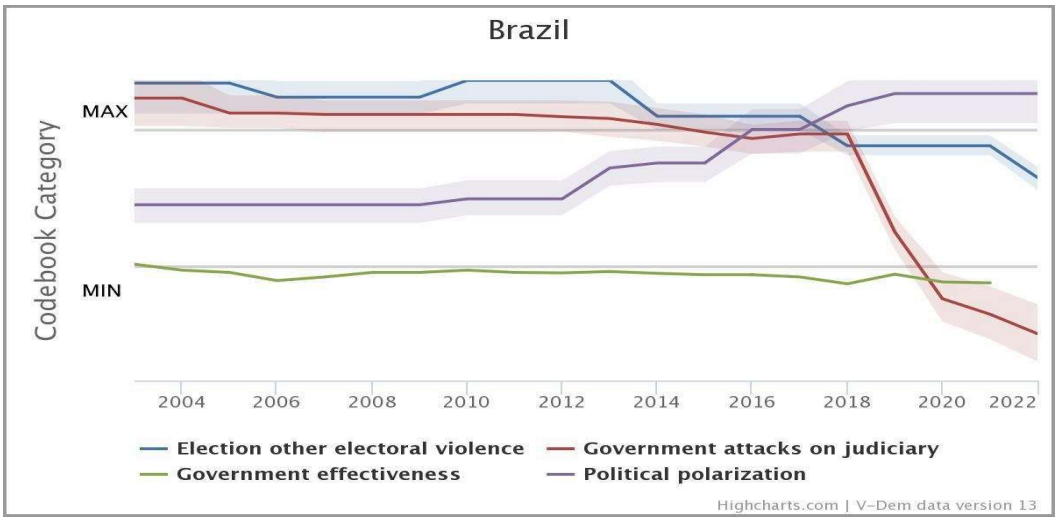
De acordo com o gráfico e os dados da V-Dem, constata-se o declínio em todas as quatro variáveis mensuradas, assim como demarcamos o início da crise da democracia brasileira em 2013, os

8 Vide: https://www.conjur.com.br/2022-jul-24/bolsonaro-ataca-judiciario-chama-apoiadores-setembro/ Acesso em: 12 abr. 2023

dados e as linhas projetam esse declínio a partir de suas descidas de 2013 para frente e, principalmente, no ano de 2016 com o impeachment da ex presidente Dilma Roussef, assim como em 2018 com a vitória de Jair Bolsonaro nas eleições presidenciais.

De 2018 a 2022, período de mandato do então presidente eleito, constatou-se uma piora e uma queda total de pontuação nas variáveis que medem o nível de democracia no país. Vale salientar, que essas variáveis são correlacionadas, de modo que influenciam-se mutuamente, isto é a queda de uma repercute na outra e, consequentemente, no nível de democracia.

Na mesma ótica, o gráfico 2 apresenta nível de polarização política, ataques ao governo e ao poder judiciário de 2013 a 2022.

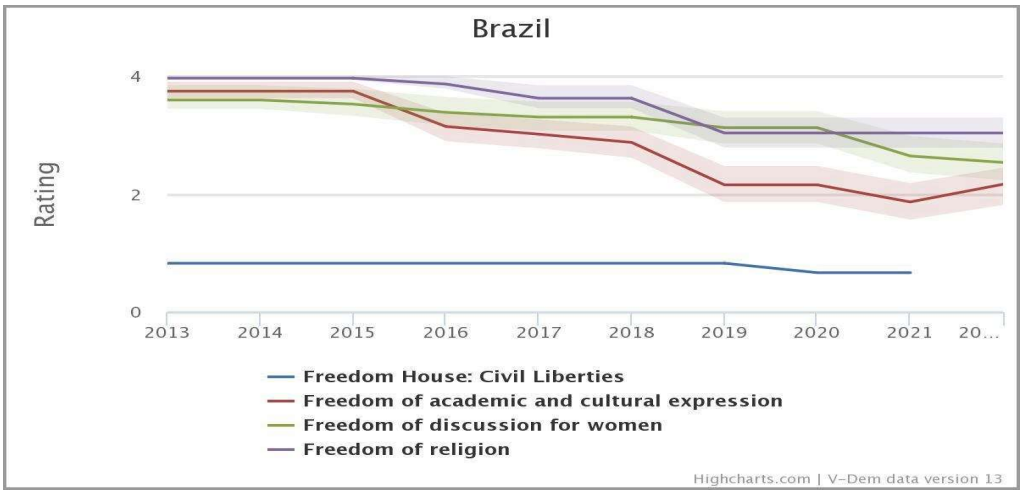


Fonte: V-Dem

As quatro variáveis apresentadas no gráfico medem entre o compromisso e a eficiência do governo com as políticas públicas, tanto a manutenção das existentes quanto a implementação das novas e boas políticas, fornecendo bens públicos. Medido de 0 a 4, quanto maior a pontuação, maior é a efetividade das políticas do governo, apresentada na linha vermelha do gráfico. A linha azul representa a variável sobre o ataque ao poder judiciário, que se configura, por exemplo, nas acusações de corrupção, de que as decisões são motivadas por razões políticas e de incompetência, que é, sobretudo, medida numa escala de 0 a 4, assim quanto menor a pontuação, mais frequentes são os ataques ao judiciário.

No que tange à polarização, quanto maior a pontuação, de 0 a 4, mais a sociedade está polarizada politicamente, isto é, existe mais animosidade entre eleitores e adversários políticos. A variável sobre violência eleitoral demonstra que quanto menor a pontuação de 0 a 4, maior é a presença de violência eleitoral, que pode ser caracterizada pela contestação de resultados, obstrução de propriedades e tentativas de fraude, compras de voto, etc.

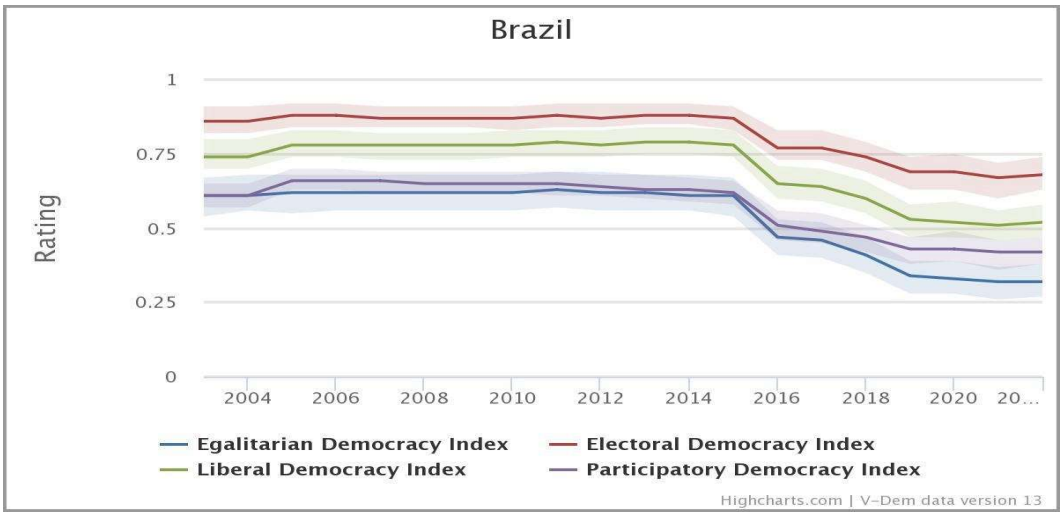
O gráfico abaixo nos ajuda a compreender como vários princípios que devem reger uma sociedade democrática foram violados durante o período analisado e, principalmente, no governo Bolsonaro. Os dados e variáveis do V-Dem apresentam declínios nas pontuações das variáveis/princípios inerentes às sociedades democráticas, que devem ser minimamente mantidas e respeitadas, o que não ocorreu durante o mandato do então presidente supracitado. Princípios estes que dizem respeito às liberdades civis, de expressão cultural e acadêmica, de direito das mulheres e direitos religiosos - vale lembrar que a intolerância religiosa motivou assassinatos durante o mandato de Bolsonaro.



Fonte: V-Dem

As variáveis que medem liberdades civis, liberdades acadêmicas, culturais e de expressão, liberdade de discussão para mulheres e liberdade religiosa que já vinham registrando quedas desde 2013, 2015 e 2016, seus índices pioraram durante mandato do então presidente, Jair Bolsonaro, durante os anos de 2018 a 2022, como demonstram as linhas: azul, verde e vermelho do

gráfico. Estes indicadores refletem no estado da democracia em que o país se encontrava.



Fonte: V-Dem (2023)

Conforme o índice de democracia da The Economist Intelligence Unit (EIU) de 2022, o Brasil ocupou a 47ª posição em 2021 e a 51ª posição em 2022 no cenário global, com uma pontuação geral de 6.86. As variáveis mensuradas, com pontuações de 0 a 10, destacam-se da seguinte forma: Processo eleitoral e pluralismo (9.58); Funcionamento do governo (5.36); Participação política (6.11); Cultura política (5.63); Liberdades civis (7.65). Estes dados revelam que as variáveis relacionadas à cultura política e ao funcionamento do governo obtiveram pontuações significativamente abaixo da média. Isso reflete no tipo de liderança executiva que o país teve e como a sociedade foi impactada pelas ações do governo e pela polarização política no país durante o período analisado. Os dados do IBGE (2022) também apontam que, apesar da diminuição da pobreza no país, a desigualdade tem sido crescente em termos regionais, de classe, raça e entre centros urbanos e cidades do interior.



Fonte: elaboração própria, baseada nos dados da EIU

5. Considerações Finais

Conforme demonstrou Przeworski (2020), seguindo seu *check list* para analisar a crise de democracia no Brasil, consideramos como variáveis ou elementos imprescindíveis: bom desempenho econômico do governo, crença popular nas instituições, polarização mínima, presidente sensato que não propaga violência e que respeita as instituições, aceitação do resultado eleitoral - aceitar derrota e não incentivar manifestações antidemocráticas e violentas que contestam ilegalmente e sem provas decisões de outros órgãos institucionais, especialmente o TSE.[9] Se considerarmos os elementos mencionados como fundamentais para o razoável funcionamento da democracia, quando ausentes, como no caso que acabamos de ver, estamos diante de uma crise democrática. Salientamos que as crises podem ter características diferentes, tendo em vista as particularidades de cada contexto.

Isto posto, sublinhamos também que as crises democráticas podem ter causas diferentes, por exemplo, as causas da crise de democracia verificadas no Ocidente são diferentes com as causas e características daquilo que chamamos de crise da democracia

9 Vide: https://www.brasildefato.com.br/2022/04/28/entenda-ofensiva-de-jair-bolsonaro-contra-instituicoes-democraticas#:~:text=O%20presidente%20Jair%20Bolsonaro%20intensificou,deste%20ano%2C%20controlada%20pelas%20For%C3%A7as. Acesso em 03 jul. 2023.

brasileira. Partimos do entendimento de que a crise da democracia não está relacionada apenas com a ascensão de figuras e líderes antidemocráticos no poder.

No entanto, analisamos a crise da democracia como um fenômeno social e político presente nas sociedades que optam pelo modelo democrático de governo. Importa mencionar que as crises de democracia não necessariamente têm a ver com questões essencialmente políticas, advém também de várias vertentes da vida social e especificidades de cada contexto. A título de exemplo, pode advir da busca por ampliação de direitos, da crise econômica, inflação e muitos outros problemas que afetam indivíduos enquanto membros de uma comunidade política que articulam essas pautas. No entanto, quando as instituições democráticas e os órgãos competentes não atendem tais demandas podem acontecer rupturas (crise institucional, agitação social etc.), que podemos chamar também de crise democrática a depender do seu estágio crítico.

Referências

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, A. James. **The narrow corridor:** States, societies and the fate of liberty. New York: Penguin Press, 2019.

DIAMOND, Larry. Facing Up to the Democratic recession. **Journal of democracy**. v. 26, n. 1, jan. 2015 © 2015 National Endowment for Democracy and Johns Hopkins University Press.

FRIAS, Paula; GOULART, Mayra; GRACINDO JUNIOR, Paulo. Os humilhados serão exaltados: ressentimento e adesão evangélica ao bolsonarismo. **Cad. Metropole**, São Paulo, 2021. v. 23, n. 51, p. 547-579. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5105. Acesso em: 15 out. 2023.

FREEDOM HOUSE: https://freedomhouse.org/country/brazil. Acesso em: 25 out. 2023.

HUMAN RIGHTS WATCH: https://www.hrw.org/. Acesso em: 25 nov. 2023.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/. Acesso em: 10 dez. 2023.

IYENGAR, Shanto et al. The origins and consequences of affective polarization in th e United States. **Annual reviews,** v. 22, p. 129-146, may, 2019.

KLINGEMANN, Hans-Dieter; DALTON, Russell J. Political behavior. **The Oxford handbook of comparative politics**. Oxford: Oxford University Press, 2007. (edited by) Boix, Carles & Stokes, Susan.

LIMONGI, Fernando. **Operação impeachment: Dilma Rousseff e o Brasil da lava jato**. São Paulo: Editora Todavia, 2023.

LINZ, Juan; STEPAN, Alfred. Problems of democratic transition and consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe. **Politics & social sciences**, Johns Hopkins UP, 1996.

LIPSET, S. M. Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. **American political science review,** v. 53, n. 1, p. 69-105, mar, 1959.

MENEGUELLO, R.; AMARAL, O. E. do. Para onde foram os partidos na opinião pública? As percepções sobre os partidos políticos na redemocratização no Brasil. **Estudos avançados,** [S. l.], v. 36, n. 106, p. 75-75, 2022. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/205919. Acesso em: 25 out. 2023.

MIGUEL, L. F. **O colapso da democracia no Brasil: da Constituição ao golpe de 2016**. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

NOBRE, Marcos. **Ponto-final: a guerra de Bolsonaro contra a democracia**. São Paulo: Editora Todavia, 2020.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracy and economic development.** New York University, 2004.

PRZEWORSKI, Adam. **Why bother with elections**. Cambridge: Polity Press, 2018.

PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

STROM, Kaare; MILLER, Michael K; GRAHAM, A.T. Benjamim**. Safeguarding Democracy: Powersharing and Democratic Survival.** 2016. Electronic copy available at: http://ssrn.com/abstract=2 531118. Acesso em: 10 abr. 2020.

SCERB, P. Causa ou consequência? Representação e participação no contramovimento bolsonarista à crise da democracia no Brasil. **Mediações -** Revista de Ciências Sociais, Londrina, v. 26, n. 1, p. 68–85, 2021. Disponível em: https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/41362. Acesso em: 11 jul. 2023.

SVOLIK, W. Milan. **Democracy as na equilibrium: rational choise and formal political theory in democratization research**. 2019. Democratization: http://www.tandfonline.com/action/journalInformation?journalCode=fdem20. Acesso em: 07 jun. 2020.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (EIU): https://www.economist.com/ V-DEM: https://v dem.net/. Acesso em: 25 out. 2023.

THOMASSEN, J. **The European Voter: A Comparative Study of Modern Democracies**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

V-DEM: https://v dem.net/. Acesso em: 15 out. 2023.

CAPÍTULO 2

A HIPERTROFIA DO EXECUTIVO E A SEGURANÇA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO

Ana Luisa Ferreira Vital[1]
Carlos Bolonha[2]

1. Introdução

O problema da presente pesquisa é o cenário brasileiro durante o período de 2019 a 2022, ou seja, o período que compreende o mandato do governo Bolsonaro. Nesse período, diversas diretrizes de governo apontaram possíveis indícios de ameaça ao Estado Democrático de Direito e insegurança institucional, sendo comum o ataque às instituições que fossem vistas como adversárias ao Governo Central.

O objeto da pesquisa é a hipertrofia do Executivo durante esse governo e suas decisões, a fim de analisar, na questão problema, como se deram as relações de Poder no governo Bolsonaro e quais foram os comportamentos institucionais que possam indiciar a Hipertrofia objetificada.

Para tanto, analisa-se um argumento central que se baseia em dados empíricos sobre a gestão governamental. Parte-se para a seguinte análise: em seus dois primeiros mandatos, Lula emitiu 418 MP's; Dilma, em dois mandatos, emitiu 221 MP's; Temer, em dois anos, emitiu 125 MP's e, finalmente, Bolsonaro, em seu único mandato, emitiu 283 MP's. Observa-se que a partir do governo Temer houve uso extensivo das amplas competências constitucionais para interferir no plano econômico e jurídico, indiciando tendências centralizadoras e autoritárias nas instituições brasileiras que direcionam ao questionamento apresentado sobre o hiperpresidencialismo.

---

1 Graduanda do curso de direito da Faculdade Nacional de Direito – UFRJ.
2 Professor da Graduação e Pós Graduação da Faculdade Nacional de Direito – UFRJ.

O marco teórico parte de uma discussão entre as teorias clássicas de Separação de Poderes e teorias contemporâneas que buscam uma releitura e discussão sobre a nova separação de Poderes. A partir dessas discussões é possível aproximar o cenário brasileiro e introduzir essas teorias para o período estipulado, a fim de responder à questão levantada.

A metodologia pode ser compreendida a partir de critérios que estabelecem a moldura de investigação. O critério bibliográfico foi a análise de textos clássicos para fundamentação teórica e a análise de textos contemporâneos para a aproximação ao cenário e aprofundamento da discussão teórica. Já o critério temporal é indicado pelo recorte do início de 2018 até o fim de 2022, mais propriamente o período de ascensão do Bolsonaro ao poder. O critério espacial é o Brasil e o critério Material são as medidas provisórias emitidas durante esse período. Por fim, o critério de seleção dos dados empíricos parte da escolha de atos administrativos que provém da iniciativa do Executivo

2. A democracia delegativa e a figura do Presidente no Brasil

O contexto do presente trabalho parte da ideia de democracia delegativa[3], principalmente nos cenários brasileiros pós agosto de 2016. A princípio, a razão de existência de uma democracia delegativa parte do pressuposto de uma ideia de segunda transição, ou seja, a transição de governo autoritário para um governo democrático seguida de uma transição para um regime democrático, mais propriamente uma democracia institucionalizada. O elemento principal de sucesso dessa transição seria, então, a competência desses governos em construir fortes e decisórias instituições democráticas para reger o poder político, condicionadas por políticas públicas e estratégias que incorporem um interesse comum na construção democrática, tal qual uma vontade de constituição.[4] (O'DONNEL, 1991, p.26).

3 O'DONNELL, Guillermo A; IAZZETTA, Osvaldo; QUIROGA, Hugo. Democracia delegativa. Ciudad Autónoma De Buenos Aires: Prometeo Libros, 2011.

4 Conceito dado por Hesse que parte do pressuposto de que a compreensão da necessidade e valor da ordem normativa e a constante legitimação e reiteração da eficácia das leis, por

Esse modelo democrático é próprio de uma ideia de ultra identificação entre povo e governante, de forma que o presidente, ao ganhar as eleições, teria uma legitimidade de governar como bem entender, por mais que seu projeto político não reflita suas ações, na medida em que as relações de poder assim permitirem. Nessa concepção, o presidente surge como uma figura paternalista que busca salvar a nação de todos os conflitos políticos, disputas e crises anteriores, por meio de soluções de curto prazo que muitas vezes deixam de lado os outros Poderes. Tem início, desse modo, uma série de decisões céleres que não tem aplicações práticas efetivas, pois, por terem sido tomadas unilateralmente, não são aplicadas de maneira efetiva pelos outros órgãos e, por consequência, raramente tem sucesso, recaindo a culpa de forma unilateral para o presidente e instaurando uma nova crise de representação. (O'DONNEL, 1991, p.39).

Para além, essa identificação absoluta entre o presidente e a nação é caracteristicamente advinda da legitimidade do voto popular em que se utiliza do voto em dois turnos, com o segundo concretizando o majoritarismo da população em eleger aquele líder. Unindo esse fator à imagem paternal do presidente, a democracia acaba reduzindo-se ao voto, pois o processo deliberativo é afastado institucionalmente pela hipertrofia executiva e socialmente pela delegação do poder popular ao líder.

A perspectiva abordada pelo texto "A Nova Separação de Poderes"[5] do autor Bruce Ackerman[6] parece ser um enfoque relevante a ser trazido para a discussão. O presidencialismo, por si só, apresenta uma patologia de culto à personalidade que é intensificada em países com tendências centralizadoras de poder mais afloradas. A premissa geral seria de que, diferente do parlamentarismo, o presidencialismo tem uma maior propensão ao culto de uma única personalidade. Não que o parlamentarismo não seja propenso a isso, mas no caso desse sistema há uma

---

parte da vontade popular, são fatores decisivos para a contenção do arbítrio e construção de uma ordem democrática.

5 ACKERMAN, Bruce. **A Nova Separação dos Poderes.** 1. ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2009.

6 Apesar de datado, o texto apresenta uma discussão relevante ao assunto aqui tratado no que tange ao Poder Executivo.

possibilidade maior de controle da atividade dos primeiros-ministros, pois quando algo polêmico é exposto os parlamentares prontamente acomodam-se da opinião pública e retiram-os do poder. Outro fator significativo é a improbabilidade de emergência de um primeiro-ministro personalista, afinal a manutenção de seu poder depende diretamente da confiança e apoio parlamentar. No presidencialismo, então, esse problema agrava-se pela presença de impedimentos legais de remoção do presidente do poder. Ademais, o personalismo é fortalecido na lógica de democracia por vontade da maioria, o povo elegeu e confiou na figura única do presidente diretamente, logo sua figura representa mais ao povo do que qualquer outra instância.

Nesse cenário, o hiperpresidecialismo é reforçado pelo rol de extensas prerrogativas constitucionais do presidente. Em um contexto de redemocratização, a Constituição de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã, é conhecida por sua característica de resiliência perante as transformações sociais. Como apontado por Virgílio Afonso da Silva[7], seu caráter em parte garantista, no sentido de oferecer o desenho institucional para a organização do Poder e Estado, é próprio de um esforço para manter o status quo até então estabelecido. O presidente, então, seguindo uma tendência de centralização de Poder, pode, constitucionalmente, regulamentar decretos[8], vetar, total ou parcialmente, projetos de lei conforme o interesse público[9], escolher os Ministros de Estado, o procurador geral da república, que fiscaliza seu exercício, indicar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os conselheiros do Tribunal de Contas da União, o advogado geral da União, entre outros. O que mais é relevante, porém, são as capacidades do presidente perante o processo legislativo e funcionamento do ordenamento, visto que é capaz de propor emendas à Constituição[10] e as chamadas Medidas Provisórias[11], que

7 SILVA, Virgílio Afonso. **Direito constitucional brasileiro.** São Paulo: Edusp, Editora da Universidad da São Paulo, 2021.
8 art. 84, IV, CF.
9 art. 66, §1º, CF.
10 art. 60, II, CF.
11 Art. 62, CF.

funcionam na mesma lógica dos antigos decretos-lei, apesar das limitações materiais e requisitos.

3. Relações entre os poderes: um debate atemporal

A discussão central aqui apresentada busca desenvolver uma análise sobre o diálogo entre a Separação de Poderes de Hamilton e Madison[12] e as ideias trazidas pelo *The Executive Unbound*, de Eric Posner e Adrian Vermeule[13], e outras duas teorias contemporâneas[14]: a de Bruce Ackerman e a Daryl Levinson e Richard Pildes[15]. É preciso pontuar que, apesar do grande espaço de tempo entre as obras, ainda assim é possível estabelecer um diálogo entre as teorias. Enquanto a conceituação clássica dos manifestos federalistas buscou definir um parâmetro inicial da Separação de Poderes sob um ideal de funcionamento, as teorias contemporâneas abrem espaço para uma análise crítica dessa moldura funcional após os desdobramentos históricos e políticos da separação de poderes. As teses dos autores supracitados colaboram para entender as origens, objetivos e consequências dessa separação nos contextos atuais e para o presente estudo levando em consideração o cenário brasileiro.

Hamilton[16], em seu nono manifesto, da coletânea de *The Federalist Papers*, define que a regularidade na distribuição de poderes em diferentes departamentos, a introdução de pesos e contrapesos legislativos, a instituição de cortes, representação do povo no Legislativo por eleições seriam descobertas modernas para a perfeição da tripartição dos poderes. Em seus manifestos de número 47 e 48, Madison teoriza sobre a primeira prática concreta da separação de poderes em uma Constituição. Defende que há de

---

12 JAY, John; MADISON, James; HAMILTON, Alexander. **The Federalist papers.** New York: Skyhorse Publishing, 2019.
13 POSNER, Eric A; VERMEULE, Adrian. **The executive unbound : after the Madisonian Republic.** Oxford: Oxford University Press, 2013.
14 Como a Nova Separação dos Poderes e a Separação por Partidos não Poderes.
15 ACKERMAN, Bruce. **A Nova Separação dos Poderes.** 1. ed. Rio de Janeiro: Juris, 2009; LEVINSON, Daryl J; PILDES, Richard. **Separation of Parties**, Not Powers. [s.l.: s.n.], 2006.
16 JAY, John; MADISON, James; HAMILTON, Alexander. **The Federalist papers.** New York: Skyhorse Publishing, 2019.

existir uma separação[17], mas que os Poderes devem estar conexos e misturados de forma a dar para esses uma capacidade de controle, isto é, o princípio de freios e contrapesos constitucional, tal qual a ideia adotada pela Constituição brasileira atual.[18]

Madison, por sua vez, defende que em democracias diretas em que uma multiplicidade de pessoas exerce diretamente as prerrogativas legislativas, comumente sua imperícia em deliberar e conter as ambições do Executivo seriam expostas de forma a possibilitar uma tirania desse Poder. O ideal é uma democracia representativa na qual o Executivo é limitado tanto em seu poder quanto no período de mandato. Já o Legislativo idealizado é exercido por uma assembleia competente inspirada pelo povo cujas ambições seriam capazes de controlar as paixões do Executivo. Cada departamento desses Poderes teria uma vontade própria, com seus agentes tendo a menor possibilidade possível de apontar membros um do outro, ou seja, todos os cargos dos Poderes deveriam ser apontados da mesma fonte de autoridade, o povo[19]. Igualmente evidente, os agentes desses Poderes devem ter o mínimo de dependência um no outro, para que possam efetivamente controlar-se. Todavia, a maior segurança possível contra o arbítrio seria dar àqueles que administram cada departamento os meios constitucionais necessários para resistir investidas autoritárias de cada Poder. Essa separação entre Legislativo e Executivo aproveitaria, então, uma competição política na qual a concorrência e a ambição própria desses Poderes seriam capazes de fiscalizar as fronteiras institucionais e o surgimento da tirania[20].

Em contrapartida, Posner e Vermeule, por sua vez, na atualidade, defendem que a teoria apresentada nos manifestos federalistas colapsou. Seria, então, errôneo, segundo estes autores,

---

17 A partir de uma análise da teoria proposta pelo barão de Montesquieu, "There can be no liberty where the legislative and executive powers are united in the same person, or body of magistrates; or if the power of judging be not separeted of the legislative and executive powers."

18 Vide o art. 2, CF.

19 Com exceção do Judiciário, pois seus membros devem ter qualificações específicas e o mandato vitalício é suficiente para destruir o senso de dependência da autoridade que os conferiu o cargo.

20 A Separação por Partidos não Poderes p-74

presumir que os indivíduos que compõem o Poder atuariam exclusivamente conforme o interesse dessas instituições e mais ingênuo ainda seria presumir que existe uma força maior de ambições e controles mútuos capaz de controlar os Poderes de forma beneficamente constante. O vasto aumento da atividade do Executivo desde o projeto federalista norte-americano também é outro fator a ser levado em conta quando pensa-se o anacronismo da teoria original.

A princípio, para um Poder idealmente realizar o controle das atividades de outro é preciso, antes de tudo, que seus agentes tenham conhecimento sobre o escopo das atividades e competências do Poder a ser contrabalanceado. De acordo com esta perspectiva, o Poder Legislativo, a exemplo, muitas vezes, não teria o conhecimento para monitorar de forma efetiva as atividades do presidente, principalmente no que tange segurança nacional e assuntos externos ou sequer há o interesse do presidente em compartilhar informações com esse Poder, pois sua vasta e popular composição torna mais fácil para que informações de segurança e sigilosas sejam expostas publicamente. Porém, considere-se como hipótese que a ambição individual do legislador, como defendido por Madison viesse a jogo. No caso, com perfis individualistas, os legisladores tentariam, individualmente ou restritamente, monitorar os arbítrios do presidente para beneficiarem a si mesmos. Tal fato não seria produtivo para o contrapeso geral do Legislativo frente ao Executivo, pois ocorreria de forma descoordenada levando em consideração que é um Poder com centenas de indivíduos.

Outro aspecto relevante ao debate sobre as capacidades do Legislativo em monitorar o Executivo é o abordado no texto "A Separação por Partidos, não Poderes", de Daryl Levinson e Richard Pildes[21], cuja tese parte da análise de como as instituições se comportam frente a governos unificados e divergentes. Os governos unificados seriam aqueles em que um mesmo partido ou partidos ideologicamente próximos ocupam a maioria dos cargos nos três Poderes. Os governos divergentes, por sua vez, seriam aqueles em que partidos ideologicamente opostos ocupam a maioria nos Poderes de forma a conflitarem. Com base nisso, a

21 LEVINSON, Daryl J. **Separation of Parties**, Not Powers. [s.l.: s.n.], 2006.

premissa geral resume-se na ideia de que em governos unitários a prestação de contas e a responsabilização do presidente seria menor pois o partido unitário não teria interesse contrapondo a teoria Madisoniana de se autopunir.

É importante, todavia, levar em conta outros argumentos agora apresentados por Ackerman[22]. Em uma separação de Poderes há o pressuposto lógico de que uma única eleição não é o suficiente para obter autoridade legislativa plena e compor um governo unitário. Dentro disso, em uma câmara em que o presidente seja de partido oposto há três cenários: o primeiro é a acomodação, ou seja, a esperança Madisoniana de que o presidente e partidos opositores atuariam de forma a controlar uns aos outros. O segundo cenário é o colapso institucional em que o presidente, frustrado com sua governabilidade, dissolve o Congresso e instaura um golpe. Por fim, há o terceiro cenário, a crise de governabilidade, que seria o impasse partidário e a calúnia mútua entre os Poderes Públicos. Em tal cenário, os Poderes abusariam de suas capacidades e estagnariam a máquina pública, fazendo com que o presidente passasse a tomar decisões unilaterais de forma a ampliar seu poder e, como consequência prática, aliviar a responsabilidade do legislativo em assuntos difíceis. Suponha-se agora que há autoridade plena, com um partido saindo vitorioso de eleições sucessivas. Sob essa hipótese, em uma separação de poderes com autoridade plena, o governo torna-se capaz de entrincheirar suas decisões políticas juridicamente por um longo período, pois por mais que perca um setor de poder, a perda não seria completa a ponto de extinguir seus feitos. Nessa mesma lógica, em sistemas presidencialistas é comum que as eleições ocorram em um intervalo de tempo muito curto para solidificar seu poder nas instituições. Tal fato resulta em uma tentativa desesperada de manter-se no poder que se dá através de uma explosão de leis e políticas que contenham os ideais daquele partido, com grandes e atrativas promessas, para que o eleitorado veja, nesse curto intervalo, as possíveis benefícies que aquele governo poderia oferecer caso se mantivesse no poder. A consequência prática disso são medidas elaboradas de forma rápida

22 ACKERMAN, Bruce. **A Nova Separação dos Poderes.** Rio de Janeiro: Juris, 2009.

e ineficaz que, lamentavelmente, falham e instauram uma nova crise institucional.

O controle do Executivo pelo Judiciário é ainda mais frágil, pois o Judiciário, como poder jurisdicional focado nessa competência, carece ainda mais de conhecimento técnico para conter as ações do presidente. Para além, os ministros do Supremo Tribunal Federal, por terem que lidar com questões de diferentes matérias, tendem a apostar mais em conhecimentos e decisões generalistas ao invés de uma área específica de expertise. O próprio caráter do exercício da jurisdição, nesse âmbito, é um desafio. A jurisdição, como poder estatal, deve ser impessoal e independente, sendo esses aspectos protegidos pelo artigo 95 da Constituição brasileira de 1988, com a proibição expressa de engajamento na vida política e exercício de funções aquém da magistratura.

Outro fator importante é que mesmo que o Judiciário passasse a controlar as decisões do Executivo, isso poderia facilmente cair em uma crise de legitimidade. Ao exercer a judicialização da política ou o próprio ativismo judicial, o Judiciário, poder não eleito, passa a controlar decisões de Poderes que foram eleitos diretamente pela população, podendo incitar a revolta de grupos preocupados com a segurança nacional[23].

Ao se considerar o cenário brasileiro, como exemplo, é possível perceber indícios dessas teorias nas políticas do governo aqui estudado. O primeiro fator (i) a ser observado é o terceiro cenário de crise de governabilidade. Durante a gestão do último governo presidencial brasileiro, por motivos de dificuldade de articulação de interesses[24], afere-se que houve diversas formas de ataque às instituições, sendo o Judiciário o Poder mais influenciado pelas difamações que ocorreram durante a gestão bolsonarista[25]. O

---

23 O que os autores Vermeulle e Posner apontam como "aroused publics concerned about issues such as national security may have litt le tolerance for robust judicial oversight of executive discretion, which can always be condemned as "activism" by "unelected judges." p. 30.

24 O que pode se dar pelo número extenso de partidos no Congresso, pela polarização, pela dificuldade inicial de realizar barganhas com bancadas centrais no Congresso entre outros.

25 Isso inclui acusações de fraude contra o TSE, xingamentos contra ministros do STF, ameaças contra a inclusão em inquéritos que tratam de ataques contra as eleições entre outros.

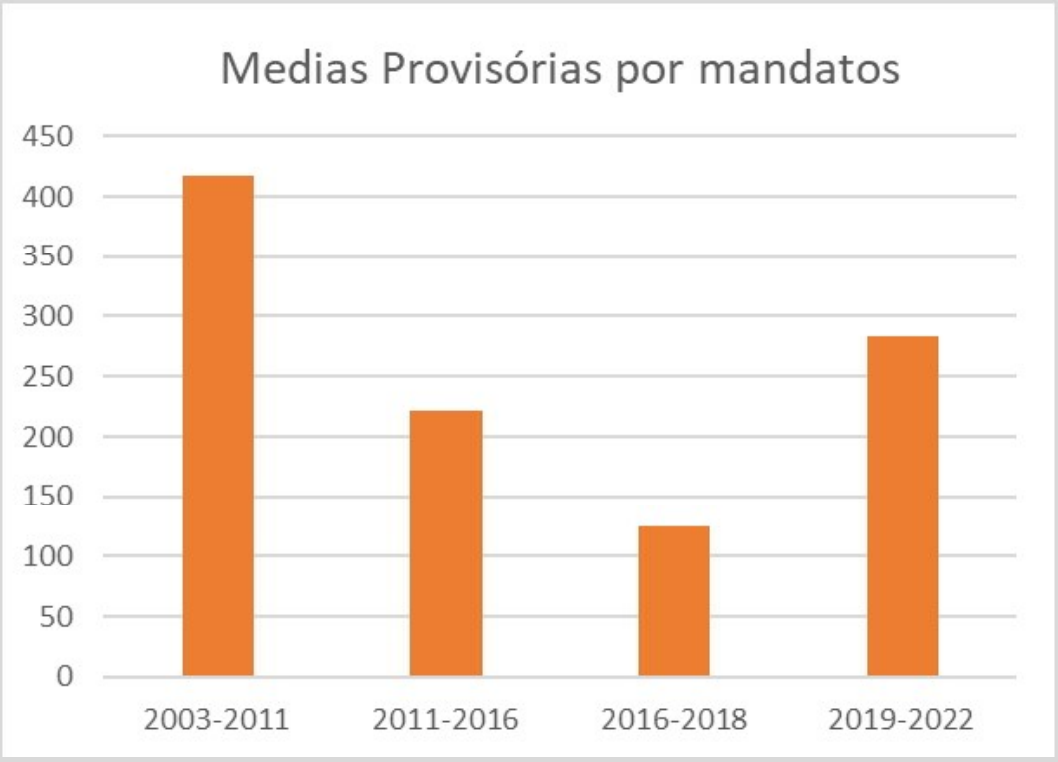
segundo ponto (ii) é a falta de articulação inicial entre presidente e Congresso. A gestão de Bolsonaro apresentou-se como a que mais emitiu medidas provisórias, com o total de 283 MP em quatro anos[26], e, ao mesmo tempo, a que menos teve essas medidas convertidas em lei pelo Legislativo após sua encerrar sua vigência. O terceiro ponto, (iii) seguindo a tendência de tentativa de manutenção no poder, aponta medidas de curto prazo que foram falhas ou excluídas pelo governo sucessor, como no caso da Medida Provisória 996/2020, mais conhecida como o programa Casa Verde-Amarela. O quarto ponto (iv), no que tange ao Judiciário indo contra as tendências de ser o "braço mais fraco"[27], durante o período estudado, percebe-se que esse Poder passou a tomar a frente na resolução de conflitos cruciais para o funcionamento do Estado brasileiro. Frente à inércia do Legislativo e à movimentação transacional na gestão da pandemia por parte do presidente, o Supremo Tribunal Federal decidiu dar mais ênfase às competências dos estados e munícipios na gestão de crises ao invés da União. Tal fator contribuiu para legitimar as decisões daqueles estados que implementavam políticas sanitárias contrárias àquelas defendidas pelo presidente. Há também a decisão da criminalização da homofobia às luzes do crime de racismo que, por mais que contravertida, representa uma movimentação de tanto afronta frente a demora do Legislativo em agir quanto em relação ao próprio presidente, conhecido por ter e propagar ideais conservadores e heteronômicos.

4. Competências presidenciais e indícios do hiperpresidencialismo no Brasil

Após uma análise inicial de diferentes teorias sobre o funcionamento dos Poderes e a atuação do presidente, alguns indícios de hiperpresidencialismo podem ser levantados. O primeiro e talvez mais relevante indicador é o número de medidas provisórias por governo[28].

---

26 Dados coletados pelo autor.
27 Expressão extraída do texto BICKEL, Alexander M. **The Least dangerous branch:** the Supreme Court at the bar of politics. New Haven: Yale University Press, 1986.
28 Gráfico de elaboração própria.



Percebe-se, pela análise inicial do gráfico acima, que o número de medias provisórias emitidas por mandato é marcante durante o governo Bolsonaro, com 283 medidas promulgadas. Entretanto, é preciso pontuar que esse expressivo número de medidas pode se dar em decorrência do período de crise da Covid 19. Não obstante, os dados apontam para uma conclusão de que em momentos de crise generalizada o Executivo passa a atuar de forma mais intensa, pois é dotado de rapidez e capacidade para fazer a gestão de crises de forma mais controlada e eficiente. Todavia, em cenários típicos da América Latina, em que há crises constantes e mandatos presidenciais temporados, é comum que a gestão da crise se dê de forma apressada, apostando em políticas de curto prazo que visam a manutenção do poder em prol da resolução do conflito em si. Neste cenário, é possível apontar algumas dessas medidas de curto prazo, durante o governo estudado, que recaem sobre esse dilema. Há a tentativa de transferência da Funai para o Ministério da Agricultura, mesmo após rejeitada pelo Congresso, a Medida Provisória 870/2020 que buscava dar à Secretaria de Governo a

competência de supervisionar e coordenar as atividades e ações de organizações internacionais e ONGs no território, a Medida Provisória 928/2020 que, durante a pandemia, suspendeu os prazos dos pedidos de acesso à informação nos órgãos públicos sujeitos ao regime de quarentena, limitando a transparência e prestação de contas, A Medida Provisória 996/2020, conhecida por ser a substituta do Minha Casa Minha Vida, como manobra política para garantir apoio popular na crise pandêmica, entre outras.



No gráfico acima, com dados coletados pelo Datafolha, aponta-se o número de Medias Provisórias pela porcentagem de reprovação dos presidentes ao fim de seus mandatos. As colunas 1 representam o mandato Bolsonaro, 2 o mandato Temer, 3 o mandato Dilma e, enfim, 4 os primeiros mandatos de Lula. Pelo gráfico, é possível deduzir que, nos últimos anos, o número de Medidas Provisórias se manteve expressivo apesar do alto grau de reprovabilidade, fator que aponta indícios de um

hiperpresidencialismo que desafia sua própria população. É possível que essa tendência seja também um dos responsáveis pela desconfiança da população frente ao presidente. Conforme dados do Latinobarômetro[29], em 2020, 36,2% dos entrevistados não tinha confiança alguma no presidente, 32,9% tinham pouca confiança, 16,9% tinham alguma confiança e apenas 13% confiavam no presidente para reger o país. Isso torna-se grave ao comparar com dados da mesma instituição[30] que apontam que 25,3% estariam plenamente satisfeitas com um governo não democrático, mas capaz de resolver questões, 27,2% estariam satisfeitos, 13,5% não estariam satisfeitos e apenas 27,8% não concordam de forma alguma com governos ditatoriais. Logo, é possível verificar que há indícios de hiperpresidencialismo, bem como uso extenso de prerrogativas constitucionais para gestão do Poder, porém, decorrente disso, há um problema latente de desconfiança em relação a figura do presidente e até mesmo na própria capacidade da democracia de resolver conflitos.

5. Conclusão

O presente trabalho parte de uma análise sobre o fenômeno de hiperpresidencialismo como resultado da hipertrofia da atividade do Executivo no Brasil durante o período do início de 2018 ao fim de 2022. Nesse sentido, tentou-se apontar possíveis indícios a partir de dados objetivos a exemplo das medidas provisórias aqui organizadas em gráficos estatísticos.

Para tanto, desenvolveu-se uma discussão inicial sobre o papel do presidente em uma democracia delegativa, bem como os problemas institucionais os quais o presidencialismo, como sistema de governo está sujeito e como esses problemas se apresentam no cenário brasileiro. Investigou-se, da mesma forma, as próprias competências constitucionais do presidente e como estas apontam para uma possibilidade de concentração de poder.

---

29 UNESCO. Latinobarómetro Database. www.latinobarometro.org. Disponível em: https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp.

30 UNESCO. Latinobarómetro Database. www.latinobarometro.org. Disponível em: https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp.

Mostrou-se uma proposta de debate entre teorias clássicas e contemporâneas para conceituar o que, idealmente, seria o funcionamento de um modelo de organização de Poderes harmônico e o que de fato ocorre atualmente com o avanço e construção dos cenários e desenhos institucionais de poder nas diferentes hipóteses de aplicação. Com isso, é possível aferir que, no Brasil, a exemplo, os Poderes estão sujeitos, inevitavelmente, ao funcionamento da política e a como os partidos relacionam-se nas diferentes bancadas que ocupam. Aponta-se o cenário de crise de governabilidade e constante confronto entre os Poderes, pois há uma dificuldade, em razão, por exemplo, do extenso número de partidos e narrativas, de se consagrar um governo unificado. O Judiciário, nesse contexto, atuou como fator relevante de regulação e controle das ações presidenciais, destacando-se principalmente durante o período da pandemia.

Os dados empíricos trazidos apontam possíveis indícios dessa possível hipertrofia a partir da análise das medidas provisórias emitidas pelo presidente, pois são atos de poder unilaterais de caráter emergencial que fazem parte do processo legislativo. É possível afirmar que durante o governo analisado, o Executivo emitiu medidas provisórias em peso, tanto por questões de crise, devido à Pandemia, quanto por questões meramente de poder frente sua aprovação popular e dificuldade de articulação, inicialmente, de interesses com os outros Poderes, principalmente o Congresso.

Em conclusão, pode se afirmar que esta investigação direcionou seus esforços em fazer uma breve análise sobre como os Poderes efetivamente funcionam, especialmente o Executivo brasileiro, e como a figura do presidente da república atua neste cenário de modelo madisoniano.

Referências

ACKERMAN, Bruce. **A nova separação dos poderes**. Rio de Janeiro: Juris, 2009.

BICKEL, Alexander M. **The least dangerous branch: the Supreme Court at the bar of politics**. New Haven: Yale University Press, 1986.

BOLONHA, Carlos; RANGEL, Henrique; CORREA, Flávio. Hiperpresidencialismo na América Latina. **Revista da Faculdade de Direito – UFPR**, v. 60, n. 2, p. 115–140, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

FOLHA de S. Paulo. Instituto de pesquisas: Avaliação de Governo - Jair Bolsonaro. **Datafolha.** Disponível em: https://datafolha.folha.uol.com.br/avaliacao-de-governo/presidente/jair-bolsonaro/?_ga=2.81040343.1974751384.1689045504-1613065409.1654567518. Acesso em: 11 jul. 2023.

JAY, John; MADISON, James; HAMILTON, Alexander. **The federalist papers**. New York: Skyhorse Publishing, 2019.

LEVINSON, Daryl J; PILDES, Richard. **Separation of parties, not powers**. [s.l.: s.n.], 2006.

O'DONNELL, Guillermo A; IAZZETTA, Osvaldo; QUIROGA, Hugo. **Democracia delegativa**. Ciudad Autónoma De Buenos Aires: Prometeo Libros, 2011.

POSNER, Eric A; VERMEULE, Adrian. **The executive unbound : after the Madisonian Republic**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

SILVA, Virgílio Afonso. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Edusp, Editora da Universidad da São Paulo, 2021.

UNESCO. **Latinobarómetro Database**. Disponível em: https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp.

Link

Portal da Legislação. Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1.

CAPÍTULO 3

OS ATAQUES ÀS INSTITUIÇÕES E À DEMOCRACIA: OS LIMITES DOS DIREITOS À LIVRE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO E DE REUNIÃO

João Victor Carloni de Carvalho[1]
José Duarte Neto[2]
Luiz Antonio Martins Cambuhy Júnior[3]

1. Introdução

Desde 2018 notou-se um crescimento de movimentos (organizados ou não), principalmente estabelecidos de forma digital, pregando ideias radicais, como a intervenção militar na política, o descrédito do sistema eleitoral brasileiro e o ataque (não apenas no âmbito das ideias ou da moral) às instituições do Estado brasileiro e a seus membros e representantes. Apesar de nascerem no ambiente digital, não demorou para que a propagação de ideias se transformasse em ação concreta, principalmente durante e após as eleições gerais de 2022.

Apoiadores do candidato à Presidência da República derrotado agruparam-se em frente a quartéis pretendendo uma intervenção militar contra o resultado das urnas eletrônicas, sob diversos pretextos, dentre eles, a fraude nas eleições brasileiras. Também se observaram bloqueios em rodovias, impedindo a livre circulação de veículos. Os levantes foram tratados, por alguns, como forma legítima de manifestação de ideias (liberdade de expressão) e de reunião pacífica (liberdade de reunião).

---

1 Doutorando, Mestre (2019) e Bacharel (2017) em Direito pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) - UNESP - Câmpus de Franca. Professor Substituto na Faculdade de Direito de Franca (FDF).
2 Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (2009). Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2001). Professor Doutor de Direito Constitucional e Direitos Humanos da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) - UNESP - Câmpus de Franca. Professor do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da UNESP - Câmpus de Franca.
3 Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) - UNESP - Câmpus de Franca.

Como resultado da mobilização, o país e o mundo assistiram a uma tentativa de golpe de Estado no dia 08 de janeiro de 2023, quando manifestantes marcharam em direção à Praça dos Três Poderes e praticaram atos de depredação: invadiram a sede dos Três Poderes, atacaram as forças policiais, quebraram vidraças, portas e janelas e destruíram o patrimônio público (delito de dano). Diziam "celebrar o poder popular" (*sic*), exigiam a renúncia presidencial, a intervenção militar e um Estado de exceção.

A partir desse contexto, são problemas a serem respondidos: o texto constitucional oferece lindes para coibir atos atentatórios à ordem constituída e ao Estado Democrático de Direito quando publicizados e difundidos como se livre manifestação do pensamento e direito de reunião fossem? Existentes, quais são eles? Quais os instrumentos jurídicos a serem provocados *a priori* e a posteriori à agressão?

O marco temporal da investigação tem por termo *a quo* o resultado das eleições presidenciais, ocasião em que os fatos descritos tiveram expressão quantitativa e qualitativa. O método de raciocínio foi o dedutivo e por objeto de análise: a) o contexto social que antecedeu a amotinação e as soluções e os instrumentos jurídicos empregados; b) os fundamentos da decisão monocrática do Ministro Alexandre de Moraes no Inquérito 4.879/DF. Empregou-se a técnica da análise documental para captura do contexto que originou os atos de violência e dos elementos contidos na fundamentação da decisão mencionada, proferida ainda no decorrer dos acontecimentos. Técnica, como já dito, a possibilitar um raciocínio dedutivo, à luz da crítica teórica do "Paradoxo da Tolerância" de Karl Popper.

2. A contestação do sistema eleitoral e os ataques às instituições: das eleições de 2022 a 08 de janeiro de 2023

Compreender o período temporal entre as eleições brasileiras de 2022 (outubro) e os atos antidemocráticos de 08 de janeiro de 2023 merece uma breve contextualização, a respeito da conjuntura política e ideológica dos anos 2013-2018. Dentre os fatos marcantes, o mais importante talvez seja a ascensão de uma extrema-direita organizada em partidos digitais. A esse respeito, há

de se lembrar que a governabilidade do Estado brasileiro pós-ditadura militar é interpretada por Marcos Nobre (2022, passim), como sendo um "conservadorismo democrático", cuja dinâmica alcunhou de "pemedebismo", ou seja, a construção de megablocos de apoio ao governo, intervenção do Executivo na gestão destes a partir de grandes coalizões, fragmentação partidária e oposição frágil e incapaz de resistir à agenda presidencial. Nesse cenário de arranjo político do "conservadorismo democrático", já era possível observar uma polarização a nível de candidatura presidencial, marcada pelos dois partidos políticos de destaque, o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), os quais capitanearam as principais disputas da Chefia do Poder Executivo (1994 a 2014). Em 2018, todavia, houve uma quebra de expectativas, a extrema-direita, representada por um movimento chamado de "bolsonarismo", ocupou o lugar de disputa outrora do PSDB, expoente do "conservadorismo democrático" ou de "direita democrática." (TAROUCO, 2023, p. 156).

O "bolsonarismo", rubrica que abriga uma variedade de movimentos e grupos de direita, tem por características o radicalismo e nuanças antidemocráticas. Diz-se, logo, um reacionarismo radical[4] e cujo entendimento somente é possível a

4 "Mas o que significa exatamente ser "reacionário"? [...] Em termos políticos, ela pode se referir a ideologias, movimentos e lideranças que buscam fazer regredir processos de democratização, liberalização e secularização que marcaram a modernidade [...] Nesse sentido, o reacionarismo se distingue do conservadorismo tradicional por sua radicalização. No conservadorismo, a sociedade deve preservar suas instituições e valores fundamentais, de modo que, se a mudança social for inevitável, ela deve ser produzida e conduzida "dentro da ordem", preservando as instituições e evitando rupturas. Já o horizonte do reacionarismo aponta para a possibilidade de regeneração de uma ordem perdida por meio de uma aceleração da ruptura com a ordem vigente, capaz de reconstruir no futuro uma sociedade equivalente àquela perdida no passado [...] A novidade dos reacionários de hoje está assim antes nos meios que na substância. Para ampliar sua influência para além da minoria reacionária de outros tempos, formada por uma alta roda de católicos ultramontanos, a direita radical contemporânea se atualizou. Ampliou seu público-alvo para o conjunto dos cristãos, não importa se católicos, protestantes ou ortodoxos. Para ganhar sua coloração "populista", adotou técnicas de mobilização e de radicalização adaptadas do fascismo. A máquina de propaganda substituiu o rádio e o cinema, por uma onipresente rede de comunicação digital. Permaneceu, porém, o método básico de apelo ao irracionalismo e aos sentimentos primitivos, através da difusão de mentiras ou falsas notícias baseadas em teorias da conspiração. Seu objetivo continua sendo o de instilar na comunidade a paranoia contra inimigos imaginários, a fim de mobilizá-los em apoio ao seu líder protetor e justificar o emprego da violência a pretexto de legítima defesa contra supostos agressores, geralmente vítimas de campanhas difamatórias [...] ressurgiu na última década o ideal regressista do

partir de uma mobilização digital (NOBRE, 2022). Segundo o autor, trata-se de grupamentos *online* de indivíduos, em grande parte por meio de redes sociais (*twitter, tik tok*, *instagram*, *facebook* etc.), sem necessariamente instituírem partidos políticos no sentido clássico do termo, a partir dos quais predomina a disseminação de ideias ultraconservadoras, desinformação (*fake news*) e discursos de ódio. A título de exemplo, o autor cita o movimento digital que elegeu Donald Trump nos Estados Unidos da América (EUA) e o Movimento 5 Estrelas na Itália.[5]

No Brasil não foi diferente. O campo das redes sociais e da internet foi propício a desencadear o aparecimento de diversos perfis, páginas, sites e outras fontes de propagação de notícias falsas, conteúdo ultranacionalista, discurso do ódio e manifestações que atentam contra o regime democrático e pedem a volta da ditadura ou a intervenção militar. Destaque especial ao discurso do ódio, ou seja, expressão de conteúdo que visa a intimidação, o assédio, a violência contra um grupo determinado ou indeterminado de pessoas. (BRUGGER, 2007, p. 118). A propagação do discurso de ódio, como se verá, prepara o terreno para que se desenvolva a ideia de ruptura democrática.

Sobretudo a partir de 2019, nas redes sociais, observaram-se movimentos declaradamente antidemocráticos, os quais, várias vezes, tiveram o apoio (seja expresso ou tácito) do executivo federal, a pregar, dentre outras ideias, a invasão do Supremo Tribunal Federal e o assassinato de Ministros. Foi a razão da instauração do inquérito 4.828 do STF. O fenômeno foi duradouro e longo e, praticamente, persistiu durante toda a legislatura de 2019-2022. Coincidente com o mandato presidencial, sobreveio em 2022 um novo pleito eleitoral. Eleições gerais. O partido digital,

---

Estado autoritário de 1964, supostamente capaz de coordenar autoridade, hierarquia, disciplina social e desenvolvimento econômico. As raízes dessa ordem conservadora teriam permanecido no povo cristão, cultivador da família e das tradições. Seria a partir da escolha de um representante autêntico dessas qualidades do povo brasileiro – o presidente Bolsonaro – que a reação conservadora deveria começar" in LYNCH, Christian. O populismo reacionário: ascensão e legado do bolsonarismo. São Paulo: Editora Contracorrente, 2022, p. 23-30.

5 Cf. SALMENA, Cristina. Il MoVimento 5 Stelle: partito populista o movimento sociale? Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://tesi.eprints.luiss.it/13275/1/salmena-cristina-tesi-2014.pdf. Acesso em 20 mai 2023.

que ajudou a eleger e dar suporte ao Chefe do Executivo, teve um papel central na montagem da candidatura à reeleição. Uma das estratégias desenvolvidas pelas redes, esteve a campanha massiva para o descrédito do sistema eleitoral brasileiro. Questionaram a idoneidade das urnas eletrônicas e a imparcialidade e isenção dos membros do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do Supremo Tribunal Federal (STF). Com efeito:

> Being a candidate for reelection, the president and their supporters acted to spread distrust in the voting system and the judiciary as a whole. Military, who had been granted many civil offices in the government (COUTO, 2021; PASSOS, 2021), repeatedly confronted electoral authorities criticizing their work, demanding superfluous justifications, raising mistaken questions, requesting sudden meetings, and claiming for extra-legal roles in the certification of electoral procedures. Several political parties and politicians supported a (failed) proposal for constitutional reform to add vote printers to the electronic voting machines, pleading that they were unreliable, and engaged in misinformation campaigns. Other political parties and politicians engaged in intense judicial agenda, suing each perpetrator of each electoral malpractice and petitioning the judicial branch for punishment. (TAROUCO, p. 157).[6]

Em pesquisa recente, Dias dos Santos (et al., 2023, p. 57) analisaram os perfis de postagens políticas na rede social *Twitter* durante o período compreendido entre julho e agosto de 2022, identificando, naqueles referentes ao *cluster* bolsonarista, ataques

6 "Sendo candidato à reeleição, o presidente e seus apoiadores agiram para espalhar a desconfiança no sistema de votação e no judiciário como um todo. Militares, a quem foram concedidos muitos cargos civis no governo (COUTO, 2021; PASSOS, 2021), repetidamente confrontaram as autoridades eleitorais criticando seu trabalho, exigindo justificativas supérfluas, levantando questões equivocadas, solicitando reuniões repentinas e reivindicando papéis extralegais em relação à certificação dos procedimentos eleitorais. Vários partidos políticos e políticos apoiaram uma proposta (fracassada) de reforma constitucional para adicionar impressoras de votos às urnas eletrônicas, alegando que elas não eram confiáveis, engajando-se em campanhas de desinformação. Outros partidos políticos e políticos se engajaram em intensa agenda judicial, processando cada autor de cada irregularidade eleitoral e peticionando junto ao judiciário buscando punição." (tradução livre).

às instituições democráticas e seus representantes. Após explicitar toda a metodologia da pesquisa, os autores observam:

> Nota-se que há um padrão dos ataques do cluster bolsonarista (Figura 5a) com alvos bem determinados, direcionados às urnas, aos ministros Alexandre de Moraes e Luís Roberto Barroso (representado pela expressão "boca de veludo") e a alguns partidos de esquerda. Já o cluster oposicionista (Figura 5b) apresenta uma dispersão bem maior em relação às palavras mais frequentes nos ataques que o cluster anterior, contendo críticas ao atual presidente Bolsonaro (representado pela palavra "genocida") e aos ministros Nunes Marques e André Mendonça (representado pela expressão "terrivelmente evangélico"), indicados pelo político [...] Foram encontrados 18 perfis nessas condições. Desses, 15 foram compartilhados por usuários do cluster bolsonarista, e três do cluster oposicionista. Após analisar os perfis dos usuários bolsonaristas, verificou-se que três contas haviam sido suspensas, possivelmente por violarem regras da plataforma,[7] e, das 12 contas restantes, todas traziam mensagens de apoio ao governo ou elementos comuns do bolsonarismo, tais como o uso das cores da bandeira nacional, fotos do presidente Jair Bolsonaro e descrições clássicas da extrema direita, como "cristão", "conservador", "pró-armas" etc. No caso dos três perfis oposicionistas, dois deles declararam apoio à candidatura do ex-presidente Lula, e um era de uma jornalista. Esses dados são representados na Figura 7. É interessante destacar que a maioria desses perfis é de pessoas relativamente populares, possuindo dezenas de milhares de seguidores; o mais popular possui mais de 300 mil seguidores, e o menos popular, cerca de 660 (DIAS DOS SANTOS et al, 2023, p. 56-58).

7 Em levantamento qualitativo de dados, os autores apresentam dois exemplos de postagem de usuários identificados com o bolsonarismo, as quais transcrevem-se a título de melhor engrandecimento do estudo: "As URNAS não são confiáveis. O STF e TSE foram aparelhados pelo PT e o TWITTER CENSURA conservadores. Mais de um mês bloqueado sem poder seguir ninguém, por dizer que as URNAS eletrônicas são passíveis de FRAUDES. Sem engajamento. Podem cancelar essa porraaaaa. Cansei" (sic); e "O boca de veludo ataca novamente, Ministro Barroso, além de nos chamar de imbecis e incivilizados, agora, fascistas!? Por estar ministro do STF, ele acha que tem o direito de ofender milhões de brasileiros?? 7 de setembro vai ser grande vamos quita esta fatura no primeiro turno" (sic). Ambas são consideradas, pelos pesquisadores, como postagens de conteúdo antidemocrático. (DIAS DOS SANTOS et. al, 2023, p. 56-57).

Já Santana (et. al, 2023) levantaram dados quantitativos e qualitativos a respeito dos tipos de postagem de ambos os candidatos da disputa presidencial na rede *Tik Tok*. Nessa pesquisa, constatou-se que nas redes do candidato Lula o maior número de curtidas, visualizações, compartilhamentos e comentários (engajamento da rede social) foram em conteúdos de aclamação, ou seja, positivos e de enaltecimento à pessoa e feitos do candidato. Quanto aos apoiadores do candidato Bolsonaro, "as médias de interações (curtidas, comentários e compartilhamentos) foram maiores para os posts de ataque [aos adversários], indicando que, apesar de não ser a estratégia principal [do perfil] do candidato, sua base reage mais a uma abordagem agressiva e de confronto direto." (SANTANA et. al., 2023, p. 158).[8]

Corroborando a hipótese de que a disseminação de discurso de ódio e das *fake news* pode levar a uma crise democrática, Tarouco apresenta dados que denotam um aumento da violência política entre os anos de 2020 a 2022. Além dos ataques contra políticos, observaram-se atos contra civis: insultos e agressões verbais, ameaças, violência física e até mesmo homicídios. A imprensa relatou 15 (quinze) assassinatos e 23 (vinte e três) tentativas de homicídio relacionados à disputa eleitoral no período estudado. (TAROUCO, 2023, p. 158-159).

Não bastasse, passado o segundo turno do pleito eleitoral, declarando-se a vitória do candidato Lula (PT), apoiadores de Jair Bolsonaro (PL) começaram a se aglutinar em frente a quartéis do Exército Brasileiro, bloquearam rodovias pelo país e impediram a circulação de veículos. O protesto se firmava no argumento de fraude eleitoral, quer pela parcialidade do Tribunal Superior Eleitoral, quer pela "falibilidade" das urnas eletrônicas.[9] Parte da

---

8 E assim continuam os autores: "Em relação ao engajamento, percebe-se uma diferença significativa entre as duas redes. O engajamento nas redes de Lula foi maior nos posts neutros e positivos, e menor nos posts negativos. Por outro lado, o engajamento nas redes de Bolsonaro foi significativamente maior nos posts com tonalidade negativa, considerando todas as 4 métricas (plays, curtidas, comentários e compartilhamentos), indicando um perfil de engajamento diferente ao da rede de Lula." (SANTANA et. al., 2023, p. 159).

9 Grupo bloqueia ruas em frente ao Comando Militar do sul em ato contra resultado das eleições em Porto Alegre. **g1. Globo.com.** Disponível em: https://g1.globo.com/rs/rio-

mídia e de intelectuais justificavam a mobilização e defendiam as aglomerações sob o argumento de serem protestos pacíficos e legítimos, ainda que trouxessem consigo ideias extremistas, tais quais a intervenção militar com base no art. 142 da Constituição Federal de 1988.[10] Segundo a narrativa criada, o movimento deflagrado estava acobertado pelo direito à liberdade de expressão e de reunião.

Todavia, consoante confirma Tarouco, o que se viu, em verdade, foi a evolução dessas aglomerações para os atos de ataque às sedes dos Três Poderes em Brasília, ocorridos em 08 de janeiro de 2023:

> […] the post-election days already saw more than one clue that a coup was being (poorly) prepared. A document was written to step in [a coup]; the police and military have neglected turmoil and conspiracies against democracy. Besiege, riots, and break into presidential offices, Congress, and Supreme Court buildings at the Three Powers Plaza in Brasília were planned through social media and performed with reluctant reactions from the security forces (TAROUCO, 2023, p. 164-165).[11]

Como propósito do presente artigo, será analisado se as referidas aglomerações poderiam estar sob o manto da proteção constitucional à liberdade de manifestação do pensamento (mesmo que antidemocrático), e do direito à liberdade de reunião (ainda que com finalidade, como se pode observar, golpista).

---

grande-do-sul/noticia/2022/11/01/manifestantes-contra-resultado-eleicoes-porto-alegre.ghtml. Acesso em 20 jun 2023.

10 A título de exemplo, cita-se posicionamento do jurista Ives Gandra in CANÇÃO NOVA PLAY. Jurista Ives Gandra comenta as manifestações em frente aos quartéis. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=rRBXiygXIYs&ab_channel=Can%C3%A7%C3%A3oNovaPlay. Acesso em 20 jun 2023. Nesse sentido, Cf. também JOVEM PAN NEWS. Manifestações em frente a quartéis devem ser criminalizadas? **Youtube**, Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=s6ZyOFeKI5I&ab_channel=JovemPanNews. Acesso em :20 jun 2023.

11 "[...] os dias pós-eleições já apresentavam mais do que uma pista de que um golpe estava a ser (mal) preparado. Um documento foi escrito para entrar em [um golpe]; a polícia e os militares têm negligenciado tumultos e conspirações contra a democracia. Cercos, tumultos e invasão de gabinetes da presidência, do Congresso e do STF na Praça dos Três Poderes, em Brasília, foram planejados por meio das redes sociais e realizados, com certa relutância em oprimi-los por parte das forças de segurança" (tradução livre).

3. O limiar entre a proteção dos direitos fundamentais e a permissividade com o autoritarismo: o paradoxo da tolerância

Uma vez contextualizado o período temporal, necessário se faz o levantamento teórico a respeito do paradoxo da tolerância. Chelikani aduz tratar-se a tolerância de uma virtude pessoal, por essência, refletindo comportamentos ou condutas sociais de um grupo de pessoas. Desde uma postura indiferente (neutra) ao reconhecimento da existência do diferente, passando pela aceitação da diferença como forma de enriquecimento, até mesmo uma resistência paciente com eventual desaprovação, mas dentro de certos limites democráticos. (CHELIKANI, 1999, p. 23).[12]

"The tolerant person might believe that, even if a viewpoint is wrong, the viewpoint should be allowed to exist. The virtue of tolerance is often cited in pluralistic societies, where personal freedom is valued." (ELSBY, 2019, p. 210).[13] Gomes aponta para duas dimensões a respeito do conceito de liberdade: a liberdade negativa (opositora a qualquer tipo de ingerência) e a

12 Rainer Forst define tolerância a partir de dois conceitos: "According to the first conception, which I call the permission conception, toleration is a relation between an authority or a majority and a dissenting, "different" minority. Toleration then means that the authority (or majority) gives qualified permission to the members of the minority to live according to their beliefs on the condition that the minority accepts the dominant position of the authority (or majority). As long as their expression of their differences remains within limits, that is, is a "private" matter, and as long as they do not claim equal public and political status, they can be tolerated on both pragmatic and principled grounds – on pragmatic grounds because this form of toleration is regarded as the least costly of all possible alternatives and does not disturb civil peace and order as the dominant party defines it (but rather contributes to it); and on principled grounds because one thinks it is morally wrong (and in any case fruitless) to force people to give up certain deep-seated beliefs or practices. As opposed to this, the other conception of toleration – the respect conception – is one in which the tolerating parties recognize one another in a reciprocal sense: even though they differ remarkably in their ethical beliefs about the good and true way of life and in their cultural practices and they hold in many respects incompatible views, they respect each other as moral-political equals in the sense that their common framework of social life should – as far as fundamental questions of the recognition of rights and liberties and the distribution of resources are concerned – be guided by norms that all parties can equally accept and that do not favor one specific "ethical community," so to speak". (FORST, 2004, p. 316).

13 "A pessoa tolerante acredita que, mesmo que um ponto de vista esteja errado, deve-se permitir que ele exista. A virtude da tolerância é frequentemente citada em sociedades pluralistas, onde a liberdade pessoal é valorizada." (tradução livre).

positiva (a liberdade como participação política), ambas importantes para a noção de tolerar. O contraponto à liberdade é tido como a legalidade, a qual oferece os limites de escolha e atuação. O indivíduo pode, dessa forma, escolher e tolerar livremente até que uma norma imponha uma obrigação ou proibição. (GOMES, 2021, p. 24).

Nesse sentido, veja-se o que dispõe a Declaração de Princípios sobre a Tolerância da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), ao definir tolerância como

> [...] o respeito, a aceitação e o apreço da riqueza e da diversidade das culturas de nosso mundo, de nossos modos de expressão e das maneiras de exprimir nossa qualidade de seres humanos. É fomentado pelo conhecimento, a abertura de espírito, a comunicação e a liberdade de pensamento, de consciência e de crença. A tolerância é a harmonia na diferença. Não é só um dever de ordem ética; é igualmente uma necessidade política e jurídica. A tolerância é, antes de tudo, uma atitude ativa fundada no reconhecimento dos direitos universais da pessoa humana e das liberdades fundamentais do outro". É um dever inerente ao cidadão democrático. É mais, é muito mais, "é o sustentáculo dos direitos humanos, da democracia e do Estado de Direito." (UNESCO, 1997, p. 11).

A tolerância passa a ser compreendida, dessa forma, como a base de um direito a ser e pertencer ao diferente, envolvendo a luta por liberdade e igualdade, encampando a diversidade de formas de enxergar o mundo e uma maior aproximação a um Estado Democrático de Direito. "A democracia tem por base a ideia de que não podemos conceber uma política livre e plural sem reconhecer que, em seu interior, haverá conflitos de crenças e valores que deverão ser tolerados." (DISSENHA, GUARAGNI, 2021, p. 169).

Ainda assim, ao tecer considerações sobre o tema — usando como exemplo a Alemanha nazista —, o filósofo Karl Popper, em sua obra *Open Society and its enemies*, jogou luz para o que nomeou de paradoxo da (in)tolerância. Apontou o autor que

uma tolerância ilimitada para com aqueles considerados intolerantes poderia, justamente, levar ao desaparecimento dos assim considerados tolerantes e, com isso, da própria tolerância. (POPPER, 2020, p. 543). Catherine Elsby cita um exemplo hipotético para ilustrar a situação colocada por Popper:

> Consider an example: various opinions exist about what kind of snack people should eat at the movies. It's popcorn, and anyone who disagrees with me is wrong. If this is what I believe, and I am in charge of the concession stand at the movie theatre, then I might choose not to sell anything else. I might think I'm doing everyone a favour, forcing them to choose the snack that's objectively best for everyone. But if I'm tolerant of other people's opinions on the matter, I might choose to sell candy and maybe even nachos. I can hold that people who order them are wrong, but I can still not interfere with their right to go on being wrong, if that's what makes them happy. But what if someone comes along who is intolerant of popcorn snacks? Not only are they not going to purchase it, they don't want anyone else to, either. They don't even want me to sell it. They'll demonize me for doing so and hold protests outside my theatre, attacking the people who emerge with buttery fingers. (ELSBY, 2019, p. 210-211).[14]

Na analogia colocada por Elsby (2019), tolerar os intolerantes (neste caso, aqueles que não só divergiram dos apreciadores da pipoca, mas passaram a atacá-las só porque a consumiam) poderia levar a um desaparecimento da própria tolerância. Popper (2020), todavia, faz uma ressalva, apontando a não supressão automática de "filosofias intolerantes", conquanto

14 "Considere um exemplo: existem várias opiniões sobre que tipo de lanche as pessoas devem comer no cinema. 'É pipoca', e quem discorda de mim está errado. Se é nisso que eu acredito e sou responsável pelo estande de vendas no cinema, posso optar por não vender outra coisa. Posso pensar que estou fazendo um favor a todos, forçando-os a escolher o lanche que é objetivamente melhor para todos. Mas se eu for tolerante com as opiniões de outras pessoas sobre o assunto, posso optar por vender doces e talvez até nachos. Posso sustentar que as pessoas que as encomendam estão erradas, mas ainda assim não posso interferir no direito delas de continuarem erradas, se é isso que as deixa felizes. Mas e se aparecer alguém que não tolere pipoca? Eles não apenas não vão comprá-la, como também não querem que mais ninguém compre. Eles nem querem que eu venda. Eles vão me demonizar por isso e fazer protestos do lado de fora do meu teatro, atacando as pessoas que aparecem com dedos amanteigados."

fosse possível confrontá-las com argumentos lógicos e racionais. Entretanto, o direito de combater uma onda de intolerância, mesmo que à força, poderia e deveria existir a partir do momento em que os intolerantes deixassem a teoria de lado e passassem a utilizar "punhos" e "pistolas" (sic). Seria o caso de clamar para que todo e qualquer movimento pregando a intolerância (*v.g* movimentos neonazistas) fosse considerado fora da lei, e a incitação à intolerância também perseguida criminalmente, tal qual a incitação ao crime e à violência. (POPPER, 2020, p. 543-544).

Destarte, consoante exposto por Forst (2004), a tolerância demasiada pode levar ao seu oposto, à desorientação, à perda de valores e, finalmente, à intolerância e à perda da liberdade. A fim de evitar este fim trágico, seria necessário garantir certa medida de intolerância, a título de exemplo, não tolerar o racismo praticado por radicais da extrema-direita [alemã]. Aqueles que questionam e violam o direito básico ao respeito e à ordem democrática não podem requerer que sejam tolerados. Traçar os limites do tolerável não é forma de intolerância, mas o exercício de um dever moral para com as vítimas desses atos. Ademais, o autor estabelece, dentre outros, como limite à tolerância os ataques às instituições, ao reverberar que "[…] all those institutions which determine social life and thus the individual lives of citizens to a high degree need to be justifiable in the light of norms that the citizens cannot reciprocally and generally reject" (FORST, 2004, p. 321).[15] Existirão, portanto, normas-base que deverão ser aceitas por todos os segmentos da sociedade, todas as ideologias políticas (*v.g* a proteção a um Estado Democrático, sem despotismo), e o ataque a essas normas-fundantes não poderá e nem deverá ser tolerado.[16]

Não se nega a tarefa hercúlea em identificar e selecionar aquilo que deve ou não ser rejeitado, haja vista a linha tênue que

15 "[...] todas as instituições que determinam a vida social e, portanto, a vida individual dos cidadãos em alto grau precisam ser justificáveis à luz de normas que os cidadãos não podem rejeitar de forma genérica." (tradução livre).

16 Furthermore, according to the criterion of generality, reasons for basic norms need to be reciprocally acceptable and shareable among all citizens, not just the dominant parties. Understood in the right way, then, the criteria of reciprocity and generality imply that not just any kind of dissent can invalidate general norms, but only dissent that raises objections which themselves cannot be rejected given these criteria. (FORST, 2004, p. 317).

pode envolver a liberdade de opinião e manifestação e a repressão a ideários intolerantes. Para Dissenha e Guaragni (2021),

> Não há resposta fácil para essas questões [...] Entendem-se necessários, portanto, três eixos estruturais (que são certamente conflituais e, algumas vezes, mutuamente incompatíveis em certa medida) fundamentais de sustentação da democracia no que tange às suas escolhas de tolerância: um eixo de liberdade democrática, um eixo de educação democrática e um eixo de controle democrático. O eixo de liberdade democrática se refere à existência de um *free market of ideas*, tão amplo quanto possível, coligado a ainda mais amplas liberdades de expressão, crença e imprensa, que exponha ao arbítrio crítico do cidadão os ideários disponíveis com a indicação clara de seus efeitos positivos e negativos. Ao mesmo tempo, demanda-se o eixo de educação democrática, referente à possibilidade ampla e irrestrita de educação democrática e plural. Nesse contexto, ao cidadão devem ser oferecidas as possibilidades de compreender os ideários que lhe serão apresentados na ágora de forma a que ele possa, de forma livre, exercer sua possibilidade de escolha racional e crítica, orientada por critérios de pluralidade. Finalmente, o eixo de controle democrático clama por um sistema punitivo mínimo, dedicado à criminalização de condutas lesivas a bens jurídicos [...] (DISSENHA; GUARAGNI, 2021, p. 169).

Portanto, certas ideias e certos movimentos em sua defesa e propagação merecem o efetivo combate (tanto de ideias, quanto sancionatório, caso configure ilícito/crime). Conforme explicitado, se a defesa de ideias antidemocráticas passa da teoria para a prática (*v.g* invasão das sedes dos Três Poderes), deverá haver o combate. Pessoas que idealizam o extermínio e o genocídio de outrem (a exemplo de movimentos neonazistas, que pregam a ditadura militar ou ruptura democrática) não merecem ser toleradas, em nome da defesa da tolerância. Elsby, ao comentar outro paradoxo, o da liberdade, conclui:

> The paradox of freedom questions whether, if I have the right to freedom, I can use that freedom to oppress others, in the name of my own freedom. Plato claims in the Republic that maximum freedom (whether in a society or in an individual) necessarily leads to tyranny. If we have freedom to the point where we are free to negate freedom, tyranny results. As Popper warns above, if there is no limit to freedom or tolerance, then the concepts become self-negating, since we would then be tolerant of intolerance and have the freedom to be tyrants [...]
> In The Ethics of Ambiguity, Simone De Beauvoir critiques the concept of oppressing the oppressor for the sake of freedom, i.e., the very solution that Popper supports above. On Beauvoir's account, the double negative doesn't necessarily cancel out. To be intolerant of intolerance is still a kind of intolerance, but a necessary one. If someone is using their freedom to negate the freedom of others, we should restrain them from doing so, but also admit that we are intolerant (of intolerance). (ELSBY, 2019, p. 213).[17]

Destarte, ainda que soe paradoxal e seja uma tarefa difícil estabelecer quais são os limites para definir o que é ou não tolerável por parte da sociedade, resta nítido que tolerar o intolerável pode vir a trazer consequências desastrosas para a ideia de um Estado Democrático de Direito. O artigo passa a analisar, dessa forma, se os ataques às instituições perpetrados de outubro de 2022 a 08 de janeiro de 2023 são tolerados ou não pelo ordenamento jurídico-constitucional brasileiro.

---

17 "O paradoxo da liberdade questiona o seguinte: se tenho direito à liberdade, posso usar essa liberdade para oprimir os outros, em nome da minha própria liberdade? Platão afirma em A República que a liberdade máxima (seja em uma sociedade ou em um indivíduo) necessariamente leva à tirania. Se tivermos liberdade a ponto de sermos livres para negar a liberdade, o resultado será tirania. Como adverte Popper acima, se não há limite para a liberdade ou para a tolerância, então os conceitos tornam-se auto negativos, pois então seríamos tolerantes com a intolerância e teríamos a liberdade de sermos tiranos [...] Em A Ética da Ambiguidade, Simone De Beauvoir critica o conceito de oprimir o opressor em nome da liberdade, ou seja, a própria solução que Popper defende acima. No relato de Beauvoir, a dupla negativa não se cancela necessariamente. Ser intolerante com a intolerância ainda é um tipo de intolerância, mas necessária. Se alguém está usando sua liberdade para negar a liberdade dos outros, devemos impedi-los de fazê-lo, mas também admitir que somos intolerantes (de intolerância)" (tradução livre).

4. O âmbito de proteção da liberdade de reunião e de manifestação do pensamento na Constituição de 1988 e os atos golpistas

A dimensão dos atos de 08 de janeiro de 2023, que reuniram milhares de pessoas para vandalização das sedes dos Três Poderes, foi consequência de um longo processo de divulgação de pautas antidemocráticas. Ideias defensoras de uma intervenção militar no Estado brasileiro e questionadoras do sistema eleitoral foram abertas e progressivamente expostas ao longo de anos, não sendo reprimidas, pois defendidas como exercício da liberdade de manifestação do pensamento e de reunião.

Ambas as liberdades (manifestação e expressão do pensamento e liberdade de reunião) estão previstas no extenso rol de direitos e deveres individuais e coletivos da Constituição Federal de 1988. A liberdade de expressão localiza-se no inciso IV do art. 5º da CRFB/1988, que expressa ser "livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato." (BRASIL, 1988). Outras restrições expressas à liberdade no texto constitucional se relacionam principalmente à liberdade de imprensa e a reparação posterior por danos à personalidade. A liberdade de reunião, por sua vez, prevista no inciso XVI, caracteriza-se pelo direito segundo o qual "todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente." (BRASIL, 1988). Tratando-se de liberdades fundamentais, inclusive preferenciais em relação a outras previstas constitucionalmente (SARLET; DE BITTENCOURT SIQUEIRA, 2020, p. 550), não sofrem restrições a princípio, sendo o caso de se determinar em quais situações excepcionais podem ser limitadas.

Necessário ainda, em um primeiro momento, recuperar o âmbito de proteção destes direitos. Isto é, determinar quais situações de fato se encontram encobertas por estas liberdades, pois, caso não o sejam, não há que se falar em restrição, mas somente em sua inexistência ou inaplicabilidade no caso concreto.

O âmbito de proteção da liberdade de expressão, além do delimitado pela própria Constituição —— que exclui o anonimato, por exemplo —, foi demarcado pelo Supremo Tribunal Federal ao longo dos anos em julgados que consagraram a prevalência do direito à livre manifestação de pensamento face a outros direitos, ressaltando os seus limites legais, como o anonimato e a reparação posterior por dano à personalidade, e o seu desdobramento em demais normas e garantias, como a vedação à censura prévia e ao embaraço à atividade jornalística, igualmente resguardada pela liberdade de imprensa. (BRASIL, 2018).[18] Em todos estes casos, a Suprema Corte se limitou às próprias previsões expressas no texto constitucional, não apresentando uma teoria acerca dos limites ou do âmbito de proteção da liberdade de expressão ou avançando na interpretação conforme a Constituição de limites imanentes ao direito. Essa postura de majoritariamente reconhecer a prevalência da liberdade de expressão, ou de somente reiterar os limites normativos expressos, teve uma expressiva inflexão a partir do julgamento do caso Ellwanger, quando se estabeleceu que:

> O direito à livre expressão não pode abrigar, em sua abrangência, manifestações de conteúdo imoral que implicam ilicitude penal. As liberdades públicas não são incondicionais, por isso devem ser exercidas de maneira harmônica, observados os limites definidos na própria CF (CF, art. 5º, § 2º, primeira parte). O preceito fundamental de liberdade de expressão não consagra o 'direito à

18 Em inúmeros julgados, o Supremo Tribunal Federal se limitou a expressar que as restrições à liberdade de expressão devem estar previstas expressa ou implicitamente no texto constitucional (ADI 869, rel. p/ o ac. min. Maurício Corrêa, j. 4-8-1999, P, DJ de 4-6-2004); a ressaltar a liberdade de imprensa e o regime de responsabilização *a posteriori* (ADPF 130, rel. min. Ayres Britto, j. 30-4-2009, P, DJE de 6-11-2009), (RE 511.961, rel. min. Gilmar Mendes, j. 17-6-2009, P, DJE de 13-11-2009), (AI 705.630 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 22-3-2011, 2ª T, DJE de 6-4-2011), (ADPF 130, rel. min. Ayres Britto, j. 30-4-2009, P, DJE de 6-11-2009), (ADI 4.451 MC-REF, rel. min. Ayres Britto, j. 2-9-2010, P, DJE de 24-8-2012); e reiterar a não-proteção ao anonimato e a impossibilidade de censura prévia (Inq 1.957, rel. min. Carlos Velloso, voto do min. Celso de Mello, j. 11-5-2005, P, DJ de 11-11-2005), (HC 84.827, rel. min. Marco Aurélio, j. 7-8-2007, 1ª T, DJE de 23-11-2007), (ADI 2.404, rel. min. Dias Toffoli, j. 31-8-2016, P, DJE de 1º-8-2017), (RE 511.961, rel. min. Gilmar Mendes, j. 17-6-2009, P, DJE de 13-11-2009). O mesmo em relação à liberdade de expressão artística e científica, onde tão somente o Tribunal atuou para impedir o embargo de tais atividades (ADI 3.510, rel. min. Ayres Britto, j. 29-5-2008, P, DJE de 28-5-2010). (RE 795.467 RG, rel. min. Teori Zavascki, j. 5-6-2014, P, DJE de 24-6-2014, Tema 738).

> incitação ao racismo', dado que um direito individual não pode constituir- se em salvaguarda de condutas ilícitas. (HC 82.424, Rel. p/ o ac. Min. Presidente Maurício Corrêa, julgamento em 17-9-2003, Plenário, DJ de 19-3-2004).

O discurso de ódio expresso no caso em questão pela disseminação de conteúdo antissemita foi excluído do escopo da liberdade de manifestação do pensamento, mormente pela sua característica como "ilícito penal". Como a incitação ao ódio sequer se encontra sob o escopo da liberdade, não há exercício de restrição, pois ocorre a própria negação do direito fundamental. (CARVALHO; DUARTE NETO; TALIBERTI, 2022, p. 451).

Se a incitação ao cometimento de ilícito penal exclui tais ações do amparo das liberdades fundamentais, o mesmo se aplica à exaltação de condutas que implicam os delitos previstos pela Lei nº 14.197/2021, tipificadora dos crimes contra o Estado Democrático de Direito, dentre eles "tentar, com emprego de violência ou grave ameaça, abolir o Estado Democrático de Direito, impedindo ou restringindo o exercício dos poderes constitucionais" ou "tentar depor, por meio de violência ou grave ameaça, o governo legitimamente constituído." (BRASIL, 2021).

Para a doutrina americana, tais palavras, que conclamam à deposição de governos democráticos ou a ruptura da ordem constitucional, constituem as chamadas *fighting words*, invocando o rompimento da ordem constitucional e, por essa razão, afastam o véu da liberdade de expressão:

> Outro limite imanente à liberdade de expressão, também descoberto pela jurisprudência americana e espalhado mundo afora, refere-se a mensagens que provocam reações de violenta quebra da ordem. Tais situações não compõem o âmbito de proteção da liberdade de expressão, estando excluídas dos limites internos desse direito. A palavra que provoque um perigo claro e imediato de quebra da ordem — como no exemplo clássico do grito de FOGO!, produzindo falso alarme sobre incêndio num teatro lotado — não constitui exercício da liberdade de expressão. Dessa doutrina também resulta que palavras belicosas — *fighting words* — tampouco estariam abrangidas pela liberdade. Palavras que configuram estopins de ação, em

> vez de pautas de persuasão, não se incluem na garantia constitucional. Isso não pode significar, contudo, que palavras duras ou desagradáveis estejam excluídas do âmbito de proteção da liberdade de expressão. A diferença entre uma discussão robusta e uma diatribe repelida pela Constituição está em que, no primeiro caso, há chance e oportunidade de se corrigirem os erros do discurso, expondo a sua falsidade e as suas falácias, evitando o mal por meio de um processo educativo. Nesses casos, o remédio seria mais liberdade de expressão, mais discurso. No caso desviado da Constituição, essa perspectiva não existe." (MENDES; GONET BRANCO, 2012, p. 400).

Tratando-se de questionamentos infundados ao sistema eleitoral ou formas diversas de desinformação que colocam em xeque a sua credibilidade para insuflar a população contra a democracia, novamente não há proteção constitucional, pois se está diante da condução de "uma pseudo-operação da formação da opinião." (ibid., p. 402).

Esse tema só alcançou o Supremo Tribunal Federal em 2021, quando do oferecimento de ação penal contra deputado federal que usou suas redes sociais para incitar a violência contra as instituições republicanas. Na ocasião, a partir de voto do relator Ministro Alexandre de Moraes, e acompanhado majoritariamente pelos seus pares, obtém-se excertos da Ementa do julgado:

> AÇÃO PENAL ORIGINÁRIA. DEPUTADO FEDERAL. NÃO INCIDÊNCIA DE LIBERDADE DE EXPRESSÃO OU DE IMUNIDADE PARLAMENTAR (ART. 53, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL) NAS HIPÓTESES DE PROPAGAÇÃO DE DISCURSOS DE ÓDIO, IDÉIAS CONTRÁRIAS À ORDEM CONSTITUCIONAL E AO ESTADO DE DIREITO. INEXISTÊNCIA DE ABOLITIO CRIMINIS. DEMONSTRAÇÃO INEQUÍVOCA DA MATERIALIDADE E DA AUTORIA DELITIVAS. CONDENAÇÃO PELOS DELITOS PREVISTOS NO ART. 18 DA LEI 7.170/83 (ULTRATIVIDADE BENÉFICA) – CONTINUIDADE NORMATIVO-TÍPICA COM O ART. 359-L DO CÓDIGO PENAL – E ART. 344 DO CÓDIGO PENAL. PRELIMINARES AFASTADAS. AÇÃO PENAL JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. SUSPENSÃO DOS DIREITOS

> POLÍTICOS ENQUANTO DURAREM OS EFEITOS DA CONDENAÇÃO (ART. 15, III, DA CF/88). PERDA DO MANDATO PARLAMENTAR (ART. 55, VI E § 2º, DA CF/88 E ART. 92 DO CÓDIGO PENAL).
> [...]
> 3. Inexistência do exercício do direito à liberdade de expressão e não incidência da imunidade parlamentar prevista no art. 53, caput, da Constituição Federal. Matérias anteriormente analisadas pela CORTE no momento do recebimento da denúncia. Preclusão.
> 4. A liberdade de expressão não permite a propagação de discursos de ódio e ideias contrárias à ordem constitucional e ao Estado de Direito. Precedentes.
> 5. A garantia constitucional da imunidade parlamentar material somente incide no caso de as manifestações guardarem conexão com o desempenho da função legislativa ou que sejam proferidas em razão desta, não sendo possível utilizá-la como verdadeiro escudo protetivo para a prática de atividades ilícitas. Precedentes.
> [...]
> 13. Fixação de pena privativa de liberdade em 8 (oito) anos e 9 (nove) meses de reclusão, em regime inicial fechado, e 35 (trinta e cinco) dias multa, o valor do dia-multa equivalente a 5 (cinco) salários mínimos, considerado o patamar vigente à época do fato, que deve ser atualizado até a data do efetivo pagamento (arts. 49, §§ 1º e 2º; e 60, caput, do CP), por força da acentuada culpabilidade do réu, da conduta social do réu, das circunstâncias em que cometidos os crimes e dos motivos para a prática delituosa.
> 14. Suspensão dos direitos políticos do condenado, enquanto durarem os efeitos da condenação, nos termos do art. 15, III da Constituição Federal. Perda do mandato parlamentar, em relação ao réu, nos termos do artigo 55, III, VI e VI, combinado com o § 3º, da Constituição Federal e art. 92 do Código Penal. (AP 1.044, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 20-4-2022, P, DJE de 23-6-2022).

Na fundamentação de seu voto, o Relator expôs, a partir da teoria de John Stuart Mill, os limites da liberdade de expressão na capacidade de produção de dano injustificado a terceiros, usando da evolução jurisprudencial norte-americana para circunscrever o âmbito de proteção e os limites à liberdade de manifestação do pensamento, consistente em:

> I – a proteção à liberdade de expressão, que é considerada por muitos como um direito preferencial, deve ser protegida de forma ampla no direito constitucional brasileiro, mas não alcança a prática de ilícitos nas seguintes hipóteses:
> I.1 – nos casos de discursos que incitem a violência (*Fighting words*);
> I.2 – quando se tratar de discurso doloso (*actual malice*) com intuito manifestamente difamatório, de juízos depreciativos de mero valor, de injúria em razão da forma ou de crítica aviltante;
> I.3 – em manifestações capazes de causar um perigo claro e iminente (*clear and presente danger*) ao sistema jurídico, ao regime democrático ou ao bem público, ou seja, de ações claramente antidemocráticas e contrárias à ordem constitucional estabelecida.
> II – a imunidade parlamentar, que deve ser compreendida de forma extensiva para a garantia do adequado desempenho de mandatos atribuídos aos representantes eleitos do povo, não alcança os atos que sejam praticados:
> II.1 – sem claro nexo de vinculação ou implicação recíproca com o desempenho das funções parlamentares (teoria funcional);
> II.2 – nos casos em que for utilizada para a prática de abusos, usos criminosos, fraudulentos ou ardilosos, para incitar a prática de delitos ou para atacar a própria democracia ou o sistema representativo para o qual foi idealizada. (BRASIL, 2022, p. 394).

Como os discursos que atentam contra o Estado Democrático de Direito expressamente excluídos do âmbito de proteção da liberdade de expressão, esses fatos passam a se sujeitar à "censura penal do Estado" (ibid., p. 265), rompendo com a jurisprudência clássica do Supremo de responsabilização exclusivamente posterior ao uso abusivo ou ilícito do direito, inclusive criticada pelo Ministro como fruto da influência da jurisprudência norte-americana, que "por vezes não oferece ferramentas adequadas para regular discursos de ódio ou antidemocráticos" (p. 368), o que se comprovou pela análise da

lenta – ou quase inexistente – evolução jurisprudencial constitucional acerca desses temas[19].

Por idênticas razões, aplica-se o raciocínio desenvolvido pela Corte à liberdade de reunião, haja vista que direito instrumental viabilizador da liberdade de expressão. Mesmo que não fosse o caso, é elemento constitutivo do direito a pacificidade da manifestação, o que é questionável, quando o objetivo da manifestação era a própria deposição (ou incitação à deposição) do Estado Democrático de Direito, que não poderia acontecer sem o uso da violência, e que veio a eclodir nos eventos de 08 de janeiro de 2023.

Cabe, no entanto, definir o que é a "reunião pacífica" mencionada pela Constituição Federal. Muito embora a interpretação literal da norma induza à restrição semântica de ação (manifestação) não-violenta, leia-se, ação tendente a destruir bens ou pessoas, ilícita, não se pode ignorar o intento de rompimento da paz social (ibid., p. 424) ou de sedição. (DE LAURENTIIS; BRYAN, 2020, p. 477). Aspecto intencional da conduta.

Isto, pois existem riscos envolvidos na restrição ao direito de reunião com base tão somente em conceitos abrangentes como o "interesse da ordem pública", tal como sugerido pelo artigo 21 do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos. (NAÇÕES UNIDAS, 1966). É a razão pela qual se deve ater à objetividade dos questionamentos antidemocráticos que levaram aos atos de 08 de janeiro, atentados contra o Estado Democrático de Direito brasileiro, com a intenção de depor o governo eleito.

---

19 Anteriormente, já se ressentia pela insuficiência de proteção a outros direitos, valores ou fins constitucionais conflitantes com o direito fundamental à expressão do pensamento. Um caso paradigmático fora a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na questão das biografias não autorizadas. A solução dada pela Corte para as situações de excesso no exercício do direito, uma consequência *a posteriori,* já se mostrava insuficiente. Não bastante. "[...] A censura é antijurídica, mas as informações não podem suplantar os limites éticos do informar. Isso ocorre pois embora a liberdade impere como regra nas relações entre os indivíduos, a dignidade da pessoa humana atua como limite e garantia contra excessos eventualmente praticados (ANDRADE, 2006, p. 273), impondo-se a observação de critérios que permitam avaliar a relevância, veracidade e licitude da fonte antes da divulgação. Quando isto acontece, não se configura censura prévia, mas meio indispensável à preservação do direito à intimidade, a que a responsabilização dos autores em um momento seguinte, por si somente, não garante uma solução adequada" (DUARTE NETO; RIZZO, 2017, p. 302).

Ainda assim, faz-se necessário o sopesamento do ato de restrição do direito pelas autoridades. (UN HUMAN RIGHTS COMMITTEE, 2020, p. 7), (SARLET; DE BITTENCOURT SIQUEIRA, 2020, p. 550), bem como a licitude do fim perseguido e dos meios utilizados, a aplicação do princípio da proporcionalidade e a intervenção de forma adequada e quando necessária, *ultima ratio*. (OLIVEIRA, 2020). O aviso prévio às autoridades, previsto no texto constitucional como condição para exercício do direito de reunião, levou o tema ao Supremo Tribunal Federal, extraindo-se do voto do Ministro Alexandre de Moraes novamente a relativização do direito quando utilizado como refúgio para o cometimento de ilicitudes:

> O direito de reunião é um direito instrumental de um outro direito fundamental, que é a livre manifestação de pensamento, direito de expressão. [...] Dessa maneira, como os demais Direitos Fundamentais, os direitos de reunião e greve são relativos, não podendo ser exercidos, em uma sociedade democrática, de maneira abusiva e atentatória à proteção dos direitos e liberdades dos demais, às exigências da saúde ou moralidade, da ordem pública, da segurança nacional, da segurança pública, da defesa da ordem e prevenção do crime, e do bem-estar da sociedade; como proclamam a Declaração dos Direitos Humanos das Nações Unidas, em seu artigo 29; o art. 21 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos; o art. 15 da Convenção Americana dos Direitos Humanos e a Convenção Europeia de Direitos Humanos, em seu artigo 11. [...] Os direitos e garantias individuais, portanto, não podem ser utilizados como um verdadeiro escudo protetivo da prática de atividades ilícitas, tampouco como argumento para afastamento ou diminuição da responsabilidade civil ou penal por atos contrários ao direito, sob pena de desrespeito a um verdadeiro Estado de Direito. (RE 806339, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 25-3-2022, Plenário, DJ de 31-3-2022).

No mesmo sentido, julgamentos anteriores pela Suprema Corte já reconheciam que o direito a reunião não se confunde com a manifestação que visa a incitação à prática de delito e a apologia de fato criminoso ou que possui finalidade ilícita, como se pode notar, a *contrario sensu*, nas decisões que reconheceram a

legitimidade da "Marcha da Maconha"[20] e a inconstitucionalidade do Decreto Distrital nº 20.098/1999[21].

Em que pese a vedação à censura prévia e a possibilidade de reparação por dano advindo do exercício irregular ou abusivo de direito *a posteriori*, no caso em questão, tendo em vista o bem atingido ser justamente o Estado Democrático de Direito, não é razoável aguardar a consumação – ou mesmo a tentativa – de golpe de estado para repressão pelos agentes públicos. A proteção preventiva pode e deve ocorrer, para evitar lesões irreparáveis no tecido social:

> Em outro polo, argumenta-se que a interpretação adequada da Constituição reclama a proteção preventiva do direito fundamental em vias de ser agredido. Gilmar Ferreira Mendes, nessa orientação, não hesita em afirmar "evidente que o constituinte não pretendeu assegurar apenas eventual direito de reparação ao eventual atingido", observando que a garantia constitucional da efetiva proteção judicial estaria esvaziada "se a intervenção [judiciária] somente pudesse se dar após a configuração da lesão". (MENDES; GONET BRANCO, 2012, p. 406).

---

20 Marcha da Maconha. Manifestação legítima, por cidadãos da República, de duas liberdades individuais revestidas de caráter fundamental: o direito de reunião (liberdade-meio) e o direito à livre expressão do pensamento (liberdade-fim). [...] Vinculação de caráter instrumental entre a liberdade de reunião e a liberdade de manifestação do pensamento. [...] A liberdade de expressão como um dos mais preciosos privilégios dos cidadãos em uma república fundada em bases democráticas. O direito à livre manifestação do pensamento: núcleo de que se irradiam os direitos de crítica, de protesto, de discordância e de livre circulação de ideias. Abolição penal (abolitio criminis) de determinadas condutas puníveis. **Debate que não se confunde com incitação à prática de delito nem se identifica com apologia de fato criminoso**. [...] Legitimidade da utilização da técnica da interpretação conforme à Constituição nos casos em que o ato estatal tenha conteúdo polissêmico. (ADPF 187, rel. min. Celso de Mello, j. 15-6-2011, P, DJE de 29-5-2014) (grifo nosso).

21 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO 20.098/99, DO DISTRITO FEDERAL. LIBERDADE DE REUNIÃO E DE MANIFESTAÇÃO PÚBLICA. LIMITAÇÕES. OFENSA AO ART. 5º, XVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. I. A liberdade de reunião e de associação para fins lícitos constitui uma das mais importantes conquistas da civilização, enquanto fundamento das modernas democracias políticas. II. A restrição ao direito de reunião estabelecida pelo Decreto distrital 20.098/99, a toda evidência, mostra-se inadequada, desnecessária e desproporcional quando confrontada com a vontade da Constituição (*Wille zur Verfassung*). III. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do Decreto distrital 20.098/99. (ADI 1.969, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 28-6-2007, P, DJE de 31-8-2007).

Indiscutível, logo, que a defesa de um golpe de estado é não apenas incompatível com as liberdades previstas pelo texto constitucional brasileiro, como ilícito previsto em norma federal. Por essa razão, não há exercício regular de direito em manifestar-se ou reunir-se para defender tais ideias, cabendo ao Estado brasileiro atuar para reprimir quaisquer tentativas neste sentido e responsabilizar todos os sujeitos participantes, desde seus incentivadores e financiadores até os próprios golpistas, com as penas previstas pela Lei do Estado Democrático de Direito e por outras normas do Código Penal.

Não se ignora que a instauração de inquéritos para apuração de atos antidemocráticos pelo Supremo Tribunal Federal consiste em tentativa de frear a atividade criminosa supostamente protegida por liberdades constitucionais. Ocorre que se revelou insuficiente para impedir a massificação de ideias em um setor da sociedade, inclusive com amparo e leniência do Poder Executivo.

5. O Supremo Tribunal Federal e os atos de 08 de janeiro de 2023

Dada a gravidade dos eventos[22], na mesma noite de 08 de janeiro de 2023, o Supremo Tribunal Federal foi acionado em face

22 A evolução das manifestações antidemocráticas a partir do primeiro turno das eleições de 2022 ajuda a compreender a gravidade dos acampamentos e das articulações que culminaram na tentativa de golpe do dia 8 de janeiro de 2023, inclusive fortalecendo a tese firmada pelo STF naquela noite de que não eram protegidas por liberdades fundamentais, o que permitiria a sua repressão. A preparação para a sedição envolveu uma complexa trama da qual fizeram parte: a) a Presidência da República, com reiterados ataques às urnas eletrônicas e à credibilidade do sistema eleitoral brasileiro ao longo dos 4 anos de mandato de mandato; b) o envolvimento da polícia rodoviária federal para obstaculizar o direito ao voto em regiões nas quais a oposição havia sido vitoriosa no primeiro turno; c) o incentivo e a tolerância com a montagem de acampamentos com a finalidade de invasão do Congresso Nacional e de incitação a um golpe de estado, a partir de uma leitura casuística do art. 142 da Constituição Federal; d) o planejamento e a tentativa de atentados terroristas no DF ao longo do mês de dezembro; e) a proteção pelo Exército dos acampados, com a recusa em desmobilizar os acampamentos em frente ao quartel em Brasília, valendo-se de suposta prerrogativa territorial; f) a sistemática recusa do então ocupante da presidência em reconhecer publicamente a vitória do adversário; g) a ilegalidade das manifestações que se alastraram pelo país, como estratégia para manter a mobilização em defesa da intentona; h) o apoio do partido e de outros agentes políticos, pertencente ao bloco chamado "Centrão", inclusive com o questionamento junto ao Tribunal Superior Eleitoral do resultado das urnas eletrônicas no segundo turno de votação; i) a morosidade e omissão policial em efetuar

dos atos de violência pela Advocacia Geral da União, pelo Senador Randolfe Rodrigues (líder do governo federal), pelo Tribunal Superior Eleitoral e pela Polícia Federal para a responsabilização dos envolvidos. As medidas requisitadas envolviam: a) a dissolução de acampamentos antidemocráticos em frente a quartéis e unidades militares e a desobstrução de vias e prédios públicos ocupados por manifestantes; b) a prisão em flagrante de todos os envolvidos nos atos de vandalismo, inclusive agentes públicos; c) a supressão perfis em redes sociais de estímulo à insurreição ou com conteúdo golpista; d) a prorrogação do chamado Inquérito dos Atos Antidemocráticos (INQ nº 4.874); e) o indiciamento de Anderson Torres e Ibaneis Rocha como investigados pelo acontecido; f) o afastamento daquele da função de Secretário de Segurança Pública do Distrito Federal; g) a comunicação à Procuradoria-Geral da República para que, sendo o caso, providenciasse pedido de intervenção federal na área de segurança pública do Distrito Federal (BRASIL, 2023, p. 4). Uma parte dos pedidos foi decidida na mesma noite pelo Ministro Alexandre de Moraes, relator do Inquérito dos Atos Antidemocráticos nº 4879. Em decisão monocrática determinou: a) o afastamento por 90 (noventa) dias do Governador do Distrito Federal, Ibaneis Rocha; b) a desocupação e o desmantelamento em 24 (vinte e quatro) horas dos acampamentos onde se abrigavam os vândalos; c) a prisão de todos os encontrados em situação de flagrância; d) a proibição do tráfego no Distrito Federal, até 31 de janeiro, de ônibus ou caminhões com manifestantes; e) o bloqueio nas redes sociais de perfis ou páginas com conteúdo golpista. (BRASIL, 2023, p. 12-18). A essa decisão, dias após, seguiram-se a decretação da prisão preventiva do ex-secretário de segurança do Distrito Federal Anderson Torres e do ex-comandante da Polícia Militar distrital Fábio Augusto Vieira e o cumprimento de mandados de busca e apreensão em suas

---

prisões e reprimir vandalizações e tentativas de atentados terroristas em Brasília no período que antecedeu a nova posse presidencial; j) a gestão e financiamento das estruturas para o golpe; l) a inoperância do governo distrital em impedir e conter as manifestações do dia 8 de janeiro de 2023; m) as dificuldades levantadas pelo Exército para colaborar com a desmobilização e com a prisão dos manifestantes mesmo após a vandalização das sedes dos Três Poderes. (COSTA, Ana Clara. A teia do golpe. Revista Piauí, Rio de Janeiro, jun. 2023, p. 14-27). Ressalta-se que a própria defesa das manifestações golpistas pelas Forças Armadas teve como fundamento suposta "livre manifestação do pensamento." (p. 20).

residências. (BRASIL, 2023, p. 9). Levadas a Plenário, as decisões foram referendadas por maioria de votos, com a divergência dos Ministros André Mendonça e Kassio Nunes.

O voto vencedor do relator, como forma de fundamentar as medidas tomadas, gravitou em torno de duas razões centrais: a) o abuso da liberdade de expressão e de reunião nos eventos do dia 8 de janeiro de 2023, causa dos atos de vandalismo e insurreição tipificados como crimes, a justificar a investigação e prisão dos envolvidos e a dissolução do movimento e o bloqueio de perfis de internet com conteúdo ilícito; b) o reconhecimento da omissão dolosa do governador, secretário de segurança e do coronel (comandante da PM) do DF, a justificar medidas extremas como o afastamento temporário do cargo , outras medidas cautelares e prisão preventiva de investigados.

O ponto central para discussão aqui é o reconhecimento do abuso de um direito fundamental e a adoção de medidas restritivas, ainda que preventivas para coibir o ilícito. O tema é enfrentado já no início do voto do Relator, que trata o ocorrido como "abuso e desvirtuamento ilícito e criminoso do exercício do direito de reunião e [...] confusão entre liberdade de expressão e agressão." (BRASIL, 2023, p. 4). Posteriormente justifica que

> O comportamento ilegal e criminoso dos investigados não se confunde com o direito de reunião ou livre manifestação de expressão e se reveste, efetivamente, de caráter terrorista, com a omissão, conivência e participação dolosa de autoridades públicas (atuais e anteriores), para propagar o descumprimento e desrespeito ao resultado das Eleições Gerais de 2022, com consequente rompimento do Estado Democrático de Direito e a instalação de um regime de exceção. (ibid., p. 5).

O voto recorre a expressões que caracterizam a atividade criminosa como de "incitação" ao golpe, que ocorria em continuidade delitiva nos meses que antecederam os eventos, como "fato notório e sabido" (ibid., p. 5), "atos antidemocráticos [...] ocorrendo diuturnamente" (ibid., p. 9), "tragédia anunciada" (ibid., p. 10), "atos têm ocorrido regularmente há meses." (ibid., p. 10).

Expressões empregadas como crítica aberta à omissão dolosa das autoridades encarregadas da investigação e da segurança. Em resumo, o voto vencedor está a justificar a "restrição preventiva" do direito fundamental à liberdade de expressão e ao direito de reunião quando se configurem o abuso. A questão da tolerância com o intolerante, discutida antes sob a ótica de Karl Popper, é retomado com o exemplo ilustrativo da postura de Neville Chamberlain no acordo de Munique de setembro de 1938. Nas palavras do Ministro relator: "NADA justifica a existência de acampamentos cheios de terroristas." (ibid., p. 6).

Os votos divergentes concordam com o reconhecimento da violência, do abuso da manifestação, do caráter relativo de todo o direito fundamental e do opróbio merecido por todo aquele que viola os limites constitucionais[23]. Duas observações sobre a divergência. A primeira é que, mesmo que dos votos se extraia a presença de restrição a Direitos Fundamentais, a proposta é para que o âmbito de proteção, o âmbito de manifestação da liberdade reconhecida pela norma constitucional, seja de maior envergadura. Não é sem motivos que se ressalva a desocupação dos acampamentos e a prisão em flagrante de manifestantes, pois em tese, todos estariam "amparados pela liberdade de manifestação do pensamento e do direito de reunião". Aventa-se que uma posição mais incisiva da Corte ofereceria o perigo de julgamentos coletivos e a estigmatização de grupos sociais. (ibid., p. 4). Também a leitura do que se compreende por "reunião pacífica", ou seja, aquela onde não exista a violência, ignorando-se que se estabelece com o propósito de logo em seguida lançar a sedição, como momento anterior para preparar, planejar e executar aquela e que tem intrínseco caráter violento. A segunda observação é que a divergência permanece atrelada com uma posição antiga sobre as consequências jurídicas do abuso da liberdade de manifestação do

23 Sugestiva da afirmação encontra-se em trecho de voto do Ministro André Mendonça: "[...] É conhecida a lição de que nenhum direito fundamental é absoluto. A Constituição da República é cristalina ao condicionar o exercício do direito de reunião e de manifestação ao seu caráter pacífico e, além disso, limitado aos locais abertos ao público (art. 5º, XVI), o que, evidentemente, não foi observado por aqueles que praticaram os inadmissíveis atos contrários à ordem jurídica, ocorridos no último domingo (08/01/2023), causadores de vultosos danos ao patrimônio público e, por que não dizer, ao próprio Estado Democrático de Direito, atacados que foram os Três Poderes da República. (BRASIL, 2023, p. 3).

pensamento ou do direito de reunião. Uma consequência *a posteriori* e de natureza reparatória do dano causado (não preventiva). Por este motivo, o voto do Ministro Nunes Marques encontra o abuso do direito de reunião exclusivamente na manifestação dos que efetivamente vandalizaram os prédios dos Três Poderes e não naqueles que se limitaram à "incitação"[24] e que, mesmo não existindo um direito fundamental absoluto, a proteção da liberdade de expressão por meio de perfis em redes sociais ou páginas da internet se sobrepaira à prevenção de novos levantes golpistas.[25]

As posições aqui escandidas retratam duas compreensões sobre o âmbito, os limites e as consequências do abuso dos direitos fundamentais da liberdade de manifestação do pensamento e da liberdade de reunião. Uma primeira, tradicional e presente no decorrer da jurisdição constitucional desde a promulgação da Constituição de 1988. Outra, que veio a se estabelecer em especial a partir da última legislatura, ou do último mandato presidencial, quando o Supremo Tribunal Federal foi vítima de ataques reiterados de grupos apoiadores ou vinculados ao Chefe do Executivo. Remanescem as perguntas: qual é a natureza desta interpretação? Quais as razões da mudança jurisprudencial? Em verdade, a eleição de um governo populista (2018-2022) foi um desafio à resistência e sobrevivência das instituições. O período acima identificado foi marcado por medidas iliberais e próprias de

24 "A Constituição Federal assegura o exercício do direito de reunião e de manifestação, desde que de forma pacífica e nos locais abertos ao público (art. 5º, XVI) , não tendo essa regra, porém, sido observada por aqueles que realizaram as invasões e depredações dos prédios públicos e demais ilícitos criminais ocorridos no domingo do dia 08/01/2022. Torna-se necessário ressalvar, portanto, que a desocupação do acampamento do QG do Exército de Brasília e as prisões – desde que realizadas estas em situação de flagrante delito – devem recair sobre as pessoas responsáveis pelos ilícitos criminais perpetrados no dia 08/01/2022 (autores e partícipes). (BRASIL, 2023, p. 13).

25 Registro, uma vez mais, o repúdio à utilização das redes sociais para a propagação de discursos que incitem a violência ou a prática de atos ilícitos de qualquer natureza. Todavia, a Constituição Federal assegura, em seu artigo 220, que não haverá restrição ao direito de manifestação de pensamento, criação, expressão e informação, dispondo, também, no § 1º, que 'Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV'[...] Senhores Ministros, é preciso que esta Suprema Corte afirme, hoje e sempre, que nenhum direito é absoluto, mas o zelo dos valores insculpidos na Constituição de 1988 e a busca incessante da preservação do Estado Democrático de Direito constituem nossa missão institucional. (BRASIL, 2023, p. 15).

um Constitucionalismo abusivo. O Supremo Tribunal Federal foi a resistência contra as estratégias do governo de fragilizar instituições, dominar a maioria na Câmara dos Deputados e obter apoio da sociedade civil. Muitas decisões judiciais foram tomadas para impedir o soçobrar do Estado de Direito. Ocorre que, parcela destas decisões, em um sentido estrito do termo, são também de natureza iliberal. Uma dessas, a que aqui se tratou como uma consequência preventiva, de restrição prévia, a um direito fundamental. A expressão é forte, mas a restrição prévia à liberdade de manifestação do pensamento pode ser compreendida como censura, o que justifica outro questionamento: aceitável que assim seja? A resposta é afirmativa! Por isso, a lembrança de instrumentos de "Democracia Militante": providências (restritivas de direitos) empregadas na defesa democrática.

A teoria formulada pelo alemão Karl Lowenstein (1937) quando a Alemanha vivia o Terceiro *Reich* defendia, a partir da premissa de que a ascensão de Hitler ao poder foi fruto da própria tolerância democrática da democracia alemã com o autoritarismo ("fundamentalismo democrático", "cegueira legalista" e "formalismo exagerado", nas palavras do autor), esforços de autopreservação da democracia mediante a aplicação de um conjunto de medidas para impedir o desenvolvimento desses líderes sob o regime democrático, incluindo, inclusive, a restrição a direitos fundamentais.

O problema exsurge quando se observa que estas ocorrem por via judicial. De um lado, é razoável o questionamento acerca da legitimidade dessas medidas quando advindas de um Poder não eleito, ainda mais quando proferidas pela Suprema Corte "no calor da hora" – influenciadas sobremaneira pela conjuntura política – (MACEDO JUNIOR, 2023)[26] e quando vislumbram a regulação de

26 Neste ponto, pode-se incluir igualmente o problema da independência judiciária. Se "a política persegue o *thelos* da Justiça, mas sabe que não poderá alcançá-lo por seus próprios meios. Por isso, em lugar de "fazer Justiça com as próprias mãos", a Política se empenha em assegurar a independência da Justiça, abrindo mão de interferir sobre ela" (BUCCI, 2019, p. 80) e se "quando o domínio político invade o domínio daqueles a quem cabe verificar os fatos e aplicar as leis, a finalidade da Política não se cumpre" (*ibid.,* p. 81), seria possível afirmar que, atraindo-se a competência originária da Corte para tomada de medidas imediatas acerca dos atos de 8 de janeiro pela mesma competência dos atos antidemocráticos, facilitou-se a sua permeabilidade à conjuntura?

"conteúdo" em detrimento dos "meios" e "métodos" pelos quais se excede os limites da liberdade de expressão, como sugere Bucci (2023). Entretanto, o aparato instrumental de defesa democrática não se circunscreve a um rol fechado, existindo variadas possibilidades no ordenamento comparado, entre elas a admissibilidade de que as Cortes assumam este protagonismo[27], especialmente em se tratando de violações ainda em curso e com o risco de golpe de Estado.

Por essa razão, a Corte decidiu pela repressão preventiva às manifestações e de decisões mais enérgicas, inclusive contra a conduta dolosa omissiva das autoridades, a determinação para bloqueio de perfis em redes sociais, o encerramento de acampamentos antidemocráticos e a mesmo a proibição da entrada de veículos de grande porte para manifestações no Distrito Federal. Os instrumentos de Democracia Militante são uma exigência e uma necessidade do próprio regime. Os seus limites, seus requisitos e o seu futuro, contudo, em especial a serem promovidos por uma Corte de Justiça, são questões a serem solucionadas em outra investigação.

6. Conclusão

Os atos de violência ocorridos em Brasília em 08 de janeiro de 2023 devem ser compreendidos como fruto de um processo político lastreado em um reacionarismo radical, caracterizado pela ascensão de uma extrema-direita. O reacionarismo radical, aspecto ideológico que almagama o processo, organiza-se também virtualmente e se instrumentaliza para a disseminação da desinformação, do ódio e do discurso antidemocrático.

Presente no período de 2018 à 2022, como forma de sustentação de uma maneira de se construir a política no espaço público, intensificou-se após as eleições de 2022, que confirmaram a eleição para a Presidência da República do candidato da

27 Não se desconhece que em outras experiências constitucionais, a resistência de algumas em assumir um papel proativo contribuiu para o desmantelamento da constituição. (LANDAU, 2013).

oposição. A intensificação caracterizou-se pelo apelo à intervenção militar por meio de acampamentos em frente de quartéis do Exército, pela reunião de pessoas para manifestação contra o Estado Democrático de Direito e pelo antagonismo destilado contra o Tribunal Superior Eleitoral e o Supremo Tribunal Federal. O que fazer diante da intolerância com o regime democrático? Teses como a do "Paradoxo da (in)tolerância", formulada pelo filósofo Karl Popper, são importantes instrumentos de como deve o Estado atuar frente a esses dilemas à Democracia. Tolera-se a manifestação abusiva? São enfrentadas pelo argumento racional ou pela restrição ao direito que lhes confere suporte? (liberdade de expressão e direito de reunião). A hipótese defendida, apropriada do autor citado, é que a tolerância "sem limites" a discursos de ódio ou de natureza autoritária pode ocasionar o próprio cerceamento de liberdades. Enfraquece o Estado Democrático de Direito. Assim, a partir do momento em que tais expressões ganham um caráter violento e antidemocrático, é necessário o emprego da restrição e repressão coercitiva estatal.

Trata-se, em verdade, de interpretação ancorada no texto da Constituição promulgada em 1988. Não há direitos absolutos. Todos convivem dentro de um arranjo pacífico de limitações provenientes da existência de outros (direitos) e de fins e valores constitucionais. Em relação ao direito de manifestação do pensamento e ao direito de reunião, quanto ao seu âmbito de incidência e os limites de seu conteúdo essencial, o Supremo Tribunal Federal há muito já decidira seu caráter não absoluto. A livre manifestação do pensamento não acoberta a mentira, os discursos de ódio, justamente pela sua natureza ilícita. O mesmo se aplica às manifestações em defesa de golpes de estado ou que vilipendiam o sistema democrático, uma vez que violam as disposições da Lei nº 14.197/2021 e atentam contra o elemento constitutivo da República. O direito de reunião é assegurado aos que visam promover reuniões com fins pacíficos, o que não inclui o estímulo à sedição ou à ruptura da ordem democrática, sendo justamente este o objetivo dos que se encontravam amotinados em acampamentos após as eleições de 2022 e os que se dirigiram à Brasília em 8 de janeiro de 2023.

A resposta do Supremo Tribunal Federal, por meio de uma série de medidas restritivas a Direitos Fundamentais, em especial no que se refere ao abuso da liberdade de manifestação do pensamento e do direito de reunião, acaba sendo um ponto de inflexão. Tradicionalmente, o Supremo Tribunal Federal decidia que abusos no exercício da liberdade de manifestação do pensamento e do direito de reunião se resolviam *a posteriori* e por medidas reparatórias aos demais direitos violados. Os perigos ao sistema político fizeram-no decidir pela necessidade de medidas restritivas a serem tomadas preventivamente. Restrições preventivas a Direitos Fundamentais. O desfiar destas, por sua vez, colocam a Corte de Justiça como palco no qual se desenvolvem investidas preventivas de uma "Democracia Militante".

Referências

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.197, de 1º de setembro de 2021.** Acrescenta o Título XII na Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), relativo aos crimes contra o Estado Democrático de Direito; e revoga a Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983 (Lei de Segurança Nacional), e dispositivo do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais). Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14197.htm. Acesso em: 15 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal nº 1.044**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília/DF, julgado em 20 de abril de 2022, publicado no DJ de 23 de junho de 2022. Disponível em:

https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6207102. Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **A Constituição e o Supremo**. 6. ed. Brasília: STF, Secretaria de Documentação, 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 82.424**. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília/DF, julgado em 17 de setembro de 2003, publicado no DJ de 19 de março de 2004. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur96610/false. Acesso em: 15 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito nº 4879**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília/DF, protocolado em 16 de agosto de 2021. Sigiloso. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6237443. Acesso em: 15 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito nº 4879 -** Decisão monocrática de 08/01/2023. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília/DF, protocolado em 16 de agosto de 2021. Sigiloso. Disponível em: https://s3.glbimg.com/v1/AUTH_8b29beb0cbe247a296f902be2fe084b6/Politica/decisao-afasta-ibaneis.pdf. Acesso em: 15 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito nº 4879 -** Decisão monocrática de 10/01/2023. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília/DF, protocolado em 16 de agosto de 2021. Sigiloso. Disponível em: https://www.conjur.com.br/dl/decisao-stf-alexandre-anderson-torres.pdf. Acesso em: 15 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito nº 4879 -** Voto do Ministro André Mendonça de referendo à decisão monocrática de 08/01/2023. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília/DF, protocolado em 16 de agosto de 2021. Sigiloso. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2023/01/Voto-Andre-Mendonca-Ibaneis.pdf. Acesso em: 15 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito nº 4879 -** Voto do Ministro André Mendonça de referendo à decisão monocrática de 10/01/2023. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília/DF, protocolado em 16 de agosto de 2021. Sigiloso. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2023/01/Voto-Andre-Mendonca-Anderson-Torres-1.pdf. Acesso em: 15 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito nº 4879 -** Voto do Ministro Kassio Nunes Marques de referendo à decisão monocrática de 08/01/2023. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília/DF, protocolado em 16 de agosto de 2021. Sigiloso. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2023/01/Voto-Nunes-Marques-Ibaneis.pdf. Acesso em 15: mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito nº 4879 -** Voto do Ministro Kassio Nunes Marques de referendo à decisão monocrática de 10/01/2023. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília/DF, protocolado em 16 de agosto de 2021. Sigiloso. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2023/01/Voto-Nunes-Marques-Anderson-Torres.pdf. :Acesso em: 15 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 806.339**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília/DF, julgado em 25 de março de 2022, publicado no DJ de 31 de março de 2022. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true&origem=AP&classeNumeroIncidente=RE%20806339. Acesso em: 15 mai. 2023.

BRUGGER, Winfried. Proibição ou proteção do discurso do ódio? Algumas observações sobre o direito alemão e o americano. Tradução de Maria Ângela Jardim de Santa Cruz Oliveira. **Revista de direito público**. Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público, ano 4, v. 15, n. 117, jan./mar. 2007.

BUCCI, Eugênio. **Existe democracia sem verdade factual?** São Paulo: Estação das Letras e Cores Editora, 2019.

CANÇÃO NOVA PLAY. Jurista Ives Gandra comenta as manifestações em frente aos quartéis. **Youtube**, 14 nov. 2022. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=rRBXiygXIYs&ab_channel=Can%C3%A7%C3%A3oNovaPlay. Acesso em: 20 jun. 2023.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e Teoria da Constituição**. 6. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2002.

CHELIKANI, Rao V. B. J. **Reflexões sobre a tolerância**. Tradução: Catarina Eleonora F. da Silva; Jeane Sawaya. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

DE LAURENTIIS, Lucas Catib; BRYAN, Alice Maldonade. Liberdade de reunião em conflito: conceito, limites e análise de casos. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 14, n. 43, p. 463-490, 2020.

DIAS DOS SANTOS et. al. Democracia sob ataque: polarização política e produção de conteúdos hostis no Twitter nas eleições de 2022. **Revista debates**, v. 17, p. 41–62, 2023. https://doi.org/10.22456/1982-5269.129776.

DISSENHA, Rui Carlo; GUARAGNI, Giovanni Vidal. Os limites da democracia: a tolerância restrita e a criminalização do terrorismo in **Revista direitos culturais**, Santo Ângelo, v. 14, n. 34, p. 165-186, 2019. DOI: http://dx.doi.org/10.20912/rdc.v14i34.2859.

DUARTE NETO, J.; RIZZO, L. Direito à intimidade vs. direito à informação: ADI 4.815/DF e o tratamento constitucional das biografias não autorizadas. **Revista de estudos jurídicos da UNESP**, v. 21, p. 277, 2017.

DUARTE NETO, J.; TALIBERTI, J.D.; CARVALHO, J. V. C. A liberdade de expressão e o discurso de ódio: os desafios normativos de responsabilização e prevenção do emprego indevido das redes sociais. In: **VII Seminário Brasileiro sobre o pensamento de Jacques Ellul**, A digitalização do mundo do trabalho: os desafios no âmbito jurídico, ético e da saúde do trabalhador em tempos de COVID-19. Franca, 2021. v. 2. p. 434-457.

ELSBY, Charlene. **Asses, arrows, & undead cats**: An Introduction to Philosophy Through Paradox. Canada, 11th Dimension Press, 2019.

FORST, Rainer. **The limits of toleration in Constellations**, v. 11, n. 3, p. 312-325, 2004.

GOMES, Juan Pablo Ferreira. O paradoxo da (in) tolerância em Karl Popper e os limites-fronteiras do discurso de ódio in **Revista brasileira de filosofia do direito**, v. 7, n. 2, p. 18-34, 2021.

JOVEM PAN NEWS. Manifestações em frente a quartéis devem ser criminalizadas? OPINIÃO. **Youtube**, 21 dez. 2022. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=s6ZyOFeKI5I&ab_channel=JovemPanNews. Acesso em: 20 jun. 2023.

LANDAU, David. Abusive Constitutionalism. 47 *U.C.* ***Davis L. Rev***. v. 189, 2013.
Disponível em: https://ir.law.fsu.edu/articles/555. Acesso em: 02 mai. 2023.

LANDAU, David. Populist Constitutions. **The university of Chicago law review**, v. 85, n. 2, mar. p. 521-544, 2018..
Disponível em: https://www.jstor.org/stable/26455916#:~:text=www.jstor.org/-,stable,-/26455916. Acesso em: 02 mai. 2023.

LOEWENSTEIN, Karl. Militant democracy and fundamental rights, I. **American political science review**, v. 31, n. 3, p. 417-432, 1937.

LOEWENSTEIN, Karl. Militant democracy and fundamental rights, II. **American political science review**, v. 31, n. 4, p. 638-658, 1937.

LYNCH, Christian. **O populismo reacionário:** ascensão e legado do bolsonarismo. São Paulo: Editora Contracorrente, 2022.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. Grandes crises fazem maus precedentes. **O Globo [online],** Rio de Janeiro, 29 abr. 2022. *Fumus Boni Iuris*. Disponível em: https://oglobo.globo.com/blogs/fumus-boni-iuris/post/2022/04/ronaldo-porto-macedo-junior-grandes-crises-fazem-maus-precedentes.ghtml. Acesso em: 03 ago. 2023.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MORAES, Alexandre de; CAMPILONGO, Celso Fernandes; BECHARA, Ana; BUCCI, Eugênio. Liberdade de Expressão, Limites e Alternativas em Tempos de Pós-Verdade. In: **Democracia e plataformas digitais**. São Paulo: Legal Grounds Institute e Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2023. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=ANfK8RIY1ho. Acesso em: 04 ago. 2023.

NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos**. Nova York: 1966. Disponível em: https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2_pacto_direitos_civis_politicos.pdf. Acesso em: 15 mai. 2023.

NOBRE, Marcos. **Limites da democracia**: de junho de 2013 ao governo Bolsonaro. São Paulo: Todavia, 2022.

POPPER, Karl R.. **Tolerancia y responsabilidad intelectual**. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://cedice.org.ve/wp-content/uploads/2021/07/cuaderno-reflexion-3-Tolerancia-y-Responsabilidad-Intelectual-Karl-Popper-convertido.pdf. Acesso em: 10 mai. 2023.

POPPER, Karl R. **The open society and its enemies**. Princeton University Press, 2020.

OLIVEIRA, Renata Camilo de. Restrições às liberdades: princípio da proporcionalidade como proibição de excesso na dogmática dos direitos fundamentais. **Direitos fundamentais & Justiça**, Belo Horizonte, ano 14, n. 42, p. 429-454, 2020.

SALMENA, Cristina. **Il MoVimento 5 Stelle**: partito populista o movimento sociale? 2013/2014. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://tesi.eprints.luiss.it/13275/1/salmena-cristina-tesi-2014.pdf. Acesso em: 20 mai. 2023.

SANTANA, Maria; LIMA, Juliana; CORREA, Andreiwid; BRITO, Kellyton. Engajamento no TikTok dos candidatos às eleições Brasileiras de 2022 – Resultados Iniciais. In: Brazilian Workshop on Social Network Analysis and Mining (BRASNAM), v. 12., 2023, João Pessoa/PB. **Anais** [...]. Porto Alegre: Sociedade Brasileira de Computação, p. 151-162, 2023. DOI: https://doi.org/10.5753/brasnam.2023.230641.

SARLET, Ingo Wolfgang; BITTENCOURT SIQUEIRA, Andressa de. Liberdade de expressão e seus limites numa democracia: o caso das assim chamadas "fake news" nas redes sociais em período eleitoral no Brasil. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 6, n. 2, p. 534-578, 2020.

TAROUCO, Gabriela. Eleições gerais de 2022 no Brasil: processo, resultados e implicações. **Rev. Urug. Cienc. Polít.** [online], v. 32, n.1, p.153-168, 2023. https://doi.org/10.26851/rucp.32.1.7.

UN HUMAN RIGHTS COMMITTEE et al. **General comment No. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (Article 21)**. CCPR/C/GC/37, 2020. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-37-article-21-right-peaceful. Acesso em: 15 mai. 2023.

UNESCO. Declaração de princípios sobre a tolerância. 1997. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.oas.org/dil/port/1995%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20de%20Princ%C3%ADpios%20sobre%20a%20Toler%C3%A2ncia%20da%20UNESCO.pdf. Acesso em: 20 mai. 2023.

CAPÍTULO 4

A REGULAÇÃO "JUDICIÁRIA" DAS FAKE NEWS

Wesley Lima dos Santos[1]
Rogério Schlegel[2]

1. Introdução

O fenômeno das fake news e sua relação com as redes sociais digitais e a política têm sido uma preocupação crescente na última década. A manipulação de informações e a disseminação de narrativas falsas têm impactos significativos no processo político e em outros campos da vida social, como a divulgação científica, *vide* o contexto de pandemia. A falta de regulação específica para lidar com essas questões nos ambientes digitais tem contribuído para o surgimento de estratégias nocivas ao regime democrático. Esse é um tópico pautado em países pelo mundo e que passou a figurar entre os temas urgentes na última década.

Como marco desse processo, a partir de 2013, uma série de eventos ocorridos no Brasil, Estados Unidos e Europa ajudaram a entender como políticos de direita foram capazes de operar efetivamente no ambiente digital, utilizando-o como base fundamental para a construção de suas campanhas. O processo de controle tem envolvido tanto dispositivos formais, por meio de leis e normas (ainda que não regulatórias no caso brasileiro), quanto interpretações do judiciário sobre situações específicas não necessariamente tipificadas em lei. Esse protagonismo crescente do judiciário na regulação de campanhas e na interpretação de acontecimentos políticos é frequentemente associado a noções como ativismo judicial, judicialização da política, protagonismo judiciário e conceitos que podem apresentar elementos de aprofundamento nesse debate.

Nesse contexto, com a perda de credibilidade de outros poderes e profunda crise em democracias, o poder judiciário acaba

1 Doutorando e mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).
2 Professor da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), credenciado nos programas de pós-graduação em Ciências Sociais (UNIFESP) e Gestão de Política Públicas (Universidade de São Paulo/USP).

por ganhar protagonismo nessa discussão e como consequência acende o debate sobre os limites de suas atribuições e legitimidade. Enquanto alguns vêem isso como um constrangimento aos outros poderes, outros argumentam que o judiciário está desempenhando um papel necessário diante da falta de ação ou prioridade por parte do legislativo e do executivo.

No caso brasileiro, os limites da legitimidade do Judiciário são estabelecidos pela Constituição Federal e legislações complementares. Ainda assim e mesmo tomando decisões apoiadas nesse arcabouço do Estado (princípio da legalidade), por muitas vezes se questiona até que ponto cabe ao judiciário intervir no funcionamento dos outros poderes e o quão é saudável essa participação em termos da operação fluída da máquina pública.

A reflexão a seguir está dividida em três partes: na primeira, é dada ênfase aos conceitos que integram o referencial teórico; a segunda trata dos agentes envolvidos no debate de plataformas digitais, eventos-chave e intervenções do judiciário; por fim, a terceira seção trata do debate sobre liberdades e legitimidade de atuação do Estado. Além disso, apresenta modelos de como a regulação de mídias digitais está sendo debatida no contexto internacional.

2. Um panorama conceitual

Compreender o problema da regulação das mídias digitais depende da retomada de elementos que compõem o pano de fundo desse tema. Uma primeira separação importante está na ênfase dada nesse artigo a eventos políticos que contribuíram para o caráter de urgência dado no debate sobre a regulação das redes sociais, no entanto, ainda que haja esse foco, o campo político (eleições) não é o único e provavelmente nem o mais importante a puxar a fila na direção da necessidade de regulação. Por ora, entenda-se como regulação a atribuição de responsabilidades às plataformas em relação ao conteúdo publicado por seus usuários, além da própria responsabilização do emissor. (BREGA, 2023, p.4-6).

Ainda compondo o contexto político, há alguns caminhos para conceituar o fenômeno de campanhas políticas baseadas em

conteúdo falso em redes sociais. Para essa reflexão, o conceito adotado é o de populismo digital. (CESARINO, 2018; 2020). Sua adoção se dá, entre outras razões, pelo diálogo histórico que a ideia de populismo carrega e por como esse conceito voltou ao protagonismo depois de algumas décadas como coadjuvante[3] do ponto de vista da classificação política. Por outro lado, seu complemento "digital" alude às adaptações desse perfil nas redes sociais, onde as principais características de um líder populista tendem a ser exponencializadas.

As características fundamentais que envolvem essa noção são aquelas já conhecidas pelas definições clássicas e que ganham transposição operacional nos ambientes digitais. Entre os traços mais comuns nota-se a aversão às elites (ainda que apenas retórica, mas concentrada em elites intelectuais), discursos de defesa dos supostos interesses do povo frente a inimigos internos/externos, deslegitimação de opositores políticos e da imprensa. Para Müller (2016, p. 4-5), a operação do populista no poder pode ser sintetizada nos seguintes princípios: tentativas de sequestro do aparelho estatal, corrupção e "clientelismo de massa" (troca de benefícios materiais ou favores burocráticos).

---

3 Se é possível demarcar em nível nacional a decadência da aplicação da ideia de populismo, esse ponto seria na fase que vai do golpe de 1964 até o fim da década de 1990. Esse panorama histórico é pensado por Gomes (1996) e já paira no debate clássico da história conceitual há bastante tempo, no entanto o que é caro para essa análise é o período de retorno desse conceito. A alusão na seção "um gato de sete vidas" tangencia as idas e vindas do conceito e a nova interface tomada no que podemos chamar de uma última retomada, conforme o trecho: *Uma nova fase do desenvolvimento do capitalismo e uma nova experiência liberal-democrática estariam, nesta interpretação, gerando um novo populismo. Esta abordagem fica ainda mais reforçada se a ela forem agregados alguns elementos presentes no artigo de Marilena Chauí, da mesma coletânea. Para esta autora, o populismo no Brasil poderia ser pensado segundo uma matriz teológico-política e funcionaria como uma mitologia fundadora tanto para as classes dominantes, quanto para as classes dominadas. Ela defende que a própria organização da sociedade brasileira é autoritária - verticalizada e hierarquizada -, havendo assim uma retroalimentação entre sociedade e mitologia/política. [...] É impossível, para quem trabalha com pensamento social brasileiro, não sentir o eco de vozes que, muito antes dos anos 50, na verdade desde os inícios do século, diagnosticavam o caráter insolidário de nossa sociedade e nele plantavam as raízes de um inevitável (embora, talvez, transitório) forte Estado autoritário. Se para alguns destes pensadores este diagnóstico era também um desejo a ser realizado, para outros ele era um tormento a ser evitado, não se sabia bem como. (GOMES, 1996, p.17 apud* SANTOS, 2022*).*

Ainda que nesse exercício não seja útil decompor o populismo em suas variações de direita e de esquerda, é preciso sinalizar que com a nova geração de líderes populistas nas redes sociais digitais, a operacionalização dessas tecnologias acabou por ser melhor absorvida por partidos e representantes da direita. Essa observação explica em parte porque há um conjunto maior de estudos sobre populismo digital e campanhas eleitorais nas redes sobre candidatos mais alinhados com essa matriz política. Por outro lado, é pouco útil distinguir essas noções para esse artigo, uma vez que o objetivo é entender o problema pela perspectiva das ações do judiciário.

Identificado o problema na aplicação política, é hora de adicionarmos conceitos que tratam da seguinte situação: uma vez que o conjunto de normas e leis vigentes não é capaz de tipificar e responsabilizar plataformas e usuários por ações nas redes, o poder judiciário é inserido no debate para oferecer entendimentos definidores em situações que em tese, deveriam ter sido atendidas pela operação do poder legislativo e executivo. Uma vez inserido no debate, como ocorreu no caso brasileiro, em especial no período da pandemia, o judiciário acaba acusado de interpretações expansivas da Constituição, ou seja, como se o judiciário passasse a ser um concorrente político dos demais poderes. Nesse sentido, ainda que se possa ler o judiciário como um agente pacificador de conflitos, seja entre indivíduos ou entre o Estado e um indivíduo, essa parece ser uma visão idealista das atribuições se analisarmos os novos contextos políticos em que as cortes são provocadas a se manifestar.

O ativismo judicial acaba por ser um conceito recorrentemente tratado como similar à concepção de judicialização na política, porém trata-se de conceitos que não conservam uma relação de equivalência. A expressão ativismo judicial surgiu na doutrina estadunidense para classificar juízes que atuavam com ênfase em causas como direitos de minorias, mudanças sociais e políticas.[4] (VIARO, 2017, p.244-247). Essa ideia pode ser entendida como a atuação proativa e engajada do magistrado, contudo a leitura crítica a essa prática é de que o poder

4 Noção consagrada no trabalho de Arthur Schlesinger Jr. (1947).

judiciário extrapola o texto constitucional (no caso do judiciário federal) e aplica interpretações subjetivas sobre temas sensíveis da sociedade.[5]

Portanto, em sua origem, o conceito já carrega consigo possibilidades contrastantes de interpretação. Em algumas situações extrapolar a literalidade do texto de lei é fundamental para garantir a proteção de direitos fundamentais, direitos de minorias (como grupos étnicos, religiosos, LGBTQIAPN+), promover a igualdade e atender às demandas sociais dinâmicas. Por outro lado, há um risco estrutural de que as funções do poder legislativo e/ou executivo sejam esvaziadas em algum sentido pela atuação recorrente do judiciário.

No caso do conceito de judicialização na política, ainda segundo Viaro (*ibidem*) a aplicação do termo remonta à década de 1990 e tem dois principais sentidos para o termo: o primeiro é tratar uma questão por meio de um julgamento, isto é, carregar questões para o poder judiciário quando há o menor sinal de potencial de não cumprimento de direitos; o segundo tem relação com a ciência jurídica em si e se refere a tratar algo seguindo o método de um juiz, com conhecimento e técnicas judiciais. No caso desse primeiro sentido, é justamente o que se pretende absorver nessa breve revisão de conceitos, a intensa requisição do judiciário para resolução de problemas diversos. Em termos de comparação, se no caso do ativismo judicial se fala do indivíduo e até de uma potencial posição política atuante, a judicialização é a exacerbada requisição desse poder sobre suas atribuições e para além delas.

Em escala mais panorâmica, tanto o ativismo judicial, quanto a judicialização da política, integram um processo de protagonismo judiciário. Se pensarmos no caso brasileiro, esse é um processo particularmente interessante por permitir observar como o judiciário tem períodos de inércia[6] e períodos de alto

5 Outro desdobramento nesse caso é que a interpretação constitucional do magistrado não se encerra em si. Uma vez que o texto constitucional é interpretado em uma dada situação, essa interpretação serve de referência para outras potenciais situações de caráter similar. Em síntese, é como se a interpretação produzisse uma nova regra e esse processo que pode ser lido como um dilema entre judiciário e legislativo, em algumas situações.

6 A condição de baixa participação do poder judiciário nos processos políticos brasileiros é abordada em perspectiva histórica por Moura e Ferreira (2019) que concluem entre outras

protagonismo, como os marcados pelas últimas eleições presidenciais (2022). Por protagonismo é possível notar um componente simbólico de poder, influência e prestígio que cerca a atuação dos tribunais, em um contexto de enfraquecimento das instituições e organizações. Com esse processo em curso, é fundamental voltar à literatura clássica que separa o poder político e o direito. Ziegler e Schultz (2019) colocam em diálogo essa dicotomia e as mudanças de paradigma do novo constitucionalismo democrático:

> [...] com a consequente redemocratização, no decorrer do século XX, houve a incorporação da dignidade humana como valor supremo a ser protegido pelo Estado e pela sociedade, e, com vistas a alcançar esse fim, institucionalizou-se um amplo e extenso catálogo de direitos individuais, sociais e coletivos nas Constituições. Em tal cenário, a preocupação desse novo constitucionalismo democrático no século XXI paira sobre o reconhecimento material desses direitos positivados formalmente e como, de fato, dar efetividade para esses direitos. (ZIEGLER; SCHULTZ, 2019, p. 332-333).

No caso brasileiro, elementos culturais e de estrutura de formação do Estado fizeram com que diversos dispositivos fossem integrados expressamente no texto constitucional. Essa é uma medida que tradicionalmente visava garantir a efetividade de direitos sociais, no entanto, por essas condições a judicialização acabou se estruturando como um acontecimento fundamental da vida social brasileira. Para além do campo de políticas públicas e garantia de direitos sociais, muitas vezes esses dispositivos foram acionados em tribunais eleitorais para controlar crimes nas redes sociais.

Em outros momentos da história, o protagonismo tinha centro no Legislativo ou no Executivo e apesar de causar outros tipos de debate no espaço público, os membros do Executivo e do Legislativo, via de regra passavam por eleições diretas, diferente dos membros do poder judiciário no caso brasileiro. Por esse

---

coisas como a Constituição Federal de 1988 foi um marco de ampliação da autonomia do Poder Judiciário e como essa passagem amplia a participação judiciária em questões pouco comuns até então.

caminho, nossa intenção não é apresentar outros modelos de composição das cortes supremas pelo mundo, mas apontar como esse processo de nomeação costuma ser um dos alvos na construção de narrativas populistas de deslegitimação do poder judiciário.

Por outro lado, a crítica não pode ser resumida pelas construções retóricas de governos populistas. Esse protagonismo causado pela expansão da jurisdição constitucional é criticado qualificadamente pela preocupação que envolve a possibilidade de que juízes sobreponham os seus valores pessoais aos valores da sociedade em suas decisões. (SOUZA NETO; SARMENTO, 2012). Nesse caso serviriam muito mais como guardiões de interesses particulares e/ou políticos, mas não atenderiam às ambições da sociedade, nem serviram como freios do Estado Democrático de Direito aos demais poderes. Com base nesses conceitos e em outros, a seção a seguir trata dos principais agentes que estão envolvidos na temática das redes sociais, com ênfase às posições do judiciário e como suas posições reverberaram nos últimos anos no Brasil.

3. Quais agentes tensionam esse debate e que eventos influenciam no seu andamento?

Antes de falar dos vetores envolvidos nesse embate, é importante situar quais eventos são entendidos nessa análise como fundamentais. Ainda na dicotomia entre o espaço da Política e o espaço do Direito, os eventos selecionados são exemplos didáticos que de alguma forma incluíram elementos novos na relação entre redes sociais, política e a atuação dos magistrados, tanto por lentes de acontecimentos locais, quanto em escala global reproduzindo relações de poder entre os países. Impacto, simbolismo e ineditismo são alguns dos critérios que compõem essa lista de caráter experimental. Os acontecimentos estão marcados em ordem cronológica e com menção aos países onde ocorreram.

A tabela abaixo lista os eventos e os classifica nas seguintes categorias: Legislação, Eleição e Evento Crítico. Com ênfases diferentes, cada um dos itens será relacionado com um tema amplo que é o momento de crises em regimes democráticos e

com temas específicos como a regulação (ou ausência de regulação) das mídias sociais nesse contexto e como se posiciona o poder judiciário nesse processo.

Quadro 1 - Eventos críticos de ampliação dos debates sobre redes sociais (regulação) e política

Evento	Local	Tipo
Eleição Uhuru Kenyatta (2013)	Quênia	Eleição
Eleição de Najib Razak (2013)	Malásia	Eleição
Marco civil da internet (2014)	Brasil	Legislação
Eleição (derrota) de Goodluck Jonathan (2015)	Nigéria	Eleição
Eleição Donald Trump (2016)	EUA	Eleição
General Data Protection Regulation (GPDR) 2016/679[7]	União Européia	Legislação
Eleição de Jair Bolsonaro (2018)	Brasil	Eleição
Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (13.709/2018)[8]	Brasil	Legislação
Tipificação do crime de denunciação caluniosa com finalidade eleitoral em campanhas eleitorais (Lei 13.834/2019)	Brasil	Legislação
Pandemia de COVID 19 (2020)	Mundial	Evento crítico
Eleição de Lula (2022)	Brasil	Eleição

Fonte: elaboração própria.

7 Data da primeira publicação é abril/2016 e data da implementação é maio/2018.
8 Legislação que regula as atividades o manuseio e o tratamento de dados pessoais e que também altera os artigos 7º e 16 do Marco Civil da Internet.

A linha histórica tem como elemento incontornável o Marco Civil da Internet[9] (Lei Federal n° 12.965/2014), que dispõe sobre direitos e deveres a que todos os brasileiros estão submetidos ao navegar na internet. O texto de lei elenca noções que envolvem a noção de liberdade de expressão (art.3°, inciso I), privacidade (art. 3°, inciso II), preservação e garantia da neutralidade de rede (art.3°, inciso IV), além da preservação da estabilidade, segurança e funcionalidade da rede (art.3º, inciso V). Desde 2014, em sua promulgação, essa legislação ficou marcada por seu pioneirismo e por inspirar iniciativas similares em outros países.

Além de trazer o termo "marco" no nome, de fato essa consolidação marcou um momento onde a internet passou a ser parametrizada por meio de diretrizes próprias. No entanto, ainda assim, o MCI não pôde ser considerado uma regulação ampla de redes sociais e outros ciberespaços. Tratou-se muito mais de um balizamento em escala macro de direitos e deveres dos usuários, além de contemplar a proteção de registros, dados pessoais e comunicações privadas. (TOMASEVICIUS FILHO, 2016).

O benefício em avaliar esses eventos em perspectiva histórica (VALE, 2015), ainda que em uma janela de tempo curta, está em promover aproximações (e identificar sobressaltos) de movimentos que são locais e movimentos que podem estar inseridos numa onda internacional. Parte do ineditismo desse período está na velocidade com que transformações estruturais têm sido promovidas, as democracias já passaram por grandes mudanças e grandes períodos de crise, no entanto, a retomada de estudos que versam sobre o tema tem epicentro na eleição de Donald Trump nos Estados Unidos.

A eleição de Trump em 2016 é a consolidação de um novo modelo de campanha política[10], de ativismo político e de como a

9 Sigla MCI.

10 Cabe ponderar que a eleição de Trump foi escolhida como um evento focal por sua escala, mas não foi a primeira vez em que mídias digitais foram utilizadas em estratégia de campanha. Reconstruir a linha histórica do uso de mídias digitais como plataforma de mobilização em eleições é uma missão que pode trazer resultados subjetivos a depender do que se considera como "plataforma de mobilização digital". Piaia e Alves (2020) sinalizam que o pioneiro nesse tipo de estratégia foi Howard Dean, em 2003, pelos Democratas, ainda

associação entre ciberespaços e lideranças populistas poderia ser um grande adversário à estabilidade das democracias. Por esse caminho é construído o argumento de Da Empoli (2019) ao apontar que a última década foi marcada por eleições de líderes populistas com características comuns (em países como Turquia, Hungria e Itália) e com forte tensionamento das regras do jogo da democracia por meio, entre outros elementos, das redes sociais digitais. Em um paralelo possível com Muller (2016), esse é um processo em tempo real de ressurreição da categoria analítica "político populista".

Cravar um *turning point* de quando as redes sociais passaram a tomar o protagonismo em campanhas políticas pelo mundo é um exercício complexo. Dizer que esse movimento parte do Norte Global parece uma afirmação genérica, mas que aponta para o centro desse processo. No caso estadunidense, o ano de 2016 serviu como um sinal de alerta sobre a aplicação em larga escala das redes sociais em campanhas, especialmente pela participação da empresa Cambridge Analytica.

A empresa foi a responsável por analisar dados pessoais do *Facebook* em um escândalo de grandes proporções que colocou em cheque o componente ético do manuseio de dados pessoais de uma plataforma sem o devido consentimento por parte do usuário de que estaria exposto a essa possibilidade (THE GUARDIAN, 2018). O uso desses dados e de um sofisticado sistema de automatização de conteúdos é visto na literatura como um fator importante no resultado obtido por Trump naquela conjuntura. Por outro lado, se faz necessária a observação de que os estudos que exploram os efeitos das redes sociais vêm ponderando que não se trata de entender as redes como fator determinante para a vitória ou derrota em eleições (em sentido de causalidade), mas entender que a inserção desse espaço de forma massiva cria novos ambientes de embate e, por consequência, reconfiguram as formas de interação política.

---

nas prévias das eleições. E nesse sentido, ainda que se tenha a intenção de fugir dos estudos de caso estadunidenses, os principais registros se concentram em pleitos eleitorais do país. Nesse mesmo sentido, a eleição de Barack Obama (2008) é considerada a continuidade desse processo já com o incremento da criação de blogs e centrais de divulgação de conteúdo.

É curioso pensar que a vitória de Trump aparece nessa breve reflexão como um acontecimento com início e fim em si próprio, porém é produto de um conjunto de outros fatores, em especial se pensarmos na atuação da Cambridge Analytica. A empresa britânica modelou suas métricas de atuação em redes sociais antes do caso estadunidense em pelo menos três países: Quênia (2013), Malásia (2013) e Nigéria (2015). (TULLY, 2020). Com a vitória na participação no Quênia e a derrota na Nigéria, a empresa promoveu esses ensaios (em países fora dos grandes centros econômicos e políticos do mundo) para consolidar seus métodos de operação nas redes[11].

Como métodos destaca-se a estrutura discursiva adotada na campanha e o uso de dados, que em tese eram protegidos pelo Facebook,[12] como forma de traçar perfis de eleitores. Tully (*idem*) sinaliza que no caso da Nigéria houve propaganda massiva que associava Muhammadu Buhari (o adversário de Goodluck Jonathan) ao grupo terrorista *Boko Haram*, além de conteúdos que sugeriam que o adversário acabaria com os direitos das mulheres. Diga-se de passagem não há surpresa alguma na troca de acusações entre candidatos, inclusive com conteúdo falso, em processos eleitorais. O elemento inédito é a escala com que esses movimentos se deram com um filtro muito específico de acesso a dados pessoais protegidos.

Ao falar das questões relacionadas ao conteúdo e das verdades em disputa, a preocupação com as redes sociais se dá pelo potencial de criação de assimetrias, ou seja, desequilíbrios que extrapolam a condição do que se pode entender como um processo eleitoral dotado de isonomia. No entanto, a participação do Estado nesse cenário é uma das alternativas possíveis, mas quem formalmente pode regular as mídias? Seria algo próprio de

11 A eleição de Najib Razak (2013) é outro exemplo de atuação da Cambridge Analytica. Bem como nos casos do Quênia e da Nigéria, a interpretação é de atuação experimental da empresa britânica. Provas e dados da atuação foram publicizados entre 2018 e 2020, por agências asiáticas e européias. Disponível em: https://www. scmp.com/news/asia/southeast-asia/article/3044630/leaked-files-show-najibs-umno-used-cambridge-analytica. Acesso em 15 mai. 2023.

12 Além da suposta contratação de hackers para quebra de sigilo de dados pessoais de candidatos adversários.

profissionais de comunicação, isto é, uma autorregulação ou seria mesmo uma atribuição pertinente aos poderes do Estado?

A discussão parece avançar na direção de entender se é preciso ou não regular mídias sociais, mas aparenta menor robustez na literatura sobre o "como". Ainda que regulações de mídias tradicionais possam apresentar pistas para as formas de realizar o controle de mídias sociais, há questões relacionadas tanto ao campo jurídico, de direito (inter)nacional, como tópicos que envolvem situações práticas operacionais das redes e a proteção de dados pessoais. Sendo assim, parece pouco provável que haja uma trajetória dependente no processo de regulação de mídias tradicionais e na regulação de mídias digitais.

Um exemplo didático desse tensionamento entre governos e grandes empresas do ramo tecnológico é o Telegram[13], que já chegou a ser suspenso em território brasileiro (2022) e passou por diversos acionamentos jurídicos em países como Rússia (seu país de origem), Irã, China e Índia. No caso russo, em 2018 o governo solicitou acesso às chaves de criptografia utilizadas pelo aplicativo. O Telegram se recusou a cumprir a solicitação, alegando que isso violaria a privacidade dos usuários. Como resultado, o acesso ao aplicativo foi bloqueado no país. No entanto, muitos usuários russos continuaram a acessar o Telegram por meio de redes virtuais privadas (VPNs) ou outros métodos. Entre esses exemplos, há ainda o caso do Irã, onde a restrição ao funcionamento se mantém até hoje.

---

13 O Telegram ganhou visibilidade no Brasil por ter sido umas das principais redes sociais de articulação de grupos de extrema direita em 2018 e em 2022. Há alguns estudos exploratórios e empíricos sobre o tema, destaque para os achados do estudo de Junior *et.al* (2021) ao observar o crescimento do número de usuários na plataforma e as estratégias de atração de adeptos por parte do bolsonarismo. Em 17 de março de 2022 o STF determinou o bloqueio do Telegram no Brasil pela não colaboração em casos de investigação. A plataforma russa, que conta com uma criptografia específica, acabou por atrair usuários de redes sociais como o Whatsapp, justamente pela sua não regulação. No caso brasileiro, a dificuldade de rastreio dos usuários coloca a plataforma como destino principal de organização de grupos que propagam discursos de ódio, além de outras práticas criminosas que não integram os objetivos principais desta pesquisa. A Resolução nº 23.610/201914 foi um dispositivo de regulação já utilizado nas eleições municipais de 2020 criada com a intenção de perceber o que está tipificado como ilicitude e como se dá a aplicação punitiva no campo da informação na internet, ainda assim a empresa se mostrou resistente no cumprimento dessas normas.

Voltando ao recorte brasileiro, outro evento a ser observado é a eleição de 2018 e como os acontecimentos serviram como estopim para um conjunto de ações, especialmente do judiciário, sobre a utilização de redes sociais em campanhas políticas. A vitória de Jair Bolsonaro, seguindo a linha de forte atuação nas redes sociais, incluiu mais um caso de líder populista de direita que operacionalizou bem sua narrativa na internet. Seja por meio de um montante nunca visto de *fake news* automatizadas em redes sociais privadas (como *Whatsapp* e *Telegram*), seja pela proximidade discursiva com o caso estadunidense.

Em termos práticos, Oliveira (2019) aponta para um processo de juridificação[14] reconhecido pela ciência política (*polity, politics* e *policies*) que consiste na participação do judiciário em decisões de políticas públicas de forma recorrente. O papel de conceber legislações que até então compunha as atribuições do poder legislativo, passa então a ter interferência direta das cortes. Por outro lado, a juridificação é um processo que pode ser lido positivamente ao demonstrar um maior acesso dos cidadãos à justiça, ou seja, maior condição de pleitear direitos garantidos por lei (muitas vezes constitucionalizados) e que não são colocados em prática.

De modo amplo, a judicialização da política pode ser conceituada como a atuação do sistema de justiça nos casos em que o Executivo e o Legislativo falham no cumprimento de suas incumbências (ibidem)[15]. É assim ao tratar das redes sociais e em

14 Cabe ponderar que as noções de juridificação e judicialização são comumente abordadas como a mesma coisa, mas descrevem fenômenos sensivelmente diferentes (ainda que interligados). A juridificação de políticas refere-se ao processo pelo qual questões políticas são transformadas em questões legais, ou seja, quando problemas que normalmente seriam tratados através do debate e da tomada de decisões políticas são transferidos para o domínio jurídico. Isso ocorre quando questões políticas são enquadradas em termos legais, passando a serem discutidas e decididas pelos tribunais. A juridificação pode ocorrer por várias razões, como a busca por uma resolução mais imparcial ou por falta de consenso político sobre o assunto. Por outro lado, a judicialização de políticas ocorre quando questões políticas são submetidas aos tribunais para uma tomada de decisão final, ou seja, quando atores políticos recorrem ao poder judiciário para resolver disputas ou obter resultados favoráveis a suas posições. Nesse caso, os tribunais são chamados a desempenhar um papel ativo na definição e implementação de políticas públicas, substituindo ou complementando as instituições políticas tradicionais.

15 Há outros desdobramentos que envolvem as relações sociais de judicialização de indivíduos contra indivíduos ou de indivíduos contra Estado, nesse caso em especial com as

como o ambiente digital se tornou um espaço de conflito aberto e público, com dificuldade de regulação, punição e identificação individual e/ou coletiva de práticas criminosas.

E por que é fundamental observar o arcabouço legal para identificar onde se localizam as redes nesse processo de judicialização? Em termos relacionais, os eventos eleitorais que partem das eleições estadunidenses de 2016 influenciam diversas instituições que a sucederam pelo mundo todo. Um certo fantasma das redes já pairava na eleição de 2018 no Brasil e, com o resultado das eleições, essa condição se acirrou ainda mais. Como já citadas, as técnicas de disseminação de *fake news* em larga escala, o uso massivo de redes sociais fechadas como *Whatsapp* e *Telegram* (diferente do caso estadunidense) foram adotadas como estrutura central da campanha de Jair Bolsonaro[16].

Pensar por essa perspectiva, coloca em dúvida a noção de que o melhor modelo para a regulação levaria em conta a iniciativa própria de cada empresa tomando nota apenas de uma estrutura básica de parâmetros a seguir. Se considerarmos a tradição nacional de ampla constitucionalização de políticas, seria então a regulação de redes sociais uma potencial proposta de emenda constitucional (PEC)?

O período de 2019-2022 é lido como um conjunto de momentos de forte conflito entre os poderes, especialmente entre o Executivo e o Judiciário em nível federal. Tanto pela pandemia e a constante intervenção judicial para atestar a autonomia de estados e municípios diante das orientações contra medidas de isolamento sugeridas pelo presidente da república, quanto pelas tensões relativas à legitimidade dos tribunais frente às decisões do dia-a-dia. Nesse contexto, as redes serviram para aumentar o conflito em torno das informações relacionadas ao vírus SARS-CoV-2. (CARVALHO *et. al.,* 2020).

---

redes sociais e a "publicização" (hipótese), conflitos até então resolvidos fora de litígios, passam a ser levados à tutela do Estado.

16 Ao se referir ao então candidato Jair Bolsonaro em 2018 como alguém que estruturou sua campanha na difusão de notícias falsas, naturalmente, não é possível concluir que nenhum outro candidato tenha usado *fake news* na campanha. Porém, o que se tem materialmente é que em termos numéricos, a campanha de Jair Bolsonaro foi esmagadoramente a que mais se beneficiou desse processo (ver Macedo, 2018).

Se em 2018, o período eleitoral foi marcado por uma forte campanha de desinformação, o período pandêmico deu continuidade a esse processo. O conflito na pandemia manteve um clima de torcida organizada nas redes, colocando em confronto indivíduos "em favor da economia" e indivíduos que se colocavam como "pró-vida", em razão disso, foi como se as campanhas de 2018 e 2022 tivessem sido perenes ao longo do mandato e uma condição de crise estive instalada permanentemente.

Nesse meio tempo, tanto o Projeto de Lei (PL) Federal nº 2.630/2020 que versa sobre o combate à disseminação de conteúdo falso, quanto a tipificação do crime de denunciação caluniosa com finalidade eleitoral em campanhas eleitorais pela Lei Federal nº 13.834/2019 (crime com pena fixada em 2-8 anos de prisão) foram dispositivos criados com a intenção de facilitar a punição para indivíduos que praticassem propagação de conteúdo falso. No entanto, se mantém a disputa sobre o que se conceitua formalmente como conteúdo falso.

O artigo 5º do referido PL, com o objetivo de eliminar subjetividades que poderiam beneficiar infratores na internet, conceituou as seguintes noções:

> [...]
>
> II – conta inautêntica: conta criada ou usada com o propósito de assumir ou simular identidade de terceiros para enganar o público, ressalvados o direito ao uso de nome social e à pseudonímia nos termos desta Lei, bem como o explícito ânimo humorístico ou de paródia;
>
> III – rede de distribuição artificial: comportamento coordenado e articulado por intermédio de contas automatizadas ou por tecnologia não fornecida ou autorizada pelo provedor de aplicação de internet, ressalvadas as que utilizam interface de programação de aplicações, com o fim de impactar de forma artificial a distribuição de conteúdos;
>
> IV – conta automatizada: conta preponderantemente gerida por qualquer programa de computador ou tecnologia para simular ou substituir atividades humanas na distribuição de conteúdo em provedores de redes sociais e de serviços de mensageria privada;

> [...]
>
> VII – impulsionamento: ampliação do alcance de conteúdos mediante pagamento pecuniário ou valor estimável em dinheiro para as empresas enquadradas nesta Lei;
>
> [...]
>
> IX – serviço de mensageria privada: aplicação de internet que viabiliza o envio de mensagens para destinatários certos e determinados, inclusive protegidas por criptografia de ponta a ponta, a fim de que somente remetente e destinatário da mensagem tenham acesso ao seu conteúdo, excluídas aquelas prioritariamente destinadas a uso corporativo e os serviços de correio eletrônico.

Esse movimento de caracterização de ações consideradas criminosas nas redes permaneceu entre 2018-2022 e a revisão dos processos de Luiz Inácio Lula da Silva, culminando em sua soltura em 8 de novembro de 2019 e logo após na anulação[17] dos processos em 2021, fazia crer que o que se viu em 2018 seria intensificado em 2022. As medidas de combate à desinformação e discursos de ódio nas redes se multiplicaram com forte participação do judiciário.

Como órgão máximo do Judiciário brasileiro, o STF tem um papel fundamental na interpretação da Constituição e na definição de questões jurídicas complexas. Durante a pandemia, o STF foi provocado a se posicionar sobre diversas questões relevantes, como a competência dos entes federativos para tomar medidas de combate à Covid-19, a validade de decretos e leis estaduais e municipais, entre outros assuntos. As decisões do STF, muitas vezes em caráter de urgência, têm sido alvo de críticas e alimentado o debate sobre ativismo judicial.

17 A anulação formal se deu em 15 de abril de 2021, tornando o ex-presidente elegível. Sua soltura se baseou na decisão do STF que passou a entender que a prisão de um condenado só poderia se dar com o trânsito em julgado (finalização de todos os recursos). Ver matéria em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/11/ ex-presidente-lula-e-solto-apos-580-dias-preso-na-policia-federal-em-curitiba.shtml.

Na literatura clássica de Teoria do Direito, Dworkin (2005, p.6-12) com a intenção de limitar a atividade jurídica, separa o princípio (*principle*) e a política (*policy*). O princípio é limitado pelo caso concreto, no caso da política se relaciona com ideais sociais e/ou econômicos alheios ao que prevê a norma. Para o autor, portanto, as decisões judiciais cujas respostas não estão previstas nas regras – devem ser tomadas a partir de argumentos de princípio, e não com base em argumentos de política. Mesmo dentro dessa discussão teórica, a depender do tipo de situação problema mobilizada é possível criar gradações em ativismos judiciais mais "saudáveis" e mais "nocivos" em relação aos demais poderes.

Talvez Dworkin (*ibidem*) seja um teórico central nesse debate, por pensar a importância do judiciário nas democracias modernas e também por alertar acerca dos seus limites de atuação. O autor defende a ideia de que o judiciário deve desempenhar um papel ativo na interpretação da lei, buscando confluência entre as diferentes normas e princípios jurídicos, bem como uma compreensão mais aprofundada dos valores fundamentais da sociedade. Ele argumentou que os tribunais devem buscar uma interpretação moralmente responsável das leis e da Constituição, evitando uma abordagem excessivamente formalista ou político-partidária.

Hart (2012), em linha similar, trata da discricionariedade jurídica como um processo natural. Por razões operacionais, é natural que os textos de lei contemplem um conjunto finito de situações e que a partir disso, membros do judiciário possam deliberar tendo como objetivo o restabelecimento da pacificação entre as partes. Na prática, o maior alvo de crítica são os elementos morais subjetivos nessas decisões, nessa ótica Waldron (1999, p.192; p.165) aponta a irrelevância da tentativa de emplacar uma objetividade moral nesse processo, uma vez que para ele idealmente as decisões jurídicas estão limitadas às leis formais e aos princípios basilares de séculos de Teoria do Direito.

Se pensarmos em outros pontos de ruído moral, o formato brasileiro de nomeação de ministros do STF já cria de partida um fato político considerável: no Brasil, a indicação é realizada pelo Presidente da República e chancelada pelo Senado. Isso se dá

sempre em que há vacância em uma das 11 cadeiras do poder. A ordem lógica é, portanto: vacância (seja por aposentadoria compulsória, renúncia ou falecimento); indicação do presidente (apesar de haver um conjunto de critérios mínimos[18], trata-se de uma indicação de caráter subjetivo cujo critério implícito é de confiança, isto é, político); sabatina do indicado no Senado; parecer da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ); por fim, a votação no Senado (onde para a aprovação do nome são necessários 41 dos 81 votos possíveis).

Ainda que esse caminho seja de conhecimento público, por muitas vezes essa mecânica de indicação é pouco problematizada do ponto de vista da estrutura do Estado. O que implica a indicação por parte do Presidente da República em relação a um ministro do STF ou a outros tribunais superiores? Esse processo compromete a independência e a imparcialidade do cargo? Ainda que a resposta ideal apele para a confiança institucional e organizacional do Estado, diferentes matizes políticas podem usar da forma como esse processo se dá para deslegitimar ações do judiciário. O Brasil segue o modelo estadunidense e tanto aqui quanto lá, essa condição vem sendo cada vez mais questionada, coincidência ou não, essa tensão entre poderes se intensificou com políticos como Trump e Bolsonaro.

A expressão "jogar dentro das quatro linhas" pode conter diversos ruídos à estabilidade dos três poderes, ainda que do ponto de vista legal em alguns casos não haja cometimento de crime. Estudiosos sobre crises na democracia são fundamentais para capturar como agentes nocivos ao regime democrático podem erodir as estruturas democráticas por dentro, ou seja, uma vez eleitos invalidam os próprios mecanismos que o levaram à posição de poder. (PRZEWORSKI, 2020)

Esse é um paralelo evidente com o caso brasileiro entre Bolsonaro e sua relação com o judiciário durante seu período de

18 Formalmente o indicado como ministro do STF deve ter entre 35 e 65 anos de idade, ser brasileiro nato, ter notável saber jurídico e reputação ilibada. A formação em Direito não é um critério escrito, isto é, em tese o indicado não precisa ter formação em Direito. No entanto, historicamente, o chamado notável saber jurídico é associado à formação em Direito e na prática poucos ministros foram indicados sem ter tal formação e esses casos remontam à formação do Estado brasileiro (MONTEIRO, 2020).

governo. Difamações, palavras de ordem ofensivas em eventos públicos e politização dos papéis dos membros dos tribunais superiores, foram algumas das estratégias usadas para eleger o poder judiciário como uma espécie de "inimigo do povo". A prática de campanha política nas redes sociais que praticamente emendou as campanhas de 2018 e 2022, criou uma queda de braço perene entre os membros do judiciário e o então presidente.

A eleição de 2022 contou com um conjunto grande de intervenções do ministro Alexandre de Moraes (STF/TSE) e essas tensões se acirraram antes e depois do período eleitoral. Entre os desdobramentos principais tanto das eleições, como da tensão entre o povo e internamente entre os poderes, cabe citar a tentativa de golpe ocorrida em 8 de janeiro de 2023. Que pensado em escala internacional, teve um evento predecessor que foi a invasão do Capitólio nos Estados Unidos em 2021.

Traçar relações entre os eventos passa por notar mimetizações da extrema direita brasileira em relação à estadunidense. (RUEDIGUER, 2021). Muitas vezes essa transposição é feita até de modo caricato por seguidores da extrema direita brasileira ao associar o opositor de Trump, o Democrata Joe Biden, como um representante da esquerda, em alusão ao contexto político brasileiro de disputa.

O quadro a seguir apresenta uma síntese dos principais processos que relacionam redes sociais, política e judiciário, identificados por essa seção. A sequência pode ser entendida como um ciclo de retroalimentação, onde o último item estabelece relação de retorno e intensificação em relação ao primeiro:

Quadro 2 - Principais processos envolvidos na regulação de redes sociais e expansão da participação do Poder Judiciário

Processo	Descritivo
Onda global de enfraquecimento das democracias	Principais agentes envolvidos: Políticos com narrativas populistas, mobilizações populares, empresas de comunicação especializadas em *machine learning* e algoritmos. A onda global de fragilização da democracia é um levante de enfraquecimento das instituições e organizações democráticas com exemplos empíricos na última década (Jair Bolsonaro, Donald Trump, Viktor Orbán, Mateusz Morawiecki, Matteo Salvini e outros). Entre as variações operacionais das ações de cada um desses líderes, há pontos em comum que tratam do ataque aos demais poderes, em especial ao judiciário e o posicionamento de representantes soberanos do povo.
Especialização do mercado em operar campanhas políticas por meio de redes sociais	Principais agentes envolvidos: Empresas de comunicação especializadas em campanhas políticas online e agentes públicos de nações onde as redes ainda não estão regulamentadas. O caso mais marcante que ilustra esse período é a atuação da Cambridge Analytica em países do continente Africano, Ásia, Europa e América do Norte. A metodologia de trabalho para coordenação de campanhas nas redes criou novos paradigmas tanto para a comunicação de determinados perfis políticos, como sobre o *modus operandi* de enfrentamento aos opositores.
Tensão entre grupos de interesse (empresas, sociedade civil e Estado)	Principais agentes envolvidos: Grandes empresas de tecnologia, movimentos sociais, grupos de seguidores de políticos, o Estado por meio do Executivo, Legislativo e Judiciário. Os processos de regulação contam com a participação de múltiplos entes e correntes variadas de perspectivas analisadas por cada um desses agentes. Aqui a ênfase foi dada a como o contexto político e a ausência de regulações, criou um ambiente propício para a maior participação do

	judiciário como forma de corrigir assimetrias das campanhas online.
Expansão das atribuições do poder judiciário e crises entre os poderes	Principais agentes envolvidos: Poder Judiciário, Executivo e Legislativo. Pela ausência de regulação de mídias digitais e de procedimentos claros de responsabilização das plataformas, tanto em questões de cunho político e de campanha, quanto para outras questões que orbitam nessa análise (como as políticas públicas), a participação do judiciário cresceu. Esse crescimento culminou em diversos momentos de tensão vistos durante o governo Bolsonaro, incluindo negativas públicas em relação ao cumprimento de decisões do judiciário federal.
Debate sobre legitimidade da ação das cortes, mobilizações popu- lares e retóricas populistas	Principais agentes envolvidos: Mobilizações populares, poder executivo (com ênfase no caso brasileiro) e poder judiciário (com ênfase no caso brasileiro). O modelo de composição do judiciário brasileiro é usado como elemento de crítica entre os opositores da atuação dos tribunais. O processo de deslegitimação de decisões do poder judiciário colocam o povo (apoiadores do governo) e os tribunais em confronto. O debate sobre a legitimidade é um ponto de transição entre esse quadro e a seção seguinte, especialmente por aprofundar a discussão sobre as estratégias retóricas de políticos e como o processo de enfraquecimento institucional contribui para a maior participação do judiciário em campos até então pouco explorados.

Fonte: elaboração própria.

4. A regulação das mídias digitais é um exercício de cerceamento das liberdades?

Em nível nacional, mesmo com a promulgação do MCI, ficaram evidentes os limites de alcance das legislações em relação à internet. Tanto porque essa legislação não tipificava inúmeros crimes digitais, que mais tarde seriam contemplados por iniciativas

do judiciário, mas especialmente porque esse conjunto de regras não foi pensado para combater um contexto de uso massivo de *machine learning* em campanhas eleitorais ou grandes movimentos de desinformação como se observou na pandemia.[19]

Pensemos em questões de escala micro como a responsabilização pela publicação de conteúdo falso ou discurso de ódio, por exemplo. Quem deve ser responsabilizado? O emissor e a plataforma, apenas o emissor ou apenas a plataforma? A punição em uma situação hipotética como essa fere algum princípio de liberdade de expressão? Essas são perguntas que parecem ter respostas óbvias no senso comum, no entanto, revelam apreensões mais complexas do que se poderia concluir intuitivamente.

Essas tensões podem carregar especificidades locais, a depender do tipo de norma existente em determinado território, mas podem falar ainda sobre questões de caráter mais amplo que se relacionam com a ideia de liberdade.[20] O direito individual passa a "invadir" o direito de grupos (como recorrentemente acontece em manifestações artísticas dentro e fora das redes, como é o caso do humor[21]) e nesse contexto, a noção de liberdade colide com o bem coletivo. Qualquer tipo de responsabilização nessas situações passa a ser tratada publicamente como um tipo de censura, forjando uma narrativa política entre aqueles que defendem o direito de se expressar e aqueles que supostamente querem atentar contra esse direito.

Nessa chave, mesmo discursos de ódio podem ser interpretados como meras opiniões, cuja criminalização seria automaticamente entendida como censura. A fábrica de produção

---

19 A Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) com base em materiais da Organização Mundial da Saúde (OMS) adotou o termo infodemia para se referir ao processo acelerado de desinformação presente no período de pandemia. O termo inicialmente se refere a como um assunto viraliza nas redes sociais, mas ao pensar no volume de informações circulando a partir desse momento, é mais específico ao tratar de como a qualidade da informação sai de controle pelo grande número de emissores e cria no receptor (usuário) dificuldades em atestar a veracidade do seu teor.

20 Essa noção de liberdade se faz presente nos principais polos de tecnologia e na forma como as redes sociais digitais foram concebidas. A chamada ideologia do Vale do Silício se mantém como bandeira fundamental de um discurso de livre acesso e liberdade como "estilo de vida" como aborda Sadin (2018).

21 Caldas (2020) ao tratar da misoginia e Caminha (2020) ao tratar sobre o racismo são exemplos desse tipo de situação.

de novos sentidos vai caminhando cada vez mais na direção de concluir que todo usuário da internet, por estar na condição de emissor, pode opinar livremente sobre quaisquer temas, ainda que se esteja falando de campos que demandam grande capacitação técnica. Pela ampla audiência de alguns desses canais digitais, o alcance da informação muitas vezes rivaliza com o alcance da informação partilhada por veículos de informação oficiais.

Em estudo comparado sobre as crises nas democracias, Przeworski (2020, p.147) aponta que o que distingue as pessoas não são necessariamente as informações, mas as epistemologias alternativas, isto é, as pessoas apreendem o mundo por lentes muito distintas e muitas dessas lentes não levam em conta nenhum tipo de critério científico, ao contrário, muitas vezes são contra a ciência. O autor cita ainda a análise de Lewandowski, Ecker e Cook (2017) de que *correções raras vezes são totalmente eficazes, ou seja, apesar de serem corrigidas, e de reconhecerem a correção, as pessoas continuam a acreditar, pelo menos em parte, em informações que são falsas.* Os autores comentam ainda sobre casos em que há uma contestação direta do ponto de vista de uma pessoa: *Em algumas situações, quando a correção contesta o ponto de vista das pessoas, a crença nas informações falsas pode ironicamente se fortalecer (ibidem)*.

A volatilidade dessas noções e o contínuo confronto discursivo que considera a ideia de discurso de ódio[22] como uma afronta à liberdade, conservam um *habitat* frutífero para políticos que fomentam tensões institucionais entre poderes e ataques a grupos inferiorizados. A rede social, pelo potencial de criação de bolhas de pensamento, acaba também por aumentar essas possibilidades.

---

22 Discurso de ódio conforme a definição de Silva *et al.* (2011, p. 447) *O discurso de ódio compõe-se de dois elementos básicos: discriminação e externalidade. É uma manifestação segregacionista, baseada na dicotomia superior (emissor) e inferior (atingido) e, como manifestação que é, passa a existir quando é dada a conhecer por outrem que não o próprio autor.A fim de formar um conceito satisfatório, devem ser aprofundados esses dois aspectos, começando pela externalidade. A existência do discurso de ódio, assim toda expressão discursiva, exige a transposição de ideias do plano mental (abstrato) para o plano fático (concreto). Discurso não externado é pensamento, emoção, ódio sem discurso; e não causa dano algum a quem porventura possa ser seu alvo, já que a ideia permanece na mente de seu autor. Para esse caso, é inconcebível a intervenção jurídica, pois a todos é livre o pensar.*

Como dito anteriormente, os passos dados depois da promulgação do MCI visaram tipificar crimes e especificar conceitos para torná-los menos subjetivos. A participação do judiciário, seja pelos tribunais eleitorais[23], seja pelo Supremo Tribunal Federal (STF) ganhou cada vez mais protagonismo nesse processo. Napolitano e Stroppa (2018) sinalizam que em 2017, o crime "discurso de ódio" não compunha a pauta do Supremo Tribunal enquanto objeto de apreciação, além disso, havia uma grande dificuldade na caracterização desse crime quando ocorrido em ambientes digitais.

Na prática, como os encadeamentos trazidos ao longo deste artigo tentam apontar, a regulação de mídias digitais é um movimento que parte do Norte para o Sul Global e já chega nos países menos desenvolvidos com caráter de urgência para corrigir anos de assimetrias políticas e falta de regulação nesses espaços. A construção discursiva de maior ou menor violação à liberdade, ou ainda de menor ou maior violação aos interesses públicos, contém forte parcela política e o Brasil é um dos exemplos mais didáticos para notar como o tema foi tratado com diferentes graus de prioridade nas duas gestões do executivo federal de 2018 para cá. O momento atual escapa da chamada regulação "jurídica" que o título dessa reflexão chama atenção e segue o caminho legislativo convencional, com forte rejeição da oposição.

Esse processo segue por dois caminhos, a posição da direita no Brasil é de associar a regulação das mídias sociais como um exercício de cerceamento das liberdades individuais. A posição da oposição pôde ser vista quando o chamado "PL das fake news" voltou à pauta da câmara com prioridade máxima, a direita o tratou retoricamente como o "PL da censura". No entanto, há uma segunda linha narrativa adotada entre 2018 e 2022, que consiste na condição de que, por não haver legislação específica, a interpretação é do judiciário e as decisões do judiciário iriam contra o povo e contra a figura do então presidente Bolsonaro.

23 Esse é o caso também do crime de denunciação caluniosa com finalidade eleitoral que não é destinada apenas ao ambiente digital, mas também o contempla (Lei Federal n. 13834/19).

Em resumo, a posição dos políticos da base de Bolsonaro sempre foi de crítica ao poder judiciário e de modo complementar de oposição à ideia de regulação de mídias sociais. Sobre esse aspecto, cabe ponderar que o PL 2630/2020 se manteve parado até o fim do primeiro trimestre de 2023. Claramente não se tratava de uma prioridade na agenda do governo Bolsonaro, ainda que o tema de regulamentação das redes fosse pautado amplamente por produções do judiciário e pela oposição. Portanto, a priorização ou não de pautas como essa é um fenômeno político.

O processo de regulação de mídias sociais acaba por ser um processo de regulação da liberdade de expressão online (KELLER, 2018). Parece uma espécie de jogo de palavras para aprimorar o conceito, mas diversos desafios surgem ao tentar conciliar a proteção da liberdade de expressão com a necessidade de lidar com questões como discurso de ódio, desinformação, assédio online e outras formas de conteúdo prejudicial.

As discussões sobre a regulação da liberdade de expressão online envolvem o papel das plataformas de internet, como redes sociais e motores de busca. Alguns argumentam que essas plataformas devem ser tratadas como intermediárias neutras (o que parece fazer pouco sentido nessa altura do debate[24]), sem responsabilidade editorial pelo conteúdo gerado por terceiros. Essa abordagem visa preservar a liberdade de expressão, permitindo que uma ampla gama de opiniões seja expressa online. De alguma forma, fazendo com que não caia sobre a plataforma a responsabilidade por atos de seus usuários, como trato mais à frente ao apresentar alguns desses princípios de análise. Keller (*ibidem*) considera que o papel das plataformas precisa ser mais ativo, tanto na construção de políticas de controle do conteúdo, quanto na promoção do equilíbrio no debate entre discurso de ódio

24 Esse papel ativo das plataformas é problematizado por Morozov (2018) ao criticar a grande concentração de poderes nas mãos de *Big Techs*. O alerta do autor vai na direção de refletir como os Estados precisam tomar o controle de regulação de mídias sociais digitais#, de modo a garantir o respeito às especificidades culturais locais e arranjos jurídico-institucionais internos. O autor avança ainda na direção de dizer como o próprio Estado precisa ter capacidade estrutural de fiscalizar e produzir infraestruturas computacionais similares às grandes empresas do ramo tecnológico.

e liberdade de expressão, em especial avaliando o contexto latino americano[25].

Por meio desses estudos podemos pensar como a oposição entre liberdade de expressão e garantia de direitos coletivos fundamentais é um caminho potencial para entender tanto o debate das redes sociais, como as ações de intervenção do judiciário. No entanto, é fundamental explorar como esse problema pode ganhar outras camadas a depender do tipo de princípio tomado como ponto de partida. A tabela a seguir traz alguns desses princípios e como eles foram concebidos como alternativas para pensar a forma de regulação e responsabilização nas redes:

Quadro 3 - Princípios, práticas e critérios de regulação das mídias sociais pelo mundo

Princípios	Descritivo
Princípios de Manila	Organizado em 2015, esse princípio trata da responsabilização de plataformas em caso de publicações produzidas por terceiros. Os Princípios de Manila determinam que intermediários devem ser protegidos por lei de responsabilização por conteúdos produzidos por terceiros, também estabelecem diretrizes sobre o que deve ser exigido das plataformas digitais enquanto intermediárias do discurso online. No caso desse princípio, só é exigida a remoção de um conteúdo depois da definição judiciária.

25 O componente local enfatizado por Daphne Keller destaca a importância de avaliações personalizadas das plataformas em relação aos países. Para a autora, políticas de mediação de conteúdo deveriam considerar o conjunto de leis e normas de cada país, além de outros princípios culturais que integram contextos nacionais, salvaguardando elementos fundamentais de direitos humanos.

Princípios de Santa Clara	Publicado em 2018, esse princípio é considerado uma resposta às crescentes preocupações sobre a falta de transparência e *accountability* das plataformas da internet sobre como elas criam e aplicam suas políticas de moderação de conteúdo. Inicialmente essa diretriz se concentrava no campo da transparência das plataformas, no entanto, a atualização de 2021 passa também a se preocupar com questões como a maior dependência em sistemas algorítmicos de moderação automatizada e os conteúdos pagos (impulsionados pelas plataformas). Deste modo, essa última atualização fornece mais especificidade operacional e teórica sobre quais as exigências necessárias às plataformas para garantir transparência e *accountability*.
Change the terms	Trata-se de uma coalizão surgida em meados de 2017, cuja principal intenção era diminuir a propagação de ódio na internet. A coalizão conta com especialistas em tecnologia, direitos humanos e combate ao terrorismo. A meta é ajudar empresas de tecnologia a desenvolver dispositivos de moderação adequados, evitando impactos discriminatórios e reprodução de mais discursos de separação.
Princípios Aequitas sobre devido processo online	Criados em 2021, esses princípios estabelecem diretrizes para que as redes sociais instaurem e respeitem um devido processo ao aplicarem medidas de moderação que restrinjam conteúdos publicados por seus usuários. A principal missão é de manutenção da justiça em espaços online, considerando que tal condição é fundamental para o exercício dos direitos humanos de seus usuários. Se pudesse destacar uma característica desse conjunto de diretrizes, seria o apoio às especificidades legais locais e o combate a potenciais arbitrariedades das plataformas em relação a seus usuários.
Princípios Ruggie	Instituído pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU em junho de 2011. Por ser o primeiro documento com essa intenção, os princípios Ruggie são [illegible]

	como item fundamental de proteção aos indivíduos nas redes sociais. São três pilares que compõem essa linha: a primeira trata do papel do Estado em proteger seus cidadãos da violação de seus direitos humanos por terceiros, inclusive empresas; o segundo é a responsabilidade corporativa em respeitar os direitos humanos; e por fim, o terceiro se refere às responsabilidades tanto dos Estados quanto das empresas em garantir o acesso, daqueles que eventualmente tenham seus direitos violados, a mecanismos de reparação.
Guia do conselho da Europa sobre moderação de conteúdo	Criado em 2021, esse é um guia de boas práticas sugeridas a respeito dos direitos humanos nas redes, em especial com sugestões de regulação para as empresas. Sua linha segue na direção da governança de plataformas e sugere o cumprimento de normatizações internacionais por parte do Estado e das big techs.

Fonte: elaboração própria com base em Almeida *et.al*. (2022, pp.9-14)

Esses princípios individualmente ou a combinação de elementos de vários deles podem ajudar a compor diretrizes de regulação considerando também as especificidades locais de cada nação. Além disso, enquanto base de literatura especializada, já integram produções no campo do direito e podem ainda ser considerados como material analítico extralegal, enquanto não há conjuntos formais de regras locais que balizem eventos nas redes sociais. O estudo conta ainda com quadros analíticos de comparação sobre os atributos de cada conjunto de princípios. (ver ALMEIDA *et. al*., 2022, anexos I ao IV).

Do ponto de vista prático, o quadro serve ainda como forma de notar que mesmo entre as chamadas "boas práticas" há algum grau de subjetividade em alguns desses princípios que podem em alguma medida proteger o indivíduo, mesmo em situações em que o bem comum está em risco. Talvez seja uma leitura crítica para os Princípios de Manila, por exemplo, que se transportados para situações ocorridas na eleição de 2022,

manteriam no ar conteúdos nocivos até autoridades jurídicas se manifestarem. Em alguns casos, a conservação de conteúdo falacioso ou de campanhas de impulsionamento podem gerar um alcance altíssimo mesmo em curtos recortes de tempos (minutos, horas).

Por outra perspectiva, o direito ao processo legal é fundamental para garantir que autores de conteúdos não sejam penalizados sem a devida análise ou pela simples denúncia que pode inclusive ser feita por meio de *bots*. Há ainda o receio de que em um cenário de penalização para plataforma e emissor, as plataformas se movam de modo preventivo removendo conteúdos denunciados (antes do andamento do devido processo legal).

Por essas possibilidades, cada conjunto de princípios demandaria análises mais profundas, inclusive com potenciais aplicações, porém para o caso da "judicialização" das *fake news* o elemento primordial é perceber como há múltiplos modelos de regulação e múltiplas perspectivas a considerar. Inclusive a não regulação de mídias é um fato político, assim como no caso brasileiro é a influência do poder judiciário para mediar essas questões e como a direita política brasileira utiliza da construção retórica da liberdade para problematizar o judiciário e o controle dos ciberespaços.

5. Considerações finais

O mapeamento dos principais agentes envolvidos no debate sobre a regulação das plataformas digitais e o encadeamento de acontecimentos que tiveram influência ou protagonismo nas redes, é um exercício que ajuda a entender as relações nesse ecossistema. Empresas de comunicação transnacionais passam ou já passaram por regulações em muitos países, no entanto, no Brasil esse processo se encontra em andamento e na ausência de prováveis composições políticas que apontem na direção da aprovação do PL 2630/2020, a discussão sobre judicialização das *fake news* se mantém promissora.

A ausência de base normativa sobre as redes sociais e mais especificamente sobre as campanhas políticas em redes sociais, apresentam um quadro de ampliação das atribuições do judiciário

como mediador final de questões sensíveis do espaço online. A operacionalização desse espaço da forma como se apresentou na última década, serviu como dispositivo de fragilização de regimes democráticos (mesmo os mais consolidados).

Para além do campo de mídias, a ampliação da atuação do judiciário no Brasil tem características próprias do modelo constitucional que seguimos. Com direitos fundamentais incorporados como texto constitucional, a demanda de acionamento do judiciário acaba sendo ampliada na busca por garantias desses direitos. Muitas vezes os tribunais são acionados para fazer valer o cumprimento de normas ou a aplicação de políticas públicas.

A materialidade mais recente remonta às eleições de 2022 que só puderam ser realizadas da forma como foram (ainda assim com muitas dificuldades) por uma forte influência da corte suprema. No radar, a agenda de pesquisa apresentada por esses eventos e por acontecimentos como o 8 de janeiro e o Capitólio, nos levam a pensar quais os limites dos agentes que integram esse ecossistema.

Partindo do princípio da necessidade de regulação das mídias digitais, a literatura nos aponta que o próximo passo é o "como". Os modelos podem ter resultados bastante diferentes entre si, uma vez que podem estar alicerçados em perspectivas variadas (das plataformas, de contextos locais ou mesmo de valores universais de combate aos crimes de ódio). Sendo assim, o amadurecimento dessas bases no varejo, ou seja, pensando caso a caso, parece o caminho mais promissor de avanço

Referências

ALMEIDA, Clara; CONDE, Ana C.; MAIA, Ana I.; COSTA, Bruna; BONAVITA, Giulia; AQUINO, João P.; CAMPOS, Luiz F.; CASCÃO, Luíza; BARRETO, Rodrigo. Redes sociais reguladas: Análise de guias de melhores práticas sobre moderação de conteúdo e direitos humanos. **FGV Direito Rio**, p.9-14, 2022. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/32778/Cartilha_FP%20R

EGULA%C3%87%C3%83O%20DE%20PLATAFORMAS%20DIGITAIS.pdf?sequence=1. Acesso em: 15 mai. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BREGA, Gabriel Ribeiro. A regulação de conteúdo nas redes sociais: uma breve análise comparativa entre o NetzDG e a solução brasileira. **Revista direito GV**, São Paulo, v. 19, e2305, 2023. https://doi.org/10.1590/2317-6172202305

CALDAS, Joana S.S. Manifestações misóginas no humor: crime ou reflexo da liberdade de expressão? **Revista direito e sexualidade**, n. 1, maio, 2020, UFBA.

CAMINHA, Marina. O humor racista midiático: as políticas da dor e do ódio como desenho risível do corpo negro. **ArtCultura,** Uberlândia, v. 22, n. 41, p. 126-147, jul.-dez. 2020, Dossiê história e visualidades.

CARVALHO EC, Souza PHDO, Varella TCMML, Souza NVDO, Farias SNP, Soares SSS. COVID-19 pandemic and the judicialization of health care: an explanatory case study. **Rev. Latino-Am. Enfermagem.** v. 28, 2020, 3354. Acesso em: 15 de maio de 2023; Disponível em: DOI: http://dx.doi.org/10.1590/1518-8345.4584.3354.

CESARINO, L. **Populismo digital: roteiro inicial para um conceito, a partir de um estudo de caso da campanha eleitoral de 2018 (manuscrito)**. Departamento de Antropologia e PPGAS Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: https://culturapolitica2018.files.wordpress.com/2019/09/populismo_digital_roteiro_inicial_pa ra_u.pdf. Acesso em: 30 de set. 2021.

CESARINO, L. Como vencer uma eleição sem sair de casa: a ascensão do populismo digital no Brasil. **Internet e sociedade,** v.1, n.1, fev. 2020, p. 91-120. Disponível em:

https://revista.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2020/02/Como-vencer-uma-eleic%CC%A7a%CC%83o-sem-sair-de-casa.pdf. Acesso em: 18 de jun. 2022.

DA EMPOLI, Giuliano. **Os engenheiros do caos – como as fake news, as teorias da conspiração e os algoritmos estão sendo utilizados para disseminar ódio, medo e influenciar eleições**. Editora Vestígio, 2019.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**, tradução de Luís Carlos Borges, 2. ed., São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2005, p. 6-12, e OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. Hermenêutica e jurisprudência no Novo Código de Processo Civil: a abertura de novos horizontes interpretativos no marco da integridade do direito. In: STRECK, Lenio Luiz, ALVIM, Eduardo Arruda, LEITE, George Salomão (Coordenadores). **Hermenêutica e Jurisprudência no Novo Código de Processo Civil.** Coerência e Integridade. São Paulo: Ed. Saraiva, p. 58-59, 2016.

HART, Herbert Lionel Adolphus. A. **O conceito de direito**. Tradução de A. Ribeiro Mendes. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

LEWANDOWSKY, S.; ECKER, U. K. H.; COOK, J. Beyond Misinformation: Understanding and Coping with the "Post-Truth" Era. **Journal of applied research in memory and cognition**, v. 6, n. 4, p. 353-369, 2017. https://doi.org/10.1016/j.jarmac.2017.07.008.

JÚNIOR, Manoel; MELO, Philipe; SILVA, Ana Paula Couto da; BENEVENUTO, Fabrício; ALMEIDA, Jussara. Towards Understanding the Use of Telegram by Political Groups in Brazil. In: Simpósio Brasileiro de Sistemas Multimídia e Web (Webmedia), v.1, 2021, Minas Gerais. **Anais** [...]. Porto Alegre: Sociedade Brasileira de Computação, 2021 . p. 237-244.

KELLER, Daphne. Europe's "Right to be forgotten" in Latin America. "In": **Towards an internet free of censorship II perspectives in latin america.** Compilador: Augustina Del Campo. Facultad de Derecho Centro de Estudios en Libertad de Expresión (CELE) y Acceso a la Información: Universidad de Palermo, 2018.

MACEDO, I. Das 123 fake news encontradas por agências de checagem, 104 beneficiaram Bolsonaro, 2018, **Congresso em foco.** Disponível em : https://congressoemfoco.uol.com.br/eleicoes/das-123-fake-news-encontradas-por-agencias-de-checagem-104-beneficiara m-bolsonaro/. Acesso em: 15 mai. 2023.

MONTEIRO, Roberta. Nomeação de Ministros do STF: como funciona? **Plataforma politize**. Disponível em: https://www.politize.com.br/nomeacao-de-ministros-do-stf/. Acesso em: 15 mai. 2023.

MOROZOV, E. **Big tech:** a ascensão dos dados e a morte da política. São Paulo: Ubu, 2018.

MOURA, Jackeline S.; FERREIRA, Maria D'Alva M. Uma análise do Poder Judiciário brasileiro: da inércia ao protagonismo judicial frente às políticas públicas. **IX Jornada Internacional de Políticas Públicas.** Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/images/trabalhos/trabalho_submissaoId_1519_15195cca54e2c8091.pdf. Acesso em: 15 mai. 2023.

MÜLLER, Jan-Werner. **What is populism?** Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016.

NAPOLITANO, C. J. ; STROPPA, T. O Supremo Tribunal Federal e o discurso de ódio nas redes sociais: exercício de direito versus limites à liberdade de expressão. **Revista brasileira de políticas públicas**, v. 7, p. 314-332, 2018.

OLIVEIRA, Vanessa E. **Judicialização das políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019.

PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia.** Tradução Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

RUEDIGER, M. A. (Coord.). A extrema direita global : Brasil estabelece ecossistema próprio no Parler e mimetiza extrema direita americana. **Policy paper.** Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2021.

SADIN, Eric. **La silicolonizzazione del mondo.** L'irresistibile espansione del liberismo digitale. Traduzione di Daniele Petruccioli, 2018. Giulio Einaudi editore.

SANTOS, Wesley Lima dos. **Mathesis universalis:** um estudo sobre a operacionalização de redes sociais por populistas de direita, com ênfase em Jair Bolsonaro. Trabalho de conclusão de curso, Universidade Federal de São Paulo, 2022.

SCHLESINGER JUNIOR, Arthur. The Supreme Court: 1947. **Fortune,** v. 35, n. 1, 1947.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Notas sobre Jurisdição Constitucional e Democracia: a questão da "última palavra" e alguns parâmetros de auto contenção judicial. **Revista quaestio iuris,** Rio de Janeiro, v. 6, n.2, p. 125, 2012.

THE GUARDIAN. Revealed: **50 million facebook profiles harvest for Cambridge Analytica in major data breach**, 17 mar 2018. Disponível em: https://www.theguardian.c om/news/2018/mar/17/cambridge-analytica-facebook-influence-us-election. Acesso em: 08 dez. 2018.

TOMASEVICIUS FILHO, E. Marco Civil da Internet: uma lei sem conteúdo normativo. **Estudos avançados,** [S. l.], v. 30, n. 86, p. 269-285, 2016. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/115093. Acesso em: 25 jun. 2023.

TULLY, Brian E. M. Cambridge Analytica in Africa – what do we know? **DIA - Democracy in Africa,** 2020. Disponível em: http://democracyinafrica.org/ cambridge-analytica-africa-know/. Acesso em: 15 mai. 2023.

VALE, Helder F. Temporality, causality and trajectories: comparative historical analysis in social and political sciences. **Revista debates**, Porto Alegre, v.9, n.1, p.61-87,jan.-abr. 2015.

VIARO, Felipe Albertini Nani. **Judicialização, ativismo e interpretação constitucional.** Interpretação constitucional no Brasil. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, p. 231-253, 2017.

WALDRON, Jeremy. **Law and disagreement**. New York: Oxford University Press, 1999.

ZIEGLER, Joici A.; SCHULTZ, Márcia R. Protagonismo, Poder Judiciário e Democracia: Reflexões e singularidades na sociedade contemporânea. **Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**, n. 7, p. 331-351, out/2019.

CAPÍTULO 5

BRAZIL'S CAPITAL RIOTS: AUTHORITARIAN MILITARISM AND THREATS TO THE FUTURE OF DEMOCRACY

Flavia Bellieni Zimmermann(UWA)[1]

1. Introduction

In 2018 Brazilian voters delivered a sweeping victory to presidential candidate Jair Messias Bolsonaro, democratically electing a far-right populist at the helm of Latin American's largest economy, the world's fourth-largest democracy. A democracy regarded by many as 'solid', and nearly thirty years after the re-democratisation, paved the way for the democratic election of Brazil's controversial president.

The former Brazilian President started his political career in the 1990s as a member of Brazil's lower house, representing the military's class interest for twenty-seven years. Regarded by many as an unreconstructed apologist of Brazil's military dictatorship that ruled Brazil from 1964 to 1985, Bolsonaro is not ashamed glorify the "years of lead", when appalling human rights violations were committed against Brazilian civilians.

Brazil's Bolsonaro is well known for his infamous statements against human rights protections, such as his unwavering support to torturer Carlos Alberto Brilhante Ustra, one of the most brutal of the military regime. In Bolsonaro's view and words, Ustra was a "hero" (Bellieni Zimmermann, 2018). Ironically, Bolsonaro regards that the military regime was "too soft."' Throughout his political career and in several media engagements he contended the military regime should have killed way more political dissidents.

In Bolsonaro's view, Brazil's suffers from "leftism" because the military dictatorship's 'mistake was to torture and not

[1] Flavia is a Lecturer in Politics, Public Policy and International Relations at the University of Western Australia School of Social Science, Department of International Relations, Asian Studies, and Politics at the University of Western Australia.

kill' (Bolsonaro's interview to Jovem Pan, 2016). Bolsonaro views on torture and extrajudicial killings were known to the public before his term in office. In 1999, as Brazil's lower house member, Bolsonaro gave an interview to Brazil's broadcasting network Bandeirantes defending the military dictatorship, the use of torture, even if it meant taking away innocent lives. In his perspective democracy "sucks." Before his term in office, he discussed his desire to stage another coup in Brazil (Bittencourt, 2017,). In the infamous interview, he scorned further Brazil's democratic system by suggesting the firing by a firing squad of former Brazilian President Fernando Henrique Cardoso.

Contrasting Brazil with other former Latin American military dictatorships, Brazil is one of the few countries which did not proceed with opening the files of the regime. During the Workers' Party rule (2002-2016) there were attempts to 'break the silence,' with former president Luiz Inacio Lula da Silva and his proposal of a National Commission for Truth (Schneider, 2010). This commission was instated by former president Dilma Rousseff's, but it was watered down for lack of bipartisan support. Shiedek (2020) argues that the lack of accountability to crimes committed during the military regime compromises is something highly problematic for Brazil's human rights records.

2. Theoretical Framework

It is argued populism is one of the most common frameworks to analyse global political movements which oppose the democratic liberal state and the rule of Law. The scholarship discussing populism understands it as a political phenomenon manifested either on the right or left side of the political spectrum. For Ernesto Laclau, in Politics and Ideology in Marxist Theory (1977), left-leaning populism is not regarded as something negative. From his perspective, populism represents two antagonistic fields: people versus the power block (Laclau, 2012). In other incarnations of populist theory, it can be regarded as a political discourse and a strategy aiming at institutional rupture, antagonising society in two opposing camps (Carlos de La Torre, 2019). According to Moffitt (2016), populism is rather a political

style that features and appeals to the people versus the elite, using what political elites regard as distasteful to perform politics in a way which creates crises, political breakdown, and threats to the rules-based order.

Populist theory scholars' viewpoints, in many ways, converge. However, not all populist leaders are intrinsically authoritarian. Authoritarianism can be manifested in a myriad of ways but not necessarily associated with populist regimes. In Eckhardt's (1991), study discussing authoritarian personality traits, authoritarianism is correlated with conservatism, militarism, nationalism, and religiosity. In his argument, these variables can be manifested together or not.

In the case study of Bolsonaro in Brazil, I argue authoritarian populism is manifested together with authoritarian militarism, given Brazil's deep historical roots with "strong men" from military ranks, which had its climax during Brazil's 1964 military coup.

Notwithstanding, Bolsonaro can be regarded as a neo-fascist, following Brazil's integralist tradition. This movement is based on Brazilian values and aspirations to be a global leader. The founder of this movement Plinio Salgado met Benito Mussolini in the 1930s and was financed by Italian fascists to spread this ideology in Brazil. Nonetheless, Brazilian's brand of fascism is not a mere imitation of European fascism. It is a movement which attempted to recalibrate fascism within national terms. As in all countries, Brazilian fascism was irrational. It was a political cult which attempted to blend in religion, politics, and indigenous mythical anti-democratic leadership with Brazilian values. This being so, integralists incorporated indigenous traditions in their ritualistic greeting (*Anauê*), as well as welcoming Afro-Brazilians into the cult. This movement was, still, highly racist towards individuals of Jewish heritage. For the authors, Bolsonaro, similarly, connects religion to politics. Indeed, he impersonates a mythical messianic leader ("Mito") who claims to know all things, ignores scientific data and rational arguments, supports the use of violent means, and uses "fake news" to justify his actions and political decisions. In their view, Trump is a post-fascist leader whereas Bolsonaro embodies Brazil's fascism. Consequently,

Brazil's deep roots in military authoritarian regimes and historical roots of fascism create a political environment where Bolsonaro could take Brazil to the tipping point of overturning the democratic order and returning to a fully-fledged dictatorship.

During the Bolsonaro term in office authoritarian values through a populist leadership incited followers to disregard electoral results. Although they had his pledge frustrated, he attempted to disrupt the democratic order by casting aspersions on the electoral results. Brazil's case study developed, in many ways following the footsteps of Donald Trump in the US, and his "Big Lie". Bolsonaro also refused to accept his electoral defeat, remaining silent for weeks after election results were announced. This led to Bolsonarista's manifestations, and over 2 months of faithful Bolsonaro followers camping in front of military headquarters, demanding military intervention. The climax of these protests was Brazil's January 2023 capital riots. Brazilians on the street claiming for a military intervention in the 21st century, although concerning, is a manifestation of political forces and ideas which have been part of Brazil's political history.

Norris and Inglehart (2017) elucidate that "not all populists are authoritarian, and not all authoritarians are populists, by any means" (Norris & Inglehart, p.). In their scholarship, they alert, however, to the inherent dangers it represents to democracies and the rule of law when they converge. For them, "when the populist style of governance is coupled with authoritarian values, however, this potent combination presents the most dangerous risk to the principles and practices at the heart of liberal democracy." The reason why this combination can be seen as "lethal" to liberal democratic values and democracy, is that, in such case, populism is coupled with authoritarian values concerned with the preservation of traditional social values which ought to be protected from "others." In such cases, authoritarian political posturing is sustained even if at the expense of liberal democratic values. Authoritarian values further traditional views on the family, religion, marriage, sexual orientation, and gender identity.

Consequently, these values jeopardise multiculturalism, acceptance of diverse sexual orientations as well a non-traditional lifestyle (Inglehart & Norris). Furthermore, in the contemporary

manifestation of authoritarian politics, these values foment xenophobia, racism, and hate type of attitudes towards refugees, and immigrants, foment distrust towards cosmopolitanism, which is seen as a catalyst against traditional values, multiculturalism, and above all, promote conspiracy theories towards global governance institutions. Inglehart and Norris (2017) also highlight how authoritarian populism is at the heart of a continuous "cultural backlash" in countries such as the US, UK, France and Turkey.

Drawing from Inglehart Norris's (2017) theoretical framework of authoritarian populism, as well as a historical perspective to military authoritarianism in Brazil, this paper articulates the relationship between a global trend towards the rise of authoritarian populists with Brazil's authoritarian militarism. In the paper I argue that Bolsonaro is a manifestation of these two converging variables. I will first explain Brazil's roots in populism, militarism, and how international and domestic factors converge into the resurge of Brazil's far-right with "Bolsonarism." Then, the article explains the effects of authoritarian militarism in Brazil with Bolsonaro's defiance in conceding defeat in the 2022 presidential elections. I will then argue that the perspective that the miliary "can save Brazil from communism" is manifested during Bolsonaritas protests post-2022 elections and continues to be a political force in Brazilian society. Doubts raised towards Brazil's electoral system and the desecration of Brazil's capital produced effects to Brazil's democracy, which could lead to further democratic deterioration. Regrettably, Brazil's far-right is still present and political polarisation shows no signs to be dwindling down. The main argument of this paper is that, given Brazil's military past, Brazil's manifestation of authoritarian populism draws from Brazil's authoritarian militarist tradition, and is likely to continue galvanizing political support as a far-right movement. The intersections of "Bolsonarism" and Brazil's authoritarian past have not been explored by the current literature. In this paper, I bring an in-depth approach to how "Bolsonarism" draws from authoritarian values consolidated through the role of the military in Brazil's political culture.

3. Brazil's Roots of Authoritarian Militarism

Brazil' transition from a Constitutional Monarchy to a Republic in 1889 was trigged by an authoritarian nationalist military together with disgruntled former slave owners. The Constitutional Monarchy enjoyed a functioning Parliamentary regime and a period of democratic stability. Thus, an orchestration of the military together with Brazil's elite groups promoted the end of Brazil's Empire and the proclamation of the Republic. Sadly, this is how Brazil's Republican period was founded. Brazil's first Republican president was Marechal Deodoro da Fonseca, a military man himself, who had to leave the presidency mid-term for his vice-president Floriano Peixoto. The subsequent administration was equally militarized and authoritarian, with Peixoto, a former soldier and a Paraguay war veteran, nicknamed the "Iron Marshall" for his ruthless authoritarianism, and intolerance towards political dissidents. As argued by Skidmore (1967), Brazil had a period of "democratic experiment during between 1889 until the 1930s, but bitter disputes over presidential succession were common and Brazilian presidents, to be elected and take office, had to count with the support of old Brazilian oligarchs backed up by the military." In the beginning of Brazil's Republic, the military exert significant power over politics and decisions over who would be the next Brazilian president.

The twilight of Brazil's first Republic's democratic experiment unfolds with an elected president who did not count with Brazil's oligarchs and the military support, named Luiz Carlos Prestes. The "Old Republic's" democratic crisis paved the way to a provisory government with Getúlio Vargas as interim leader, with the unwavering support of young military cadets, a movement called Tenentismo. Skidmore (1967) explains that, interestingly, this provisory government end up extended and Getúlio Vargas promulgated a new constitution in 1934, and in 1937 Brazil transitioned from a democracy to a dictatorship. Getúlio Vargas, also known as the "father of the poor" for his policies towards worker's rights, albeit a dictator and reluctant to rebuke of German Nazism until the last days of WWII.

As explained by Jose Murilo de Carvalho, the last days of Getulio's "New State" came to an end with signals that the allies would defeat Nazi Germany. Nonetheless, the military played a key role in consolidating "Varguismo." He describes Varguas relationship with authoritarian militarism as of what a witch apprentice, dividing it in three stages: courtship, honeymoon and, finally, divorce. With the end of the WWII, the "divorce phase" was inevitable, since it created a domestic contradiction (how to rebuke Nazism and have a dictatorship at home?), making Vargas' regime to crumble.

According to Murilo de Carvalho (2005, p.102), the relationship between Vargas and the military was key in shaping Brazil's political culture, later on culminating in the 1964 military coup. In his words:

> The military organization, which had undergone profound changes in structure, ideology, and political power by virtue of his own agreement with Vargas, proved to be incompatible with the president's ideological and political orientation. Incompatible, above all, with the attempt to mobilize a new political actor, the working class. From then on, the fight (for power) war relentless. Varga's death in 1954 did not put an end to the conflict between Varga's ideological legacy and the agenda of the military, as the military began to fight his political legacy (or ghost). Varga's political legacy continued on with Juscelino Kubitschek and Joao Goulart. In 1964, the final battel took place that gave victory to the anti-Vargas faction.

Varga's authoritarian legacy also re-articulated the role of the anti-Vargas faction, ultimately leading to the 1964 coup d'état which consolidated authoritarian militarism in Brazil's political institutions and political consciousness.

4. the 1964 Military Coup: The Erosion of Democratic Culture

Arguably, to understand Brazil's authoritarian militarism, we need to delve into the heart of this political consciousness, and how it still shaped Brazil's political consciousness: Brazil's military coup in 1964.

During the second half of the twentieth century, Brazil was governed by a military regime, which operated as a "protector" of the nation from communist revolutionary forces. This regime consolidated by brutal force and the use of warlike tactics had a strong "national order" discourse, instated by the law of national order and subsequent institutional acts.

Mazarobba (2017, cited in Shiedek, 2020) contends that the military regime main aim was as follows:

> "That the military regime main goal was to re-establish the "national order" and combat corruption by spreading fear, as well as demobilising and eliminating opposing ideas that could foster domestic subversion. This applied mostly to left-wing activists being classified as enemies of the state as the threat of communism was ubiquitous. The three so-called Institutional Acts to exercise power included a variety of approaches to persecute and punish opponents, such as exile, removal from public office, suspension of political rights, or imprisonment, among others. Besides, arbitrary detention, torture, rape, kidnapping, and murder were executed regularly."

As contended by Mazarobba (2017), Brazil's military regime's coup was consolidated through a discourse of 'national order', and combating left-wing activist through the use of violence and fear. Months before the 1964 coup, Brazilians marched on the streets in the March of the Family with God for Liberty, as in the Cold War context, there were increasing fears of a communist revolution similar to Cuba's. In the Brazilian political context, the military has regularly interfered in politics, and was seen as the "protectors of law and order, and national stability." Drawing on Brazil's political consciousness, seeing the military as the guardians of 'national order,' Brazilians sought for a military intervention to restore order (avoiding chaos) but did not envisage 21 years of a brutal dictatorship.

Through Institutional Acts the military regime gradually eroded Brazil's democratic system and culture, waving constitutional rights and freedoms. The most draconian of all, Institutional Acts number 5 suspended all constitutional rights and guarantees, institutionalising extrajudicial imprisonment, the use of

torture, and the killings of political dissidents. And all these 'war strategies' were invested towards Brazil's civilians.

Interestingly, some argue Brazil's 1964 military coup is a "natural" political development in Brazil's political history, given the influence of the military in Brazil's politics throughout the first Republican period. Throughout this period the military had the key role to establish "national order," regardless of the administration (Napolitano, 2014). Brazil's military, deeply influenced by the philosophical schools of positivism and scientism, have interfered in Brazil's political history and key political events such as the end of Brazil's Empire and the transition to the Republican Era. Throughout the first Republic, the military influenced Brazil's politics, supporting political appointments, and movements and revolutions. Brazil's 21 years of military dictatorship consolidated authoritarian militarism in Brazil's political values and culture

5. Populism in Brazil: Something New? The effects of Varguism

Latin America has a long history of populist leaders, leading political scientist to generously use the terminology "populist" to describe most governments in the region. Grigera contends (2017), however, this has created academic stereotypes of Latin American governments, sometimes "making the analytical value of the concept worthless." Iconic 20th century Latin American political figures like Peron in Argentina and Vargas in Brazil's 1930's, and subsequent political movements in Argentina (Peronism) and Brazil (Varguismo), have left an imprint in the way politics is made, and what makes Latinos "tick" in politics. Carlos de la Torre (2000) argues that populism has been a constant phenomenon in South American and developing nations in the Global South. This could be attributed to the frail Rule of Law, institutions, and democracy. These are societies characterised by huge social divides, which, arguably, are a legacy from European colonialism.

Following this line of thought, I contend that Latin American populism is not a new political trend, and it is a political phenomenon manifested in the right and left side of the political spectrum.

Getulio Vargas and his "New State" (Estado Novo) created vanguard labour laws which paved the way for workers' rights in Brazil. Nonetheless, the "New State" is regarded by most scholars as an authoritarian period in Brazilian politics, which morphed into a fully-fledged dictatorship from 1937 to 1945. Varguism, thus, consolidates Brazil's political consciousness towards authoritarian populism. Moreover, Vargas had ties with military groups, amalgamating his authoritarian style with military ranks. Vargas shapes Brazil's political consciousness towards the myth of "the father of the poor," a charismatic populist leader who leads the people under an "iron fist." Given Brazil's long history of military leaders and "strong men" catalysing political forces, Varguismo deepens authoritarian populism Brazil's political culture, and myths created around charismatic leaders which, with an iron fist, can "save the nation."

6. International and Domestic conditions for the resurgence of Brazil's far right

Since the 2008 global financial meltdown, we are increasingly living in populist times. The legitimacy crisis and fiscal austerity in the Eurozone leading to BREXIT, and most worryingly, a deepening distrust with democracy and democratic institutions is sweeping nations worldwide. All over the globe political party membership is falling dramatically and as there is an increasing gap between citizens needs and political party's agendas, alienating voters from the political process. As argued by Moffit (2016), the disconnection between grassroots politics and citizen's needs with mainstream politics is leading to great popular anger and even fury targeted at members of the 'elites': be them Wall Street bankers, old political dynasties, or bureaucrats from Brussels.

The new political trend provides fertile ground for populist leaders to thrive. Thus, we have witnessed a resurgence of "strongmen" leaders around the world, raising concerns towards democratic freedoms and the political representation of minority groups. This global populist wave,

Arguably, this new political trend provides fertile ground for populist leaders to thrive. In recent times, we have witnessed a resurgence of 'strongmen' leaders around the world, raising concerns towards the future of democracy and democratic rights. Interestingly, with the end of the Cold War period and the crumbling of the iron curtain, Francis Fukuyama predicted the End of History (Fukuyama 2006). Fukuyama suggested that with the victory of capitalism, authoritarian governments would be history and that countries worldwide would inexorably become more democratic. The assumption was that an expanding educated middle class would have learned past lessons, understanding the dangers associated with authoritarian governments. With the global far-right populist wave, however, Fukuyama (2018, 2017, 2012) reconsidered his perspective. The quintessential authoritarian leader of the times was former US president Donald Trump.

In Brazil, although not new to politics, Bolsonaro emerged as an alternative to conventional politics, as a heterodox politician who was "honest" and would "not sell out" to the system. Deemed by many as the "Trump of the Tropics", Bolsonaro capitalizes on the quintessential populist narrative of "us" versus "them," blending political discourse with traditional family values and Christianity, the love for Israel, intolerance towards "the other." All these polarising the political discourse and balkanising citizens in opposing groups, all blended in creeping authoritarian narratives and the disregard for the Rule of Law and political institutions.

Brazilians distrust with politicians and the Worker's Party (PT) corruption scandals such as Operation Car Wash and public embezzlement in the state-owned giant oil company Petrobras are domestic factors which contributed to the rise of Bolsonaro. These scandals, which made international headlines of the "greatest corruption scheme of all times," made Brazilians even more disillusioned with politics, deepening a global trend towards democratic erosion. This mega corruption scandals lead to the Impeachment of former Brazilian president Dilma Rousseff from the Worker's Party (PT) and the imprisonment of former Brazilian president and Rousseff's political predecessor Luiz Inacio Lula da Silva (Lula), also from the Worker's Party (PT). A decision from Brazil's Supreme Electoral Tribunal (STE) decided against Lula's

bid run to the presidential race. The tribunal's decision feeds into conspiracy theories and antagonising the Braziilan population. Lula's supporters, for instance, claim that his trial, arrest, and impossibility to run the presidential race was a coup d'état and an assault to Brazil's democracy. Recently, the re-elected President Lula, in a press conference, stated that he was political persecuted and the former President Dilma's impeachment was a coup d'état (Gazeta do Povo, 2023).Since 2013 Brazilian politics has become increasingly polarised in two camps: Lulistas and Bolsonaristas.

Brazil is a society suffering from major socio-economic divides which have been aggravated over the years and with the current economic recession. Dilma's impeachment process and Lula's arrest have increased the antagonism between the right and left of Brazil's political spectrum. Economic recession, endless corruption scandals and Lula's frustrated presidential bid led Brazilian's continuous political disillusionment, and, over the years, eroding their trust to democracy. Bolsonaro articulated his support with the military to launch his presidency campaign. After the wave of corruption sandals in the Workers Party administration, anti-Lulism and anti-Petismo becomes a political force in Brazilian society. The disenchant with Dilma's administration and the Workers Party legacy, together with the relentless use of social media platforms such as Twitter and Facebook to spread misinformation through "fake news" that Brazil would become a communist country, and other conspiracy theories pave the way for the resurgence of Brazil's far right, manifested through Bolsonaro's authoritarian populism.

Given the root causes for democratic decay continue, although his leaders re-election ambition end up frustrated, Bolsonaros' political project enjoys significant popular support and should continue to be of political significance in Brazilian politics.

7. Authoritarian militarism and Bolsonaro: Democratic erosion, capital riots and beyond

Brazil's 2020 election was different from others since Brazil's re-democratisation process. Bolsonaro's far-right views, political polarisation, and attacks on Brazil's democratic

institutions are increasingly a matter of concern. During the pandemic, former President Bolsonaro has strategically used the greatest health crisis of this generation to create institutional chaos. As contended by Bellieni Zimmermann (2022), Bolsonaro's use of fake news to instigate his support base, as well as to attack Brazil's democracy and the STF, is set to climax during the most important presidential race in Brazil's political history since the end of the military dictatorship in 1985.

The pandemic was a turning point for Bolsonaro's authoritarian militarism to flourish. Bellieni Zimmermann (2021) explains who he downplayed the threat posed by COVID-19, declaring it a "minor cold" and that he was not concerned about contracting the virus because of his "athletic physique." In 2020, when asked by the press about Brazil's high numbers of coronavirus-related deaths, Bolsonaro brushed off any criticism. Since then, Bolsonaro has spread misinformation about the coronavirus, compromising Brazil's response to the crisis. Brazil has the third-highest rate of coronavirus infections in the world at 24.3 million total cases, and the second highest number of deaths at 624,000.

During the pandemic Bolsonaro attacked Brazil's institutions and consistently attempted to concentrate powers in the executive. Since 2020, the use of fake news has been weaponised by Bolsonaro and "Bolsonarists," who instigated anti-democratic protests throughout the country and disparaged Brazil's democratic institutions, the Congress, and the STF. When Bolsonaro struck a deal in 2021 with Brazil's Centrão, a coalition of centre-right parties that aim for political leverage, Brazil's executive significantly increased its influence over the legislature. The only institutional bastion of resistance against Bolsonaro's megalomaniacal dreams of power was Brazil's High Court. Throughout his term, Bolsonaro launcheded personal attacks against STF judges. Last year's Brazil's Independence Day celebration, Bolsonaro's rage against Brazil's STF peaked. As Bellieni Zimmermann (2022) points out, he declared "We cannot continue to accept that a specific person from the branches of government continues to barbarize our population. We cannot accept political prisons in our Brazil," referring to STF Judge

Alexandre Moraes' decision to imprison Bolsonarists involved in the dissemination of fake news and anti-democratic protests in 2020.

With leftist President Luiz Inácio Lula da Silva from the Worker's Party back to office, there are strong hopes that the country's institutional framework and democracy will get back to normalcy. Nonetheless, worthy to note, Lula's victory was narrow: 51 percent, only two points ahead of his far-right opponent, President Jair Bolsonaro, who had 49 percent of votes (Bloomberg, 2022). Although Bolsonaro lost the election, he enjoys the support of over 58 million voters, the second highest in Brazil's history.

Resorting to the use of fake news, Bolsonaro raised concerns regarding Brazil's electronic voting system and was reluctant to concede defeat. Bolsonaro remained silent about the election results until late December, when he conceded defeat and subsequently flew to Florida in the US. Although Brazil's capital invasion took place on a Sunday when the buildings were empty, it had a broader outreach. Bolsonaristas invaded the headquarters of the Legislative and Executive offices and the Supreme Court, desecrating the heart of Brazil's democracy. Although not verbally instigating Bolsonaristas to conduct acts of violence or public depredation, Bolsonaro casted aspersion in Brazil's electoral system and abstained to congratulate his political opponent and now President elected Lula.

Consequently, Bolsonaro supporters claim the elections were fraudulent, casting aspersions on Brazil's electoral system and High Court Minister Alexandre de Moraes, the head of the Electoral Tribunal. They rejected election results and promoted road blockades throughout the country, leading to widespread chaos. There were concerns over the Federal Police's lenience toward preventing such blockades, with roads being cleared only after High Court intervention. In subsequent weeks, thousands of Bolsonaristas set up camp in front of military headquarters placed throughout the country. Protesters asked for a new Institutional Act Number Five (AI-5), an executive order which previously wiped-out Brazilians' civil rights during the military dictatorship. In short, they demanded a federal intervention led by the military to keep Bolsonaro in power. For many, Lula's arrest in 2018 is a non-

starter, with far-right protesters calling him a "thief" (Lula ladrão). These protesters refused to live under a Lula government, asking for his impeachment and subsequent arrest.

What strikes at the centre of Brazil's ongoing political radicalisation is that Brazil's anti-democratic protests were supported by politicians and businessmen who have contributed with meals and infrastructure, thus allowing the protests to continue in perpetuity. Yet, none of them have been charged or held accountable by law enforcement agencies. With the politicisation of Brazil's law enforcement agencies and parts of the military, there are growing concerns about their lenience towards Bolsonarista, anti-democratic protests, and their willingness to prevent violent acts such as the capital riots in Janurary 2023.

Another leftist president who won through a narrow margin is Dilma Rousseff from the Worker's Party – Lula's political heir in the late 2000s. Unpopular leftist reforms coupled with Rousseff's lack of personal charisma and her inability to navigate complex negotiations in Congress sealed her fate, leading eventually to impeachment. Rousseff is a former member of Brazil's "urban guerrilla," a group operating in opposition to Brazil's military regime and was brutally tortured. She therefore quite naturally ruffled feathers within elite military groups during the National Commission for Truth, an investigation on human rights violations during Brazil's military dictatorship. Rousseff's impeachment speaks volumes on the political fate of those in Brazil who attempt to hold powerful groups, and especially military elites, to account. These groups, to be sure, amplify the many challenges Lula will face during his administration in a deeply divided Brazil. The political maverick will need to recalibrate his administration to a more centrist approach to avoid widening political polarisation even further. This is the only hope to bring the country "together." Radical views disseminated by Bolsonaristas will not vanish, since they represent nearly half of Brazil's Congress. The use of fake news, the dissemination of misinformation through social media platforms continues as an effective strategic tool. According to a recent Datafolha opinion poll (CNN, 2023), 52 per cent of Brazilians fear a communist

uprising in Brazil, although Brazil has never been a communist county, and there is no evidence to back up this claim.

The invasion of Brazil's state headquarters demonstrates the far-right's ability and strategy to destabilise law and order throughout the country. What is concerning about the capital invasion is the apathy shown by law enforcement agencies, and the lack of Federal Police action upon intelligence that a pro-Bolsonaro protest was being orchestrated. Although Lula declared a federal intervention in the state of Brasília – over 400 protesters were arrested, and Brasília's governor has been suspended from office. According to Ribeiro (2023) evidence demonstrated that there were fifth columnists within Brazil's law enforcement and government, with Lula's Minister for Defence General Marcos Gonçalves Dias stepping down.

Although Bolsonaro no longer holds office and Brazil's Judiciary is acting upon those involved in the capital riots, Brazil's far-right continues alive and enjoying significant popular support. The movement initiated by Bolsonaro in re-articulating military authoritarianism in the new republic, even if not under his leadership in the future, will continue. The fact that Bolsonaro no longer can run for office in the 2026 presidential race can give ammunition into anti-establishment ideas of political prosecution and conspiracy theories. Consequently, Judicial measures holding Bolsonaro accountable for his disregard to the Rule of Law and Brazil's democracy might well contribute to his "underdog," anti-establishment and anti-elite narratives. Brazilian politics, with a tradition of authoritarian military leaders, will need to think of new ways to rebuilt pluralism and political tolerant in a nation increasingly balkanises into us versus them – Lulistas and Bolsonaristas or anti-Petistas. Unless the incumbent Lula administration works towards building more consensus in the centre right and within right wing supporters, a sense of political alienation can trigger more polarisation between the right and left camps. Thus, it can continue increasing popular dissatisfaction and disenchantment with democracy. The fact that the far-right as an anti-Petista movement continues unabated, even after the desecration, demonstrates the strength of Brazil's far-right and its new manifestation of authoritarian militarism.

8. Conclusion

The paper expanded Inglehart and Norris (2017) framework of authoritarian populism, articulating the global phenomenon of the resurgence of the far-right globally with Brazil's authoritarian militarist tradition. The continuous trend towards democratic degradation worldwide is manifested in a more aggravated way in the Brazilian case study due to its strong tradition of military leaders turning into politicians, together with a tradition of populist leaders with dictatorial ambitions. The rise of Jair Bolsonaro in Brazil represents the resurgence of Brazil's far-right domestically, as well as the resurgence of old political values surrounding "the saviour of the nation" and "strongmen" who know best of Brazilians need. The Bolsonaro administration can be seen as a turning point in Brazilian politics since the 1985 re-democratisation process. Since, it is the first time in Brazilian politics that members of the military start, once again, holding positions within a democratic and civilian government.

Throughout the pandemic Bolsonaro manifested authoritarian populist traits, but the military aspect and the power that the military wield during his administration was of great significance.

With Bolsonaro's re-election frustrated, and a left-leaning Lula back to power, and now with Bolsonaro out of the 2026 presidential race, surprisingly, Brazil's far-right show no signs of dwindling down. Brazil's capital riots were condemned by most Brazilian, but Brazil's far-right strategies seem, so far, to be succeeding. Bolsonaro lost the elections through a narrow margin and still have the support of approximately half of the Brazilian population. Although most Brazilians don't agree with political violence or the desecration of Brazil's capital, their anti-Petismo and fear of a communist uprising outweighs it. Bolsonaro's authoritarian militarist political appeal and his political propaganda spread through fake news consolidates Brazilian's fear of a "communist threat" or regarding "fraudulent" elections results. Both seen plausible by large numbers of Brazilians. Authoritarian populist coupled with authoritarian militarist values and amplified

by the use of fake news and the relentless use of political propaganda, will not be easily pacified.

References:

BITTENCOURT, J. Bolsonaro ja defendeu a torture e o fuzilamento de FHC. Vejo o video. **Revista Forum.** October 10, 2017. disponível em: https://revistaforum.com.br/politica/bolsonaro-ja-defendeu-tortura-e-o-fuzilamento-de-fhc-veja-o-video/.

BELLIENI ZIMMERMANN, F. How President Bolsonaro used COVID-19 to erode Brazil's democracy. **Open Democracy.** February 24, 2021.

BELLIENI ZIMMERMANN, F. **Presidential Elections:** Will Brazil be Condemned to Repeat its Authoritarian Past? October 6, 2018.

BELLIENI ZIMMERMANN, F. Brazilian President's Carnaval Tweet: The Politics of Outrage and Intolerance. **Brazzil Magazine.** March 21, 2019. disponível em: https://www.brazzil.com/brazilian-presidents-carnaval-tweet-the-politics-of-outrage-and-intolerance/

BELLIENI ZIMMERMANN, F. **Unpacking the Brazilian capital riots and the relentless threat to national democracy.** January 12, 2023.
Disponível em:
https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/unpacking-the-brazilian-capital-riots-and-the-relentless-threat-to-national-democracy/

BELLIENI ZIMMERMANN, F. **When women join the boys club:** Bolsonaristas as the greatest political chimera of our time. March 9, 2023.

Disponível em: https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/when-women-join-the-boys-club-bolsonaristas-as-the-greatest-political-chimera-of-our-time/.

DE LA TORRE, C. **Populist Seduction in Latin America.** Ohio University Press, 2010.

DE LA TORRE, C. Global populism: Histories, trajectories, problems, and challenges. In **Routledge handbook of global populism**, Routledge, p. 1-28, 2018.

FUKUYAMA, F. The future of history: Can liberal democracy survive the decline of the middle class? **Foreign affairs,** p. 53-61, jan.-feb. 2012.

FUKUYAMA, F. **What is populism?** Atlantik-Brucke Publications Serie, 2017.

FUKUYAMA, F; MUGGAH, R. **Populism is poisoning the global liberal order.** 2018.

GAZETA DO POVO. **Na Argentina, Lula diz que impeachment de Dilma foi golpe de Estado.** January 24, 2023. Disponível em: https://www.gazetadopovo.com.br/republica/breves/na-argentina-lula-diz-que-impeachment-de-dilma-foi-golpe-de-estado.

GRIGERA, J. Populism in Latin America: Old and new populisms in Argentina and Brazil. **International political science review,** v. 38, n. 4, p. 441-455, 2017.

INGLEHART, R.; NORRIS, P. **Trump, Brexit, and the rise of populism:** Economic have-nots and cultural backlash. 2016.

JOVEM PAN**. Defensor da ditadura, Jair Bolsonaro reforca frase polemica:** "o erro foi torturer e nao matar." July, 2016. Disponível em: https://jovempan.com.br/programas/panico/defensor-da-ditadura-

jair-bolsonaro-reforca-frase-polemica-o-erro-foi-torturar-e-nao-matar.html

LACLAU, E. **On Populist Reason.** Verso: London, 2005.

MOFFIT, B. **The global rise of populism:** performance, political style, and representation. Stanford University Press, 2016.

MURILO DE CARVALHO, J. **Forcas armadas e politica no Brasil.** Rio de Janeiro: Editor Jorge Zahar, 2005.

NAPOLITANO, M. **1964:** história do regime militar brasileiro. São Paulo: Editora Contexto, 2014.

NORRIS, P. Is Western democracy backsliding? Diagnosing the risks. Forthcoming, **The journal of democracy**, April, 2017.

RIBEIRO, J.R. Lula deminte ministro responsavel pela seguranca apos divulgacao de video de invasao em Brasilia. **Publico PT.** April 20, 2023. Disponível em: https://www.publico.pt/2023/04/20/mundo/noticia/lula-demite-ministro-responsavel-seguranca-apos-divulgacao-video-invasao-brasilia-2046836.

SCHIEDEK, L. Transitional Justice in Post dictatorship Brazil and its consequences for Bolsonaro's election 2018. **International journal on rule of law,** Transitional Justice and Human Rights 10, n. 10, p. 77-89, 2019.

SKIDMORE, T. **Politics in Brazil, 1930-1964:** an experiment in democracy. 2007.

CAPÍTULO 6

O FORMATO, A COMPOSIÇÃO E O CONTEÚDO POLÍTICO DAS MANDATAS COLETIVAS ELEITAS EM 2020

Brenda Gonçalves Andujas[1]

1. Introdução

Entre as experiências internacionais buscaram novas formas de participação política, uma das primeiras iniciativas foi *Direktdemokraterna/ Demoex* (Democratic Experiment) na Suiça, que ganhou o primeiro mandato político democrático direto online do mundo, em 2002. Na Itália, o *Movimento 5 Stelle* (M5S, Movimento 5 Estrelas), uma lista cívica que depois se converteu em partido político. Utilizando-se de plataformas online para mobilizar e articular os filiados. Na Espanha, do movimento dos indignados, conhecido como *Movimento 15M*, que se tornou o partido-movimento *Podemos*. A América Latina, também podemos destacar iniciativas semelhantes, como o movimento *Estamos Listas*, movimento feminista de renovação política, com a criação de círculos municipais e territoriais para o debate político, na Colômbia; o *Wikipolítica,* que também criou uma rede para envolver as pessoas nas decisões políticas, do México; e a *Ciudad Futura*, com mandatos populares, em Rosário, Argentina (Fonseca, 2020**).**

No Brasil, as candidaturas coletivas e compartilhadas começam a se ampliar a partir da eleição de 2016 como atores que questionavam a institucionalidade, buscando se distanciar dos movimentos sociais mais "tradicionais, que ainda assumiam uma estrutura hierárquica mantendo uma liderança, ao reivindicarem princípios, como: horizontalidade, desburocratização, transparência, descentralização e a desconstrução da ideia de

1 Doutoranda em Sociologia e Ciência Política na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestra em Sociologia e Ciência Política (UFSC). Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). E-mail:brendaandujas@gmail.com

liderança formal e vertical (Gonh, Penteado, Marques, 2020). Por outro lado, também buscam autonomia e participação, possuindo outras formas de organização interna, de relações de poder e tomada de decisão. Além de conceber na prática outro espaço de aparecimento de identidades e perfis que não costumam ser vistas nos espaços de poder (Faria, 2020).

Entendendo os mandatos coletivos, como coletivos políticos, que se relacionam com o partido e buscam uma nova atuação e formas de ação, ao levar o ativismo para dentro do Estados, com os recursos organizacionais do próprio coletivo, ao analisar a literatura existentes sobre os coletivos contemporâneos, surgidos pós 2013. Sendo assim, Marques e Marx (2020) perceberam três eixos-analíticos: dimensão organizacional, demandas e projetos políticos e estratégias de mobilização e ação dos coletivos. Além disso, os coletivos costumam ter pautas intersecionais, unindo ativistas de diversos coletivos, como: feministas, negros, culturais, feministas negros, que conseguem articular diversas demandas.

Ainda, segundos os autores, estes coletivos políticos costumam ser mais dinâmicos, sendo baseados em laços afetivos, ação horizontalizada, ação política direta, respeitando da autonomia dos sujeitos na participação de espaços, recursos, e mecanismo institucionais para ação. Como buscam se distanciar da ideia de liderança, alguns membros dos coletivos tem o papel de mediadores, buscando ser ativadores ou pontos de referência, possuindo grande protagonismo na ação coletiva. Portanto, a questão não seria a ausência de lideranças, mas uma ressignificação do papel de lideranças, e dos seus repertórios organizacionais e de ação.

Ao se denominarem como ativistas costumam viver experiências que podem ser permanentes, transitórias, pontuais ou articuladas (Gohn, 2019). Além de mobilizar diferentes sentidos, com diferentes formas de ação a atuação, como: ONGs, partidos, organizações de movimentos sociais, que possuem diferentes tipos de organização e estruturas hierárquicas (Marques; Marx, 2020). Por isso, costumam não se orientar por um projeto político estruturado a longo prazo, mas por meio de uma agenda contextual, que poder ser constantemente articulada (Gohn, 2017). E sendo

fenômenos dinâmicos, que podem ser rapidamente composto, também podem na mesma medida serem decompostos, pois os ativistas podem ser agrupar em outras organizações. Tendo, portanto, um caráter menos permanente, que levarias a muitos recomeços e novas formulações (Marques; Marx, 2020).

Entre 1994 e 2019 foram mapeadas 110 candidaturas coletivas ou compartilhadas no Brasil, das quais 32 obtiveram sucesso eleitoral, transformando-se em mandatos coletivos ou compartilhados (Raps, 2019). Estas iniciativas de mandato aberto tinham como princípio realizar diferentes mecanismos de participação popular no interior de mandatos parlamentares e tinha estratégias de representação política delegada (Raps, 2019).

Porém, em 2020 houve um grande aumento de candidaturas coletivas de acordo com o relatório de pesquisa publicado por Secchi *et al.* (2020), que mapeou 319 (trezentos e dezenove) casos de candidaturas coletivas para o cargo de vereador/a nas eleições municipais, e que se autointitularam coletivas, compartilhadas ou que prometiam o exercício de poder legislativo com um grupo de cidadãos. Quanto aos resultados alcançados pelas candidaturas coletivas, 30 obtiveram votos suficientes para serem eleitas. Entre as demais candidaturas que não obtiveram êxito, 133 ficaram na posição de suplentes (Almeida; Luchmann, 2021).

O PSOL lançou 116 candidaturas (36,4%), seguido pelo PT com 68 (21,3%), PCdoB com 32 candidaturas (10%) e PDT com 17 (5,3%). 37 candidaturas se localizam no centro (11,6%), e 22 na centro-direita e direita (6,9%). Apesar do maior número de candidatos do PSOL, o partido elegeu menos vereadores (10) que o PT (12) na modalidade coletiva, mostrando a importância do tamanho e peso político e de recursos do partido. O PCdoB e PDT elegeram um mandato coletivo cada, e nove partidos, de centro à direita, elegeram uma candidatura coletiva – exceção do Cidadania que elegeu duas (2).

A aproximação das candidaturas coletivas da esquerda pode estar relacionada ao maior peso dado a questões caras aos movimentos sociais, como as desigualdades socioeconômicas e a discussão de raça, gênero e de diversidade sexual nesses partidos. O PSOL é um partido que nasce no parlamento, a partir de uma

dissidência com o PT, e tem se aproximado dos movimentos sociais desde 2013. O PT se apresenta como um partido intrinsecamente ligado aos movimentos sociais desde a sua origem (Keck, 1992).

De acordo com a frente de mandatos e mandatos coletivos, foram eleitos 25 mandatos coletivos para as câmaras Municipais na eleição de 2020. Destas 25 experiências, 10 são coletivos compostos apenas por mulheres, que se intitulam com mandatas coletivas. Considerando os casos eleitos pelo PSOL, que foi o partido que mais lançou mandatos coletivos em 2020. Temos quatro dessas experiências foram eleitas em capitais: *Nossa cara – CE*, em Fortaleza, composta por três mulheres negras; *Pretas por Salvador*-BA, em Salvador, que também foi composta por três mulheres negras; *Bancada Feminista*-SP, em São Paulo, composta por 5 mulheres, sendo 3 mulheres negras, sendo uma delas travesti e intersexo; *Coletiva Bem Viver*-SC, em Florianópolis, composta por 5 mulheres, sendo duas negras e uma indígena, todas as quatro pelo PSOL. Na região Sudeste, além da *Bancada Feminista*, foi eleita a mandata coletiva *Mulheres por + direitos*, em São Caetano do Sul, interior de São Paulo, composta por três mulheres, pelo PSOL.

Ao elegerem mulheres de diferentes segmentos, lutas e territórios dentro do município, as mandatas coletivas tem um potencial maior de mobilização por conseguirem de estar em diversos espações e encabeçar lutas diferentes dentro do mesmo mandato, além da autonomia que cada uma possui de se colocar como co-vereadora e representante da mandata coletiva fora dos limites institucionais. Mesmo que dentro da mandata coletiva existe limitações jurídicas e institucionais que limitam o poder de atuação de todas as co-vereadoras que não podem passar por cima das decisões das mandatárias, por mais que haja uma proposta de política horizontal e deliberação igualitária para todas que compõe a mandata.

Dessa forma, as mandatas coletivas compostas apenas por mulheres existe uma ênfase na reinvindicação pela presença das mulheres no poder legislativo e na política institucional. Além de ser composta apenas por mulheres, nas 5 mandatas coletivas eleitas pelo PSOL podemos perceber que existe uma pluralidade na

composição racial e na orientação sexual das co-vereadoras eleitas, em que pese que a grande maioria possuía ensino superior, possuindo, portanto, um grau de escolaridade elevado.

Para isso, foi pesquisa exploratória e descritiva, de natureza qualitativa, por meio da análise documental, nos sites oficias das mandatas coletivas e das câmaras municipais para mapeamento dos projetos de lei (PLs), apresentados, com ênfase em PLs com temática de gênero, e a participação em comissões e frentes parlamentares, o mapeamento dos perfis socioeconômicos das co-vereadoras por meio da aplicação de um questionário, incluindo escolaridade, raça/cor, idade e estado civil, além de entrevistas semiestruturadas, de cerca de 1 hora e meia na forma remota pela plataforma *zoom*, com pelo menos duas das co-vereadoras de cada mandata.

O artigo se divide em 4 seções, além da introdução e das considerações finais, no primeiro capítulo a uma breve discussão sobre a dimensão da representação política das mulheres em diálogo com as mandatas coletivas eleitas em 2020. No segundo capítulo uma apresentação e análise da representação descritiva das mandatas coletivas por meio do perfil socioeconômico das co-vereadoras eleitas. No terceiro capítulo, temos a apresentação de alguns dos Projetos de Lei (PLs) apresentados durante a primeira metade de exercício parlamentar (2021-2022), com ênfase naqueles que possuem a temática de gênero, apresentados pelas mandatas coletivas eleitas pelo PSOL. E por fim, no quarto capítulo destacou algumas formas de interação com a população adotadas pelas mandatas coletivas.

2. Dimensões da representação política das mulheres

Para Fraser (2013) existe três dimensões na teoria da justiça estão imbricadas, dialeticamente, se reforçando mutuamente, sendo a paridade da participação o critério normativo que une essas três dimensões. São essas a dimensão cultural que deveria ser questionada por meio do reconhecimento, a dimensão econômica que deveria ser respondida por meio da redistribuição e a dimensão política que é respondida por meio de uma representação, de fato, efetiva.

Dentro da representação política, podemos falar em uma representação descritiva que tem objetivo de tornar um parlamento como subgrupo da sociedade, espelhando as características do eleitorado. E a representação substantiva onde os representantes deveriam agir acordo dos representados, priorizando o conteúdo da representação. Assim, os representantes deveriam ser escolhidos por suas ideias e capacidade de proposição e articulação política em nome dos seus representantes e não apenas por suas características individuais e por seus traços físicos. Assim, a representação teria uma dimensão criativa por parte do representante sem a necessidade de uma preferência prévia a ser espelhada, pois os interesses surgiram por meio do próprio ato de representar transformando as preferências do eleitorado (Pitkin, 1967).

Para Phillips (2001), divergências sobre as estratégias e objetivos, juntamente com ressentimento sobre o predomínio organizacional dos grupos dominantes acabaram, muitas vezes, por romper movimentos políticos baseados em ideias e interesses compartilhados. Assim, as demandas pela representação igual de mulheres e homens; demandas por uma proporção mais igualitária entre os diferentes grupos étnicos; demandas pela inclusão política de grupos que começam a ser reconhecer como marginalizados, silenciados e excluídos são reflexo da carência da representação política que reivindica uma política de presença.

Por outro lado, Young (2006) defende que os cidadãos são representados por meio de seus interesses, opiniões e perspectivas, aspectos importantes na escolha e formação das decisões políticas. Cada perspectiva social é particular e parcial com relação ao campo social. Portanto, uma perspectiva social seria um conjunto de questões, experiências e pressupostos mediante os quais mais propriamente se iniciam debates do que se extraem conclusões. Portanto, um coletivo, por exemplo, de mulheres pode conter algumas das diferenças de perspectiva que perpassam o grupo, bem como diferenças de experiências, capacidades e critérios individuais, capacitando o indivíduo a analisar situações sociais a partir da perspectiva de gênero e expressar essa perspectiva para um público mais amplo.

Para Mansbridge (2003), existe mais de uma forma de ser legitimamente representado em uma democracia, pois o critério para definir a representação deve ser plural, pensando em uma representação delegada os representantes representam seus eleitores para além de suas próprias descrições enfrentando e pautando política que representam esses grupos marginalizados como mulheres, negros, indígena, a população a LGBTQIA+ e pessoas com deficiência.

Assim é preciso aprofundar e ampliar a representação substantiva tanto verticalmente, entre o parlamentar e o eleitorado, quanto horizontalmente, entre os representantes, através da experiência compartilhada dos grupos marginalizados. Nesta comunicação horizontal, um representante descritivo pode recorrer a elementos de experiências compartilhadas com os constituintes para explorar as ramificações não mapeadas de questões recentemente apresentadas, além de falar a partir de sua própria experiência (Mansbridge, 1999).

Embora Pitkin insista em sua crítica sobre a visão descritiva da representação, pois pode ser uma armadilha acreditar que a mera identidade representaria as perspectivas do eleitorado, a dimensão descritiva e simbólica pode exercer influência e ser importante para as mulheres, negras/os e pessoas periféricas/os se sentirem autorizadas/os e capazes de participar da política institucional (Krook, 2009).

Phillips (2001), reforça que seria preciso combinar uma política de ideias, quando agentes políticos promovem políticas propositivas e construtivas pensando no bem geral do eleitorado, com uma política de presença pois a representatividade importa ao colocar em evidências reinvindicações que costumam ser negligenciadas pela agenda política. Fazendo com que a representação descritiva seja incluída na chamada representação substantiva, ao considerar a diferença e a heterogeneidade dos representantes, sem se deixar levar para um essencialismo da identidade individual.

Para Phillips (2019), a crítica do essencialismo tem sido uma preocupação particular para feministas, e não apenas porque as generalizações sobre as mulheres são uma parte central do que o feminismo busca contestar, contrapondo a ideia de uma identidade

feminina essencial ou uma identidade essencial de minoria. Se pensarmos na representação política das mulheres como um subgrupo da sociedade que contêm dentro desse grupo mulheres diversas que são atingidas por outros eixos de opressão que definem a experiência de vida que pode ser chamada de interseccionalidade (Creshaw,1989; Collins, 2020), termo que vem do feminismo negro que representa uma virada na segunda onda do feminista ao colocar a luta coletiva em oposição a uma luta individual da mulher.

Neste sentido, as perspectivas interseccionais podem ser entendidas como novas interpretações sobre as experiências políticas das mulheres ao levar em conta a matriz de dominação da organização social dentro da qual as opressões interseccionais se originam, se desenvolvem e estão inseridas (Biroli, 2018). Há uma ampliação do conceito de injustiça que abrange não apenas as desigualdades econômicas, mas também hierarquias de status e assimetrias do poder político, fazendo a teoria e a prática feminista multidimensional onde as lutas contra as injustiças de gênero estão necessariamente ligadas as lutas contra a dominação de classe, o racismo, a homofobia e a transfobia (Fraser, 2013).

As mulheres, principalmente mulheres negras e pobres, têm menores possibilidades de ocupar espaços da política institucional, exercer influência no sistema político e ter suas perspectivas representadas. Assim, a atuação política no espaço local, comunitário e nos movimentos sociais, que muitas vezes é protagonizada por mulheres, não é transposta para a representação política eleitoral e para outras formas de exercício direto de influência na política institucional.

Nesse contexto, Campos (2021) acredita que a interseccionalidade impulsiona a representação descritiva, substantiva e delegada por meio de candidatas e parlamentares mulheres, sobretudo negras, que ocupam, formalmente e simbolicamente, o espaço institucional, exercendo a liderança nas políticas de gênero e raça de forma substantiva ao incorporarem novas demandas e agendas políticas, que enfatizam a heterogeneidade dos grupos e identidades sociais. Podendo assim, se falar um uma representação interseccional das mandatas coletivas.

A ampliação da representação política na democracia liberal é pensada no indivíduo e não no coletivo. Desconsiderando a solidariedade entre as mulheres, durante a campanha e a prática política do legislativo. A união que ocorre para além dos partidos, mas que precisam ter o mesmo horizonte político, além de esbarrar em muitos desafios e limites institucionais. A ideia das mandatas coletivas é promover o compartilhamento do poder, e a tentativa de reduzir a hierarquia entre a representante do coletivo, e as demais integrantes, buscando uma atuação política horizontal do grupo, juntamente com a despersonalização de uma única parlamentar eleita, reconhecida com um único chefe ou líder absoluto. Nesse sentido, as co-vereadoras possuem uma maior autonomia e uma visibilidade política, representando um papel político que se encontra entre a assessoria política e a parlamentar legalmente eleita.

Pensando em uma representação democrática, Almeida (2011) retoma as perguntas: *Como, quem e o que* tem sido representado, sugerindo que estas perguntas precisam ser revistas, ao entender a representação como um processo que precisa se preocupar com a inclusão dos atores políticos apresentando a sua pluralidade demandas na representação política, que produziriam particularidades e generalidades na relação entre representados e representantes. Portanto, a representatividade não deve ser apenas uma defesa de interesses, mas um princípio da qualidade que deve ser praticada com uma agenda fortemente comprometida com a justiça social, além de superar uma política individualista e personalista, pois todas as lutas que são contra a desigualdade devem ser indissociáveis e conectadas aos projetos políticos das/os parlamentares eleitas/os.

Em relação a atuação política do legislativo brasileiro, a atuação substantiva em relação às temáticas também pode ser compreendida pela organização interna nas casas legislativas. A formação de bancadas reflete as posições e alianças entre parlamentares, bem como a representatividade em termos substantivos. Há blocos parlamentares formais que são formados por relações partidárias e blocos parlamentares informais ou temáticos que são formados em torno de interesses específicos e

questões relevantes, como a bancada evangélica, a bancada das mulheres, a bancada ruralista, entre outros (Ames, 2016).

No caso da representação política de mulheres, em revisão bibliográfica, Sanchez (2015) encontra a lacuna sobre pesquisas empíricas que constatem a dimensão substantiva e a relação com a dimensão descritiva. A autora sistematiza o arcabouço de pesquisas empíricas sobre representação substantiva das mulheres. No geral, há achados que comprovam a existência de prioridades distintas na atuação entre homens e mulheres, o que não reflete nos resultados legislativos, revelando a dificuldade que as parlamentares encontram para formar coalizões, apoios e transitar pelas casas legislativas. Nesse sentido, o caminho para analisar empiricamente a atuação parlamentar também revela a importância em verificar "o que é representado" (Magarian, 2022).

Além disso, a atuação parlamentar envolve também questões relativas ao "como se representa", as quais podem ser observadas pelas práticas desenvolvidas no interior das casas legislativas, como dinâmicas de ampliação da participação popular ou processos inovadores de deliberação, do nível local ao federal. As teorias da representação incorporam à representação termos como *accountability, advocacy* , representatividade e responsividade, bem como a reinterpretação da participação política que é questionada a partir da atuação política dos mandatos coletivos.

3. A representação descritiva das mandatas coletivas eleitas pelo PSOL em 2020

Foram eleitas 5 mandatas coletivas pelo PSOL, quais foram: *Bancada Feminista*-SP, em São Paulo, *Coletiva Bem Viver*-SC em Florianópolis, *Mulheres por + direitos*, em São Caetano do Sul, *Nossa cara – CE*, em Fortaleza, *Pretas por Salvador*-BA, em Salvador. E o mandato coletivo *Mulheres por + direitos*, em São Caetano do Sul, interior de São Paulo.

A *Bancada Feminista* é representada por Silvia Ferraro, sendo composta cinco mulheres, que inclui também Paula Nunes, Carolina Iara, Dafne Sena e Natália Chaves que dividem tarefas e

funções na Câmara Municipal de São Paulo. A Mandata Coletiva tem como projeto político a ideia de um feminismo popular.

A *Coletiva Bem Viver*, representado por Cintia Mendonça, teve como composição da candidatura coletiva: Jozileia Kaingang; Livia Guilardi, Marina Caixeta e Mayne Goes, que se apresentaram como co-candidatas na eleição de 2020. Buscando a construção política que amplia o alcance da discussão e a representatividade popular nos projetos de lei debatidos no legislativo municipal.

Mulheres por + Direitos, é formada por Bruna Biondi, Fernanda Gomes e Paula Aviles, tendo como principal objetivo a construção de um projeto político socialista, a partir do fortalecimento dos nossos movimentos e de nossas frentes de luta, utilizando da Câmara como uma das tantas necessárias ferramentas de luta.

A *Nossa Cara* é composta pelas co-vereadoras Adriana Gerônimo, Lila M. Salu e Louise Santana, foi eleita com quase 10 mil em Fortaleza. São três mulheres pretas, periféricas, LGBTs, trabalhadoras e experientes na construção da luta por justiça social.

As *pretas por Salvador* é composta por três co-vereadoras: Laina Crisóstomo, Cleide Coutinho e Gleide Davis. Três mulheres negras que representam muitas outras. Acreditam na potência da coletividade de mulheres negras na luta por uma Salvador para todas as pessoas.

Tabela 1: Descrição socioeconômicos das mandatas coletivas

MANDATO COLETIVO	CO-PARLAMENTARES	RAÇA	ESCOLARIDADE	IDADE	CIDADE
Nossa Cara	**Adriana Gerônimo**	Preta	Superior completo	30	Fortaleza-CE
	Louise Santana	Preta	Superior completo	30	
	Marliete Beserra (Lila)	Preta	Superior incompleto	33	

Pretas por Salvador	**Laina Crisóstomo**	Preta	Superior completo	33	Salvador-BA
	Gleide Fraga	Preta	Superior incompleto	27	
	Cleide Coutinho	Preta	Superior completo	45	
Bancada Feminista	**Silvia Ferraro**	Branca	Superior Completo	51	São Paulo - SP
	Natalia Chaves Oliveira	Parda	Superior Completo	25	
	Carolina Iara	Preta	Superior Completo	-	
	Dafne Sena	Branca	Superior Completo	31	
	Paula Nunes	Preta	Superior Completo	27	
Mulheres por + Direitos	**Bruna Chamas Biondi**	Branca	Superior incompleto	21	São Caetano do Sul -SP
	Fernanda Gomes	Branca	Superior completo	30	
	Paula Aviles	indígena	Superior completo	38	
Coletiva Bem Viver	**Cíntia Mendonça**	Branca	Superior completo	41	Florianópolis -SC
	Jozileia Daniza Kaingang	Indígena	Superior completo	-	
	Marina Caixeta	Branca	Superior incompleto	26	

	Mayne Goes	Preta	Superior incompleto	24	
	Lívia Guilardi	Preta	Superior completo	37	

Fonte: Elaboração própria a partir do questionário aplicado

Como pode ser observado na tabela acima, poderíamos considerar que os 5 mandatos eleitos pelo PSOL possuem uma representação interseccional. Os casos do nordeste são compostos por 3 mulheres negras, que representam descritivamente gênero, raça e classe. E os demais casos, mesmo representados por mulheres brancas, trazem na sua composição mulheres jovens, negras e indígenas. A maior parte tem Ensino Superior completo, o que evidencia a alta escolaridade destas candidaturas coletivas.

4. Representação Substantiva: Conteúdo político

Entre os principais PLs aprovados propostos apenas pela *Bancada Feminista* com a temática de gênero, temos: o encaminhamento das solicitações de abrigamento emergencial e de auxílio aluguel para mulheres em situação de violência; A implementação de um programa municipal de combate à violência obstétrica; um Projeto de lei que garante a autonomia da mulher para colocação do DIU e aprovado o dia municipal da Tereza de Benguela. Projetos de Lei que vão de acordo ao projeto político de feminismo popular.

Também foram destinados 1 milhão para combate à violência doméstica; tramitação, foi realizada uma homenagem à marcha das mulheres negras de São Paulo e apresentado um Projeto de lei em defesa da educação para igualdade racial e de gênero nas escolas. Também foram aprovados também dois projetos de lei de combate ao racismo: o dia Miguel de combate ao racismo e ao genocídio contra crianças e adolescentes negros, a ser realizado, anualmente, no dia 2 de junho; o dia contra o genocídio da juventude negra, a ser realizado anualmente, no dia 1º de dezembro.

Por meio da frente ambientalista criada pela *Bancada Feminista*, foi aprovado o dia municipal da luta contra as mudanças climáticas e decreto de estado de emergência climática. Também foi apresentado a proposta de verbas para estudos ambientais e parques e um Projeto de lei de alimentos da agricultura familiar na rede hospitalar municipal. Também foi aprovado um Projeto de Lei sobre a pauta cultural, sobre a instituição de fomento ao samba na cidade de São Paulo.

Além disso, foram aprovados PL em conjunto com mandatos parlamentares, como: o dia da educação popular; a instituição do fundo municipal de combate à fome; solicitações de abrigamento emergencial e de auxílio aluguel para mulheres em situação de violência e a oferta do serviço e sobre o atendimento de pessoas com deficiência na rede pública municipal de saúde.

Entre os Projetos de Lei (PLs) apresentados com a temática de gênero, a *Coletiva Bem viver* apresentou em 2021: o dia Marielle Franco de enfrentamento à violência política contra mulheres negras, LGBTQIA+ e periféricas no município de Florianópolis; a fixação de cartazes informativos sobre os direitos conferidos às pessoas que sofrem qualquer tipo de violência sexual nos serviços públicos do município de Florianópolis.

Foram também aprovados os PLs relacionados com a temática de gênero, a mandata da Coletiva Bem Viver apresentou: A distribuição de máscara de proteção respiratória pff2 pelo município de Florianópolis aos trabalhadores da administração pública; uma medida emergencial da área da Saúde. Também foi decretado o estado de emergência climática no município de Florianópolis.

Além disso, foi tem apresentado um PL pela gratuidade dos transportes públicos municipais nos dias de realização das provas do exame nacional do ensino médio (ENEM) e demais vestibulares. Além disso, em conjunto com a bancada do PSOL, foi apresentado o programa de renda básica emergencial municipal, em decorrência da covid-19 e dá outras providências;

Dentre os projetos de Lei aprovados, pela *Nossa Cara*, com a temática de gênero, a mandata coletiva Nossa Cara protocolou, os seguintes Projetos de Lei (PLs) : a criação do programa centro de parto normal e casa de parto, para atendimento

à pessoa grávida durante período gravídico-puerperal, e dá outras providência; criação do dia de Tereza de Benguela e da mulher negra; incluir o dia Marielle franco de enfrentamento a violência política contra mulheres negras, LGBTQI+ e periféricas; criação o dossiê mulher fortalezense e dá outras providências; reserva de vagas de emprego para mulheres transexuais, travestis e homens transexuais nas empresas privadas contratadas para prestação de serviços públicos municipais.

Além disso, a *Nossa Cara* também apresentou o pacote Direitos humanos é formado por três projetos voltados para a política de proteção social e moradia. O PL sobre o direito a moradia que consistia no pedido de suspensão de despejos extrajudiciais por falta de pagamento de aluguel de imóveis residenciais; interrupção da aplicação de multas contratuais e juros por atraso, em caso de não pagamento do aluguel de imóveis; abatimento no valor de aluguel de pequenos comércios, que foram os mais afetados durante lockdown; limitação de reajustes de aluguéis, considerando valores abaixo da inflação. o PL de defesa das ZEIS, que consiste em instrumentos de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, para o cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana em Zonas Especiais de interesse social (ZEIS) nos munícipios de Fortaleza, o PL de Combate à Pobreza que garante de uma renda básica permanente no município de Fortaleza. As propostas de emendas orçamentárias para o Plano Plurianual de Fortaleza (PPA), foram 19 emendas em 3 grandes áreas: Educação, cultura e assistência para infância e juventude; Habitação e Assistência social e saúde.

Dentre projetos de lei aprovados pelas *Pretas por Salvador*, com a temática de gênero: o projeto não é não, que cria uma campanha permanente de enfrentamento ao assédio e à violência sexual no município de Salvador; o projeto Morar mulher que reserva vagas do programa habitacional Casa Verde e Amarela para mulheres vítimas de violência doméstica e/ou familiar do município de Salvador. Em relação, aos demais PLs aprovados, temos a aprovarão de uma semana municipal de combate à gordofobia e também aprovaram uma emenda impositiva para

implantação do Estatuto da Igualdade Racial e Combate à Intolerância Religiosa.

Em relação a *Mulheres por + Direitos*, Mesmo não tendo nenhuma PL aprovado em uma câmara em que o mandato é o único mandato de oposição, o mandato tem consciência de seu papel em colocar estas questões em debate para que ao menos seja iniciada estas discussões publicamente

O mandato protocolou até março de 2022, dez projetos de lei feministas: o disque 180 para receber denúncias de violações contra as mulheres; educação feminista nas escolas por meio de leitura de obras escritas por mulheres, estudo da história do movimento feminista e debates sobre os direitos das mulheres; prioridade para mães no agente jovem para contratação de mães e mães solo adolescentes no programa agente jovem; prioridade para mulheres vítimas de violência sexual no atendimento psicológico; fraldários em Shoppings, supermercados e centros comerciais; combate ao assédio sexual em festas e eventos culturais; criação da procuradoria da mulher na câmara com objetivo de ter um papel ativo no combate a violência contra a mulher; atenção humanizada ao aborto legal com uma equipe multidisciplinar e respeitando a autonomia da grávida e parto domiciliar em São Caetano; apresentação do projeto de resolução que coloca casos de violência de gênero, raça e orientação sexual no rol da quebra de decoro parlamentar.

Tabela 2: Representação Substantiva – PLs aprovados com a temática de gênero

Mandatas Coletivas	PLs aprovados com a temática de gênero (2021 - 2022)
Bancada Feminista	1)Abrigo emergencial e de auxílio aluguel para mulheres em situação de violência; 2)Programa municipal de combate à violência obstétrica; 3) O dia municipal da Tereza de Benguela.

	4) Projeto de lei que garante a autonomia da mulher para colocação do DIU
Coletiva Bem Viver	1) O dia Marielle Franco de enfrentamento à violência política contra mulheres negras, LGBTQIA+ e periféricas; 2) A fixação de cartazes informativos sobre os direitos das vítimas violência sexual nos serviços públicos do município de Florianópolis.
Nossa Cara	1) A criação do programa centro de parto normal e casa de parto 2) Criação do dia de Tereza de Benguela e da mulher negra; 3) Incluir o dia Marielle franco de enfrentamento a violência política contra mulheres negras, LGBTQI e periféricas; 4) Criação o dossiê mulher fortalezense e dá outras providências; 5) Reserva de vagas de emprego para mulheres transexuais, travestis e homens transexuais
Pretas por Salvador	1) Campanha permanente de enfrentamento ao assédio e à violência sexual no município de Salvador; 2) O projeto Morar mulher que reserva vagas do programa habitacional Casa Verde e Amarela para mulheres vítimas de violência doméstica e/ou familiar

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Site Oficial das Câmaras Municipais

5. Formas de interação com a população

Na Câmara, o mandato da *Bancada Feminista* compõe a titularidade da Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente, responsável pela formulação da revisão do Plano Diretor Municipal, e da Comissão Extraordinária de Segurança

Pública, dentro dessa comissão a Bancada Feminista criou a subcomissão a os homicídios de jovens negros e periféricos na cidade, com objetivo de estudar esta questão. E criou a Frente parlamentar do Meio Ambiente e a Frente Parlamentar em Defesa do Carnaval de Rua, voltado para área cultural. Por meios destas comissões e da Frente parlamentar houve várias inciativas de audiência pública, como por exemplo: audiência pública sobre a Cracolândia, a gente já fez audiência pública sobre praças, que foram cercadas, sobre o transporte urbano público, sobre o Estádio do Pacaembu

A *Coletiva Bem Viver* criou duas frentes parlamentares neste período: Frente Parlamentar de Assistência Social, por meio dessa frente foi realizada uma audiência pública sobre a 'Política de Assistência Social no Município e a Frente Parlamentar de Igualdade Racial, Liberdade Religiosa, Povos e Comunidades Tradicionais e População Migrante, e por meio dessa frente, houve três rodas de conversa em novembro, devido ao Dia da Consciência Negra desse mês, que faz este mês ser considerado o novembro negro. As rodas de conversa realizadas foram: A organização das mulheres negras em Florianópolis; Direito à cidade e racismo ambiental; Povos e comunidades tradicionais de matriz africana. E foi realizada uma reunião ampliada sobre a política municipal para população migrante.

Também foi audiências públicas para apoio a criação da Casa de passagem no município e a para tratar da preservação da integridade das crianças que frequentam a Associação de Amigos da Casa da Criança e do Adolescente o Morro do Mocotó - ACAM e ouvir as demandas da comunidade do Morro do Mocotó. Outra forma de interação com a população foi a realização de assembleias que devido a pandemia foram realizadas de forma remota. Os temas destas assembleias foram: Direitos da natureza, direitos humanos e direitos das mulheres e da população LGBT.

A *Nossa Cara* tem como objetivo promover a ampla participação popular, onde o povo, através dos movimentos sociais da esquerda democrática, possa cooperar com as proposições feitas pela Mandata *Nossa Cara*, assegurando que a participação na tribuna e as demais ações reflitam as necessidades da população. Nossa atuação se baseia em três eixos: Direito à Cidade, Educação

e Cultura e são a partir pontos, que o mandato consegue atuar em diversas frentes de luta e defesa de direitos fundamentais, chamando por audiência públicas, convocando os movimentos sociais e a população para pressionar o legislativo, na aprovação ou no bloqueio de projetos e dialogando com os movimentos para construção dos projetos a serem apresentados.

As *Pretas por Salvador* também chamaram audiência públicas a partir das comissões de mulheres e da reparação, das quais a mandata faz parte, e em conjunto a secretária política de mulheres. Os projetos de Lei apresentados são realizados em diálogo com a população e os movimentos, por meio da consulta pública. Dentre as audiências públicas realizadas foi realizada sobre o tema de violência política de gênero, sobre as condições de trabalhos de agentes ambientais. Também foi realizada uma campanha por Dignidade Menstrual e enfrentamento a Violência Obstétrica.

A Mandata *Mulheres por + direitos* também propôs várias inciativas e audiências públicas dialogando com pautas que tratam sobre gênero e a juventude, também sobre saúde, educação e cultural com recorte de gênero e raça. Como o mandato tem um diálogo próximo com a juventude também utiliza banquinha pata distribuição de cartilhas e panfletos na frente de escolas e praças.

Tabela 3: Formas de interação com a população:

Formas de interação	**1.** Participação em protestos
	2. Audiências públicas
	3. Reuniões ampliadas
	4. Rodas de conversas
	5. Frentes parlamentares

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados das entrevistas

6. Considerações finais

As candidaturas coletivas, que surgiram após 2016, podem ser vistas como uma ação pragmática de alguns coletivos políticos

para entrada no poder institucional, por meio de novas táticas de mobilização política. Podendo ser considerada uma estratégia política para entrada de grupo sub-representados na política institucional, como o caso das mulheres. Nesse sentido, um mandato coletivo formado por mulheres, como um comitê que reúne vozes diversas, conseguiria abarcar e atender um número maior de pautas, de forma substantiva, não sendo apenas uma, mas uma liderança compartilhada que tomariam decisões de forma colegiada, visando representar a heterogeneidade das mulheres como grupo político. Podendo ser entendida como uma representação interseccional (Campos; Mattos, 2023).

Para atuar de forma coletiva a proposta seria fazer das co-representantes parlamentares eleitas com os benefícios, tarefas e responsabilidades de uma vereadora eleita. Porém, como o mandato coletivo é apenas um acordo político, pois não possui respaldo jurídico e institucional, a atuação das co-vereadoras, que não são representantes legais do mandato, são limitadas pelas regras jurídicas e institucionais que podem limitar o exercício parlamentar das co-vereadoras, como ter o direito de ter voz na tribuna, assinar documentos oficiais e ter voz e voto nas comissões parlamentares.

Ao serem eleitas as candidaturas coletivas passam a enfrentar um desafio em propor um formato que não cabe dentro das regras jurídicas e institucionais do legislativo. Todavia, as co-vereadoras participam de comissões, como ouvintes e às vezes dando opiniões, e principalmente articulando frentes parlamentares, reuniões ampliadas e audiências públicas e participam de espaços públicos, fora da câmara, como representante do mandato. Além disso, se torna necessária uma deliberação entre as co-vereadoras para decisão sobre os temas, visto que a câmara não é temática, e não são todos assuntos e temas que podem ser divididos igualitariamente entre as representantes do mandato coletivo.

Outra dimensão é a proposta de tomar as decisões políticas interagindo com o eleitorado por meio de plenárias temáticas. Como o mandato coletivo é possível uma divisão por grupos temáticos liderados pelas próprias representantes, visto que o coletivo é composto por mulheres que atuam em diferentes pautas,

realizando uma articulação política vertical e horizontal. Dimensão que amplia a pluralidade das pautas propostas pelo mandato coletivo, ampliando a agenda política com propostas que costumam ser negligenciadas, principalmente em relação ao recorte de gênero e raça, como mostra a relação dos Projetos de Lei analisados pelas 5 mandatas eleitas pelo PSOL.

Portanto, de acordo com o conteúdo da representação apresentado como os temas dos Projetos de Lei (PLs) apresentados, as frentes e comissões parlamentares, das quais estas mandatas participam, sendo os principais meios de iniciativas de audiências públicas e reuniões ampliadas, além das manifestações e protestos apoiados. Indicando assim, uma representação interseccional que não representa apenas as pautas de gênero, mas também de raça, sexualidade, entendidas como pautas interseccionais, e levam em conta o recorte de raça em gênero para demais pautas sociais de saúde, educação, cultural, meio ambiente, dentre outras. No entanto, para que estas dimensões ocorram e sejam potencializadas se torna necessário avaliar e reavaliar as práticas e condutas dos mandatos coletivos durante todo o período de exercício da atividade parlamentar no legislativo.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Débora. Representação na participação: desafios teóricos e empíricos. In: **Representação além das eleições:** repensando as fronteiras entre Estado e sociedade. São Paulo: Paco Editorial. 2015.

ALMEIDA, Debora Rezende; LÜCHMANN, Ligia Helena Hahn. Movimentos sociais e representação eleitoral: o fenômeno das candidaturas e dos mandatos coletivos. **45º encontro anual da ANPOCS,** out. 2021.

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil.** São Paulo: FGV, 2016.

ANDUJAS; Brenda Gonçalves. **Candidaturas coletivas de mulheres:** análise da campanha eleitoral nas capitais da Região Sul

do Brasil em 2020. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina, 2022.

ARAÚJO, Clara. Feminismo e poder político, uma década depois. In: **Teoria política e feminismo: abordagens brasileiras.** BIROLI, Flávia; MIGUEL; Luis Felipe (Org.): Vinhedo: Editora Horizonte, 2012.

CÂMARA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. Disponível: https://www.cmf.sc.gov.br/camara/membros/show/4. Acesso em: 15 mai. 2023.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Disponível: https://www.saopaulo.sp.leg.br/vereador/silvia-da-bancada-feminista/. Acesso em: 15 mai. 2023.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL. Disponível: https://www.camarascs.sp.gov.br/index.php/component/content/article?id=1103

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR. Disponível: https://www.cms.ba.gov.br/vereadores/laina-pretas-por-salvador. Acesso em: 16 mai. 2023.

CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA. Disponível: https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/parlamentar/247. Acesso em: 15 mai. 2023.

CAMPOS; Bárbara Lopes. **Juntas em um único número na urna?** Uma análise das experiências de mandato coletivo no Brasil (2016-2020). Tese (doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021.

COLLINS, Patricia Hill. **Pensamento feminista negro:** conhecimento, consciência e empoderamento. Tradução Jamile Pinheiro Dias. São Paulo: Boitempo, 2019.

COLLINS, Patrícia Hill. **Interseccionalidade.** Tradução Rane Souza. São Paulo: Boitempo, 2020.

FARIA, Flávia de. Epistemologia emancipatória de coletivos políticos. **Simbiótica,** Vitória, v.7, n.2 (jun-dez), 2020.

FONSECA, Helena. **Ocupar as ruas e as instituições:** a participação popular, a ocupação dos espaços institucionais e o direito à cidade. Tese (Doutorado em Arquitetura), Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2020.

FRASER, Nancy. **Fortunes of feminism:** from State-Managed Capitalism to neoliberal crisis. New York: Verso, 2013.

GOHN, Maria da Glória; PENTEADO, Claudio Luis de Camargo; MARQUES, Marcelo de Souza. Os coletivos em cena: experiências práticas e campo de análise. **Simbiótica,** Vitória, v.7 n.3 jul-dez, 2020.

KROOK, Mona Lena. The impact of gender quotas: a research agenda. **Paper presented at the first European Conference on Politics and Gender.** Queen's University Belfast, Northern Ireland, 2009.

MAGARIAN, Bárbara Rebeca Alves. **Ideias, presença e ação:** mandata coletiva Juntas na Assembleia Legislativa de Pernambuco. Dissertação (mestrado) – Escola de Direito de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas, 2022.

MANSBRIDGE, Jane. Rethinking Representation. **The american political science review.** Cambridge: v. 97, n. 4, p. 515-528, 2003.

MARQUES; Marcelo de Souza; Marx, Vanessa. Os Coletivos em cena: algumas contribuições para o debate. **Simbiótica,** Vitória, v.7

n.3 jul-dez, 2020.

MATOS, Marlise; SIMÕES, Solange. Emergence of intersectional activist feminism in Brazil: the interplay of local and global contexts. In: BONIFACIO, Glenda Tibe (ed.). **Global currents in gender and feminisms:** Canadian and international perspectives. Bingley: Emerald Publishing Limited, p. 35-47, 2018.

PHILLIPS, Anne. De uma política de ideias a uma política de presença*?* **Estudos feministas,** Florianópolis, p. 268-290, 2001.

PHILLIPS, Anne. Descriptive representation revisited. In: **Political representation in liberal democracies**. Rohrschneider, Robert and Thomassen, Jacques, (eds.). Oxford University Press, Oxford, UK, 2019.

PINTO, Céli. Feminismo, história e poder. In: **Teoria política e feminismo:** abordagens brasileiras/ Flávia Biroli e Luis Felipe Miguel. Vinhedo: Editora Horizonte, 2012.

PITKIN, Hannah F. **The concept of representation.** Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1967.

SACCHET, Teresa. Representação política, representação de grupos e política de cotas: perspectivas e contendas feministas**.** **Estudos feministas,** Florianópolis, p.399-431, 2012.

SANCHEZ, Beatriz. Representação política das mulheres: uma revisão crítica da bibliografia. **BIB**, São Paulo, n. 80, p. 103-117, 2º semestre de 2015. (Publicada em maio de 2017).

YOUNG, Iris Marion. **Inclusion and democracy**. Oxford: University Press, 2000.

YOUNG, Iris Marion. Representação Política, Identidade e Minorias. **Lua Nova,** São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006.

CAPÍTULO 7

"IF I LIFT MY PEN AND SAY *SHAZAN*, I BECOME A DICTATOR – STUDY ON BRAZILLIAN PRESIDENTIAL DECREES"

Marina Martins Chebly[1]

1. Introduction

Five days after January 8th of 2022, when the *Praça dos Três Poderes*[2] were invaded and depredated in Brazil, the Federal Police found a draft of a presidential decree in the house of Anderson Torres, former Secretary of Justice. In the draft, they planned to cancel the electoral result and install a new electoral council – a *coup d'etat* in its origins. The attempt to change such a structural basis of democracy using a presidential decree is not something new. The history of many countries in South America can be read through its numerous amount of decrees. Beyond miraculous plans, this study investigates how presidential decrees can be a hidden key to understanding clientelist connections between the presidency and subnational governments through nonprogrammatic policies.

The distributive arrangement of a country's goods is a hidden link between macro regime analyses and investigations of electoral behavior. There are many ways to establish a relationship between the executive and the national legislature, observing stability and cooperation. The assumptions to interpret these policies' networks vary according to sociocultural differences and institutional particularities. In opposition to budgeting decrees, the procedural ones constitute most of the unilateral acts issued by the presidency and transfer resources (Carey & Reinhardt, 2003) to many varied matters, from land expropriation to creating special committees. A great example of the former administration of

1 Graduate Student of Latin American Studies at the University of California San Diego. Master's in political Sociology UFSC and Bachelor in Social Sciences UFMG - Brazil. cheblymarina@gmail.com.

2 The Three Power Plaza are the physical locations of the three federal powers of Brazil, in Brasília- DF.

President Bolsonaro is the numerous presidential references to his presidential power, using a single pen and the order's signature. In a Facebook stream to his fans, he once affirmed, "If I lift my pen and say, Shazan, I become a dictator."

Despite the irony, this statement represents the president's perspective about decrees by publicly recognizing them as a great and vast source of power. Many other pen references were made in a more severe and threatening tone to broadcasting and other companies if they did not represent him pleasantly. The threat is real; many legal matters occur exclusively under the presidential decree signature, such as concessions for broadcasting companies, authorization for power generation plants, land expropriation, etc. Moreover, they are fundamental to the regional public administration. These narratives demonstrate the government's agenda by prioritizing some subject or region and allow us to understand better the presidential relationship with subnational governments, the legislative power, state governors, and political parties.

Unilateral constitutional acts are one distinguished attribute of modern presidencies (Moe & Howell, 1999). If needed, Congress and supreme courts have limited and diffused resources to step out against executive orders by opening a Legislative Decree Process and submitting it to legislative scrutiny. The possibility to issue decrees provides the federal branch with bargaining and agenda-setting power with federated entities, congress, courts, political parties, and many political actors.

2. Control of airwaves and land

One exclusive prerogative of the president is to concede or extinguish permission to sound and image broadcasting service companies directly or by authorization, concession, or permission. (223rd Constitutional Article). Because sound waves are classified as limited goods in the public domain, broadcasting companies become common carriers of this public good. Therefore, these decrees deal with a license grant to administer the property – in this case, a frequency wave modulated (FM) within a scale of 87.8 MHz to 108 MHz. Television channels have a similar nature of

limited public good. Consequently, it is exclusively up to the federal government to grant, renew, or cancel the licenses issued to the management companies.

The influence of local families and political groups is crucial in local elections, establishing their economic dominance and especially the influence of political media (Telles & Lavareda, 2011). More specifically, through the incorporation of constitutional mechanisms, as pointed out by "In defense of the regulation of television broadcasting services":

> *"the new Constitution of 1988 was an opportunity for the crystallization of local or regional powers, particularly the "gains" of the military period, and the performance of the conservative front was based on the distribution of concessions in the field of broadcasting, to maintain the benefits obtained during the military regime."* (Scorsim, 2008. P.51).

There is a historical relationship between politicians and broadcasting companies. To prevent politicians from owning broadcasting companies, the 1988 Constitution says, Article. 54 *"Members and Senators may not: II - from the inauguration: a) be owners, controllers or directors of a company that enjoys favor arising from a contract with a legal entity of public law, or is it to perform a paid function."* The reality, however, shows that even when a congressperson who owns media is elected, they make an artificial removal from leadership or transfer the company rights to family or friends (Simis, 2019). Even so, concessions have always been decided in a closed circle, restricted to the president and ministers.

Moreover, according to Media Ownership Monitor[3], a tool for mapping freedom of information created by the organization Reporters Without Borders, most Brazilian media groups, including radio, television, and newspapers, are somehow associated with a political actor. In a report published in October 2017, they observe that vehicles with religious interests are highly expressed: of the 50 vehicles surveyed, nine are owned by religious

3 https://brazil.mom-gmr.org/en/owners/individual-owners/

leaders - all Christians - and five direct all content to defend the values of their specific religiosity. In addition, at least six vehicles are not defined as religious but feature content from religious denominations on their pages or programming grades. *"Political interests are also at stake: In addition to politicians and family members who donate, mainly among stations affiliated with the large national radio and TV networks, most owners have close relationships (kinship, cronyism, exchange of favors, among others) with politicians and parties."*

Similar exclusivity is assigned to expropriate land for agrarian reform or the creation of ecological reserves (Floresta Nacional/Área de preservação). According to the Brazillian Constitution, every land should serve a social purpose, so using this prerogative, the president can issue a decree for Agrarian Reform. In this case, there is no compensation for the former owner once it is considered that this person broke the law. There are other types, as shown in the following sections when the government expropriates the land to create areas of the ecological reserve or even when a building or house is expropriated to public use, such as building a highway – in all these cases, the former owner receives compensation in currency or ecological credits, that can be sold to bigger companies. The case described in the study illustrates how a land measurement mistake compensates the former owner at almost three times the land value.

3. Clientelist use of procedural decrees

Analyzing presidential decrees through the lens of clientelism raises an extensive discussion in political science regarding the commitment problem – if a favor or a good is exchanged, how will the president be able to monitor the voters and, if needed, reinforce the bargain?

When a voter's interest is aligned with the party and president, the monitoring is not necessary, and also, the reciprocity can be monitored collectively and locally – and that is the case with the provision of land ((Magaloni, 2006; Boone, 2011; Albertus, 2012; Albertus et al., 2016) apud Hicken and Nathan, 2020). Especially in rural areas, where the electoral units are small

enough to identify the share of votes, despite being territorially big, theoretically allowing a land (re)distribution as an electoral bargain. Not only conceding land but also providing financial gratification to landowners who have their land expropriated. This study found a tremendous and very characteristic number of decrees issues about land ownership, using a couple of legal arguments.

A second investigation group in this study is the decrees about broadcasting concessions because the media oligarchy is central to forming public opinion in Brazil (Stein & Belarmino, 2023). The broadcast licenses reinforce the symbiotic relationship between local elites and the federal government with clientelist relations. This was the case of Jovem Pan company, for instance, playing the exact role of Fox News in Brazilian of denying the electoral result and claiming electoral fraud on Trump's loss in the U.S. latest elections. This phenomenon, called *Coronelismo eletrônico* (Eletronic coronelism) by the authors, sustains the existence of a network where the commitment problem is solved by establishing long-term connections between the media owners and the candidate or political group, a link for iteration over mere spot transactions (Stokes, 2005). Similarly, Marta Arretche (2004) finds how political parties work as mediator guarantors to maintain long-term relationships between the congresspersons and the president – excluding the necessity of deciding on each voting session – politicians already know how to vote to guarantee their privileges from the incumbent president.

The concentrated media ownership threatens democratic accountability by limiting the diversity of voices and opinions in the media, undermining free speech and open debate, and allowing powerful interests to exert undue influence over public discourse. One of the main concerns is that media owners with political or financial interests may use their control over the media to further their own agenda and suppress opposing views. This can lead to biased reporting, selective coverage of issues, and a lack of diversity in perspectives, undermining democratic principles of free speech and open debate.

With the universe of decrees and the technology available so far, it is not possible yet to look for a second wave of benefits to

establish a hook between the president and the recipient. This could be given to medium-sized political groups, who hold trust in smaller cities, and very likely also could be granted by decrees and many other unilateral executive actions, like *Medidas Provisórias* (Meireles, 2019). By granting beneficial decrees to subnational governments, the presidency not only helps allies, especially those from the national coalition but also punishes their local electoral rivals.

A broad clientelist relationship, in this study, is understood as groups of interest that work holistically to reinforce voter networks locally (Brusco et al., 2004; Magaloni, 2006). A close analysis of decrees will be performed to illustrate how this benefit path can be designed. However, considering the few studies about presidential decrees in a clientelist optic, the generalization across types and benefits cannot be secured.

Considering the unilateral nature of presidential decrees, it is not possible to establish the origin of the request, so we might be dealing with citizens' requests (Nichter & Peress, 2017), especially in cases when we can clearly identify a company recipient of the benefit. The other possibility is to see the decrees as an initiative from the presidency, secretary, or political parties, looking for a first-time benefit concession or reinforcing political connections with subnational actors.

4. Analysis of a land distribution decree - Decree of May 18, 2001

The second biggest country in America, Brazil, has the fifth most extensive territory in the world, composed of over 5,570, and is classified in many studies as the most unequal country. (Barros, Henrique, and Mendonça, 2000) This conclusion was brought when analyzing the ratio between the income of the richest and the poorest in a study on how poverty responds to two immediate determinants: the **aggregate** scarcity of resources and the poor distribution of existing resources.

More than just analyzing the classifications of decrees, and to reinforce the purpose of this work – to find possible paths of nonprogrammatic policies working to strengthen political

commitment between the presidency and local groups – below I analyze the case of a decree contested in the Federal Senate for trespassing their reglementary power, which means the president misused this legal tool.

In 2003, three deputies questioned the decree of May 18, 2001, that created a national reserve forest in the municipality of Cristópolis, Bahia state. According to this PDL, the argumentation to nullify the presidential decree relies on the fact that the compensation for the land was beyond fair for its measurements and more; the company should have this preservation area, as all companies are in the same sector. At the time, the wrong measurement of 12 thousand acres instead of 4 thousand granted the company owner, Carbofix, approximately R$3.5 million. Bellow, the argumentation on the legislative members:

> "The newspaper "A Tarde", from the state of Bahia, in its edition of February 25, 2002, released the following article. "Government Federal Government creates a National Forest on a ghost farm", in which he maintains that the area designated as Floresta Nacional do Cristopolis, in the state of Bahia, is located on a farm whose land situation is completely irregular and lacks the necessary biological diversity for the justification of the Decree of creation of the mentioned FLONA. Asserts the newspaper, with data from the state superintendence of INCRA in Bahia, that the actual coverage area of said FLONA is 4,400 hectares and not eleven thousand nine hundred and fifty hectares and seventy acres, as established in the Decree of Creation of the FLONA of Cristópolis. Pointing out that, according to Law 9985 of 2000, which created the National Conservation Units, SNUC Law determines in its article 6, item III, that the Brazilian Institute of the Environment and Renewable Natural Resources - Ibama has the attribution of subsidizing the proposals for the creation of Federal Conservation Units and managing them. In the expropriation operation at Estandarte Farm, where located the FLONA in question IBAMA authorized the payment of 1,070,756 forest replacement credits, which today in the paper market can be worth up to more than R$ 3.5 million. And furthermore, in violation of Law 9985 of 2000, the SNUC Law, the Federal Government issued the Decree creating the National Forest without a detailed study that

> proves the importance of the biological diversity of the area of Fazenda Estandarte, owned by Carbofix Agroforestry Ventures."

The president at the time, Fernando Henrique Cardoso, did not suffer any sanctions from this decree, even after being nulled by the Senate. A very similar case, with wrong measurements and process for its nullity, was found in the decree from 18 February 2005. Again, neither the competent governmental sector president was reviewed nor suffered any sanction. However, this lost end might indicate some connection between the presidency, secretaries of state, and the company owners.

The initiative to suspend the decree signed by Fernando Henrique Cardoso is based on the fact that the compensation paid to the landowner, the company Carbofix, was much greater than what the land was worth based on its measurements. In addition, the expropriated territory was actually an area of natural vegetation that the company should, by law, have preserved within its productive domains.

Then, the congressperson Colbert Martins of the Justice and Citizenship Commission opines for approving the Draft Legislative Decree nº 38, of 2003 and the consequent nullity of the decree in question. Thus, in the specific analysis of this decree, we realize that, in addition to the presidency of the republic taking responsibility for managing native vegetation that the responsible company should protect, it still grants an overpriced compensation amount in environmental credits, defrauding the real measures of the ground.

5. Methodology

The main hypothesis in the study is that decrees can be used as nonprogrammatic policies to establish or reinforce benefit paths between the presidency and subnational governments. Because it is one of the first studies of its kind, guided by the inaugural study in such complexity by (Ribeiro *et al.,* 2022), the main purpose is to find a path, a possibility of clientelism to be explored in future investigations.

Political parties usually act as intermediaries between voters and candidates and between politicians in multiple spheres of the public domain. Considering that in systems with open-list proportional representation, there is a high intraparty competition, promoting particularism over programmatic appeals (BBGN, 2022), in this study, we understand that political parties actively work to maintain electoral promises after the elections, in a way to establish iteration for voters and elected candidates.

In the case of procedural decrees, as we saw in the last section, the more evident types of decrees can actually benefit the local government despite the already known agenda-setting power of having the presidency issuing particular decrees for municipalities, states, or companies.

Considering all the power that political party maintains, especially in political party-fragmented democracies, where the president has to create coalitions for their own safety in power, we stipulate the following hypothesis:

HA: The distribution of decree types varies by political party: This hypothesis suggests that the distribution of decree types is influenced by the political party to which the actors involved belong. It implies that different parties may have varying preferences or priorities regarding the types of decrees they support or seek to implement.

HA1: Beneficial decrees are more frequently issued to states where:

1. The state governor's party is the **same** as the president. This hypothesis implies that when the governor and the president belong to the same party, there is a higher likelihood of issuing beneficial decrees to those states. It suggests a potential alignment of interests and cooperation between the executive at the federal level and the executive at the state level.

2. The state governor's party is in the presidential **coalition.** This hypothesis suggests that beneficial decrees are more likely to be issued to states where the state governor's party is part of the presidential coalition. It emphasizes the importance of political alliances and the influence of coalitions in the distribution of benefits through decrees.

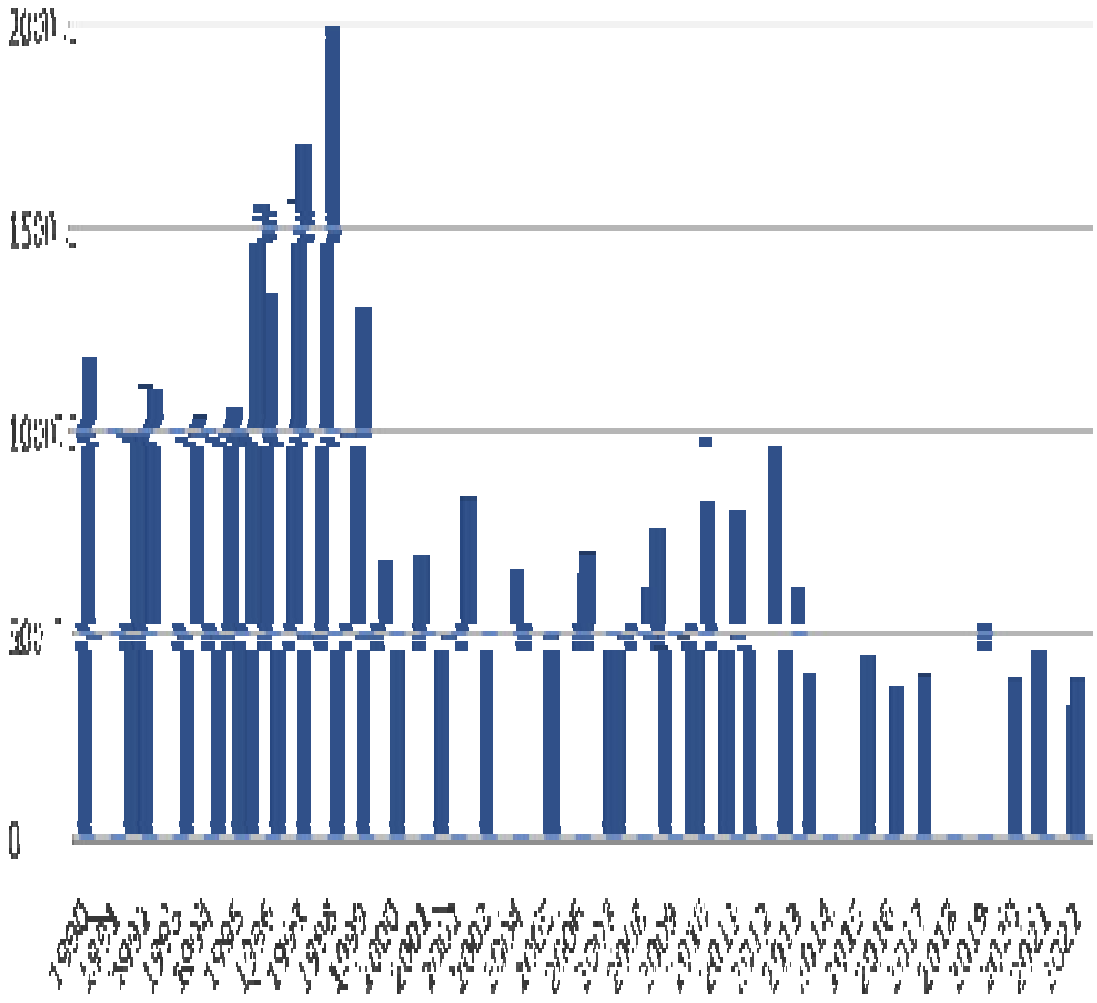
3. There is a higher proportion of federal deputies from the **same** party as the president. This hypothesis indicates that states with a higher proportion of federal deputies from the same party as the president are more likely to receive beneficial decrees. It suggests that the presence and support of aligned legislators increase the likelihood of favorable treatment in terms of decree allocation.

4. There is a higher proportion of federal deputies from the **president's coalition**. This hypothesis implies that states with a higher proportion of federal deputies from the coalition of the president are more likely to receive beneficial decrees. It highlights the significance of coalition dynamics and the influence of supportive legislators from the broader presidential coalition.

To test these hypotheses, statistical analyses, such as logistic regression models, were conducted to assess the relationship between political party variables and the distribution of decree types. By examining patterns and statistically significant coefficients, we can determine how political party affiliations impact the allocation of different types of decrees. Hypotheses may generate different results based on the specific political context, the dynamics of party systems, and the nature of the decrees being analyzed. Additionally, the analysis should consider potential confounding factors and interactions between variables to ensure robust and accurate conclusions.

To test the alignment and coalition scenarios, we first classify and better understand each type of decree, using the software RStudio to elaborate a topic model. Then, run the appropriate statistics to test these hypotheses. For the classification

part, we used all the 25 thousand universe or decrees, and to run the tests, we used only the decrees from Fernando Henrique Cardoso's first term, the presidency that issued more decrees, 6.621. The number of decrees is not homogeneous across presidencies. Fernando Henrique Cardoso is the president who issued more decrees and, the first president allowed to reelection since re-democratization, which could be a major reason for the distribution of benefits to allies.



Decrees per president

6. Classifying presidential decrees with LDA model

Presidential decrees are published in the government server, in the domain http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/, from where I could find 12.482 numbered and 13.633 not numbered decrees. Inside each enumeration type, decrees are organized by year, and finally, inside the year level, we have access to the link for each decree. The URL pattern after the /ccivil_03/ changes constantly by the pattern of numeration (if it is numbered or not) and along the years as well. We can already notice differences between presidential terms in the decrees URL itself, especially in the Fernando Henrique Cardoso to Lula transition, in 2003.

Using the software RStudio and the packages RSelenium, I created a remote driver with the Chrome browser to collect the name, date, description, and hyperlink of each decree of all the years for both numbered and not numbered. The output format of this collection is an Excel file, where I did data validation, cleaning, and reformatting using RStudio and later, STATA for the descriptive statistics.

The twenty words most common in the decrease are: estado, social, fins, declara, município, orçamento, interesse, favor, reforma, agrária, decreto, união, imóvel, república, crédito, rural, situado, valor, abre, ministério.

At this point, it is possible to run a Latent Dirichlet Allocation model (LDA), that identifies which terms/words are usually together and, therefore, the most common topics. It is important to mention that the model goes through a series of experiments to identify possible remaining intrusive words, such as "às" and "1º," and also to achieve a balanced number of topics for the model. The number of topics is defined manually, so it means that the model will fit all decrees into the pre-determined number of possible topics. Many trials were made to identify the most accurate number of topics to represent the diversity of subjects in these decrees. In a preliminary manual classification, it was identified seven categories based on the structure and the keywords:

1. Image and sound broadcasting *(Radiodifusão/imagem e som)*
2. Eletricity/Energy *(Energia elétrica e afins)*
3. Modify old decrees *(Modificação de decreto)*
4. Public use of building/disapropriation *(Utilidade pública/desapropriação)*
5. Budgeting/credit *(Orçamento/crédito)*
6. Public workers/personnel *(Pessoal do funcionalismo público)*
7. Cerimonial/grief/ public calamity/ use of federal army *(Luto / Data comemorativa / Calamidade / Forças Armadas)*

To run an LDA model usually is necessary to establish the number of topics queried. To find the best number of topics, in this study, we tested a range of topics between seven – the number found in the preliminary manual classification – and ten – used in the reference study (Ribeiro *et. al*, 2022). Comparing the likelihood between the topics in this range, we found that nine is the most accurate number of topics to show the distributions of decree types. With nine topics, the likelihood of fitting the terms in the topics is greater.

The model categorized all 27.056 decrees within probabilities of fitting in a topic, which is shown by the gamma[4] coefficient in Table 2 and Graph 3, representing the document(decree)-topic density. The gamma coefficient was generated per topic per decree, and I kept the highest probability of a decree being categorized in a topic, so this way, every decree was assigned to only one topic, instead of working with all the probabilities of fitting in a topic for every decree. The graph below shows the dispersion of decrees within the categories.

4 Gamma and Beta Hyperparameters – alpha represents document-topic density and Beta represents topic-word density. The higher the value of alpha, a document is more probable of fitting in a topic and the lower the value of alpha, the document contains less probability of being in a topic. Similarly, the higher the beta, more probability of the term/word being present in a topic.

Table 1 - Gamma distribution per decree category

TOPIC	MEDIAN Gamma	Variance	N
Topic 1: Energy	0.772	0.030	2.544
Topic 2: Agrarian Reform	**0.982**	**0.019**	**4.348**
Topic 3: Decrees	0.854	0.030	5.389
Topic 4: Broadcasting	**0.982**	**0.020**	**1.932**
Topic 5: Public administration	0.729	0.030	3.570
Topic 6: Public Use	**0.969**	**0.021**	**2.368**
Topic 7: Budgeting 1	0.719	0.035	1.025
Topic 8: Budgeting 2	0.978	0.027	3.281
Topic 9: International agreements	0.974	0.016	2.599

Considering both gamma validation and betas disposition, now it is safe to assign categories to each decree. The strongest categories in the topic allocation model are 2, 4, 6 and 8 – despite the last one, budgeting, they are precisely the ones talking about very local aspects of the public branch: Agrarian Reform, Broadcasting, and Public Use.

Graph 2 - Beta disposition (words) across decree categories

Topic 1: Energy; **Topic 2: Agrarian reform;** Topic 3: Decrees; **Topic 4: Broadcasting**; Topic 5: Public administration; **Topic 6: Public Use** ; Topic 7: Budgeting 1; Topic 8: Budgeting 2; Topic 9: International agreements

2. Agrarian Reform: This category covers decrees related to land reform and social interest in agriculture. Terms like "reform," "interest," "social," and "agrarian" are indicative of this category. An example decree in this category involves declaring a part of a rural property as of social interest for agrarian reform in São Mateus do Maranhão, Maranhão:

> "Declara de interesse social, para fins de reforma agrária, parte do imóvel rural denominado FAZENDA BOCAINA, na DATA VELOSO, situado no Município de São Mateus do Maranhão, Estado do Maranhão, e dá outras providências." DECRETO No 98.917, DE 1º DE JANEIRO DE 1990

4. Broadcasting: This category includes decrees related to radio and television broadcasting, particularly regarding service concessions. Examples include granting radio concessions to organizations. The most frequent terms are "service," "concession," and "*radiodifusão*." Among many decrees of this type, we can find radio concessions to politicians, such as Ratinho Junior (SBT) and Ana Coelho (TV Aratu)[5]. An example decree in this category is related to renewing the radio broadcasting service in São José do Rio Preto, São Paulo:

> "Renova a outorga deferida à Fundação Mater Ecclesiae-Rádio Anchieta de São José do Rio Preto, posteriormente transferida à LIDER-RÁDIO E TELEVISÃO LTDA., para explorar serviço de radiodifusão sonora em onda média, na Cidade de São José do Rio Preto, Estado de São Paulo." DECRETO DE 4 DE AGOSTO DE 1992

6. Public use: The group of terms in topic 6 is closely related to a "Public use" of land or building by expropriation, as we can see with the terms "Public", "declare", "buildings" and "expropriation". An example decree in this category is about declaring properties of public utility for expropriation by Autopista Litoral Sul S.A. in Paraná and Santa Catarina:

> "Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, em favor da concessionária Autopista Litoral Sul S.A., os imóveis que menciona, localizados nos Municípios de São José dos Pinhais e Tijucas do Sul, no Estado do Paraná, e nos Municípios de Garuva, Araquari, Porto Belo e Palhoça, no Estado de Santa Catarina, necessários à

5 A list of all politicians owners of broadcasting radio and/or radio companies running to the 2022 elections here: https://intervozes.org.br/levantamento-do-intervozes-revela-quem-sao-os-politicos-donos-da-midia-nas-eleicoes-2022/

construção das obras de implantação das Praças de Pedágio P1, P2, P3, P4 e P5."
DECRETO DE 14 DE JULHO DE 2008.

Testing hypotheses

To better understand how the political parties can affect the distribution of beneficial decrees, we selected the presidency with more issued decrees, the first term of Fernando Henrique Cardoso (from 1994 to 1998) and created the following variables:

- [bin] Alignment with the governor political party (ali)
- [bin] Governor political party is in the presidential winner coalition (coligr)
- Proportion of federal deputies of the same party of the president (depf_p)
- Proportion of federal deputies in the presidential coalition (depf_c)

Considering the binary nature of the dependent variable, the decree type, a logistic model was chosen to test how much independent variables can explain the presence of the decrees. At this point, it is safe to assume that any of the three types of decree issues some benefit to the subnational government, and from this point, that is how we are going to refer to the main types of decrees – the beneficial ones.

The table 1 shows the odds ratio for a logistic regression of each of the main decree types as binary variables and a fourth model with a binary variable for all three types of decree. In this last model, we try to explain the number of decree types, Agrarian Reform, Broadcasting, and Public Use with the party variables previously.

For Agrarian reform decree types, the alignment with the governor has a significant low coefficient, reinforcing the findings of (Arretche & Rodden, 2004), saying that states where the governor is from the same party as the president are avoided in transferring budget. We can also point out these findings that Agrarian Reform decrees work similarly. The proportion of coalition deputies, on the other hand, has a high significative

coefficient, and it is probably the main political reason for issuing the Agrarian Reform decrees.

Table 2 - Logistic models of benefit variables

VARIABLES	(1) Logit Agrarian Reform	(2) Logit Broadcasting	(3) Logit Public Use	(4) Logit ALL BENEFITS
Governor Alignment	0.403***	2.236***	1.004	0.321***
	(0.0399)	(0.260)	(0.162)	(0.0651)
Governor Coalition	0.951	1.099	1.445**	1.898***
	(0.0955)	(0.133)	(0.234)	(0.400)
% Congress Alignment	1.030	1.411	2.606	3.797
	(0.414)	(0.577)	(1.672)	(3.114)
% Congress Coalition	9.010***	0.172***	0.186***	5.095***
	(2.521)	(0.0589)	(0.0949)	(2.787)
Constant	1.256**	0.284***	0.112***	6.949***
	(0.134)	(0.0362)	(0.0201)	(1.350)
Observations	3,438	3,438	3,438	3,438

Odds ratio. Standard errors in parentheses.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Broadcasting, on the other side, presents a similar tendency seen previously: The coefficient indicates that this type of decree is more frequent when the governor is from the same party as the president. This finding reinforces the importance of the discussion in this study about the proximity of broadcasting company owners and politicians. It is important to remember that local radio and television companies receive a concession from the main distributor channel, which was granted with the federal concession

for broadcasting. The cascade effect of these concessions inside each state is something with big political and electoral potential. The low coefficient for the proportion of deputies variable shows that the governor's party matters the most for Broadcasting decrees.

The Public Use model shows the only case where the governor party only matters if it is in the presidential coalition. With a statistical significance with an alpha of .95, the significative coefficient for the governor coalition indicates that, in this case, decrees of Public Use are issued more to states where the governor is from a party belonging to the presidential coalition.

The fourth model brings all three types of decrees that concede benefits. In this case, the governor's party has some effect if it is in the presidential coalition and if it is the same party as the president. It reinforces the hypothesis that presidents issue these types of decrees to bargain with allies, which can also be noticed by the lack of statistical significance for deputies of the same party as the president. Just like the Agrarian Reform decrees, the final model with all three types also points out a strong effect for the congress coalition – the governor or deputy receives more beneficial decrees for their states if they are in the presidential coalition.

Considering that our decrees of interest are the ones that transfer benefits to subnational governments, we reinforce the premise of coalition presidentialism – the president needs to maintain a healthy relationship with their deputies and governor from the coalition, and based on this study, conceding decrees is one way of doing it.

Returning to the main hypothesis presented at the beginning of this work, let us see how they resist the tests: First, beneficial decrees will be more frequent when *the party of the governor is the same as the president*: Partially truth - It happens only for Agrarian Reform and Broadcasting. Public Use is not significantly affected by the party alignment between the president and the governor.

The second hypothesis says that the decrees of interest will be more frequent when *the governor is from a presidential coalition party*: It only happens for Public Use type, and it seems

to belong to a very complex net of local demands channelized by the governor and its allies.

Third, *States with more deputies from the same party as the president receive more beneficial decrees*: Not true. This is an interesting case because it shows how the president does not feel compelled to support politicians from the same party through procedural decrees.

The fourth hypothesis says that *beneficial decrees will be issued to states with more deputies in the presidential coalition* – and this is completely true for the Agrarian Reform type, with the strongest coefficient in the test.

Overall, we can see that even among the close list of three procedural decrees, each one seems to behave differently - Agrarian Reform is explained by higher proportions of congress coalition and not much for the governor party, which is the opposite take for Broadcasting concession that is conditioned by the governor's party and not much by the congress coalition. Issuing Public Use decrees is explained by the governor and congress coalitions.

With these findings, it is possible to reinforce the thesis that procedural decrees are part of a presidential toolbox, and each type of decree has a different benefit to be offered to different political allies – governors, parties, coalition, congress – depending on what relationship the president choose to establish and how valuable are their support. Apparently, if the president needs more support from the state governor, broadcasting concessions can be made, and if support is needed from Congress, Agrarian Reform decrees can be issued to benefit subnational actors.

One of the prominent themes that emerged from our examination is the significant role of presidential decrees in shaping the broadcasting sector. We have observed how these decrees grant concessions and licenses, which, unfortunately, have been prone to issues of political favoritism, leading to concerns about fairness and impartiality. The examination of specific examples, such as the concession of radio and television rights to politicians, highlights the need for transparency, accountability, and equitable decision-making processes in allocating broadcasting resources.

Our analysis has highlighted the importance of a true agrarian reform and its connection to social welfare and land ownership. Presidential decrees related to agrarian reform have the potential to address longstanding issues of land inequality and support sustainable development. However, it is crucial to ensure that these decrees are implemented effectively, focusing on empowering marginalized communities, protecting the rights of landless farmers, and promoting social justice instead of reinforcing regional inequalities and granting benefits to political allies.

Another key area of focus has been the subnational governance and administrative aspects influenced by presidential decrees. These decrees impact the allocation of resources, public use of land and buildings, and the functioning of regional governments. However, the potential for corruption, misuse of power, and regional inequality poses significant challenges to effective governance. It is crucial to strengthen institutional frameworks, enhance transparency, and promote citizen participation to ensure that presidential decrees serve the public interest and contribute to equitable development across regions.

The analysis of presidential decrees in managing land and airwaves in Brazil has shed light on critical issues of corruption, misuse of public power, and regional inequality. By identifying these challenges, we hope to contribute to the ongoing discussions on strengthening governance, promoting social justice, and fostering equitable development. It is essential to address these issues comprehensively through effective policy reforms, enhanced oversight mechanisms, and a commitment to social justice to ensure that presidential decrees positively contribute to the overall well-being and prosperity of Brazilian society.

These findings reinforce the notion that procedural decrees are part of the president's toolbox in coalition presidentialism. Presidents strategically use these decrees to build and maintain alliances, secure support, and advance their political agenda. The study points out the intricate interplay between the president, governors, parties, coalitions, and Congress, emphasizing the need for effective governance, transparency, accountability, and citizen

participation to ensure that these decrees serve the public interest and contribute to equitable development across regions.

Conclusion

This study investigated the behavior of presidential decrees in Brazil and their implications for clientelist connections between the presidency and subnational governments. It was divided into several sections to achieve this objective, each focusing on different aspects of presidential decrees and their relationship with political parties, coalitions, and regional dynamics.

It first explained the significance of presidential decrees as a powerful tool in the hands of the executive branch. The institutional design of the Brazilian political system, characterized by large electoral coalitions and a bicameral legislative power, was discussed as a backdrop for understanding the use of decrees in the country. It also presented the research questions and hypotheses that guided the study – that political parties act as conditioning for the amount and type of presidential decree issued, following the coalition needs with subnational governments.

Then, we delved into the concept and characteristics of presidential decrees, emphasizing their unilateral nature and immediate action. The constitutional basis for presidential decrees in Brazil was explored, highlighting the exclusive powers granted to the President of the Republic. The section also provided examples from Brazilian and international history to illustrate the significant role that decrees have played in shaping policy and implementing major reforms. Later, we focused on the distribution of decrees across presidencies and their varying types. Through an extensive analysis of decrees issued by different presidents, the study revealed that the number and types of decrees varied significantly across administrations. It was found that certain types of decrees, such as agrarian reform and public use, exhibited distinct patterns across presidencies, indicating the influence of political dynamics and policy priorities.

The study hypothesized that the alignment between the governor's party and the president's party and the proportion of federal deputies from these parties would influence the issuance of

decrees. The findings supported these hypotheses and highlighted the strategic use of decrees to establish and reinforce political alliances: It was found that broadcasting decrees were more frequent when the governor belonged to the same party as the president, suggesting the influence of close relationships between broadcasting company owners and politicians. In contrast, agrarian reform decrees showed a strong coefficient when for the deputy coalition, showing that this type of decree is probably used to establish good connections with deputies to help the president enlarge their support in Congress.

The Methodology outlined the approach used to classify and analyze the decrees. The study employed a topic model to identify the most common topics discussed in the decrees and assign them to specific categories. The classification process involved data collection, validation, and LDA modeling. This allowed for a comprehensive understanding of the different topics and their distribution among the decrees. Based on the findings from the analysis, it can be concluded that presidential decrees in Brazil play a significant role in establishing and reinforcing clientelist connections between the presidency and subnational governments. The alignment between political parties, the composition of coalitions, and the distribution of resources through decrees all contribute to the complex dynamics of clientelism in the country.

The study's findings have important implications for understanding the functioning of coalition presidentialism in Brazil and its impact on policy distribution and governance. The research highlights the need for further investigation into the long-term effects of decrees on regional development and political dynamics.

The findings support the hypothesis that the distribution of decree types varies by political party alignment. The analysis of specific types of decrees, such as broadcasting and agrarian reform decrees, reveals distinct patterns and preferences across presidencies. Broadcasting decrees are more frequent when the governor is aligned with the president's party, suggesting close relationships between broadcasting company owners and politicians.

The research also shows the importance of understanding the broader context of coalition presidentialism in Brazil: the significant role of political parties and coalitions in the negotiation process surrounding presidential decrees. Parties serve as intermediaries, representing diverse interests and facilitating coordination and bargaining between the executive and legislative branches.

The methodology employed in this study, including the use of topic modeling, provides a robust framework for classifying and analyzing decrees. This approach allows for a comprehensive understanding of the topics discussed in the decrees and their distribution across different administrations.

In conclusion, this research contributes to international knowledge of presidential decrees in Brazil and their implications for clientelism and governance across the world. The findings underscore the complex dynamics of decree issuance, highlighting the role of political parties, coalitions, and strategic considerations in resource allocation. Further research in this field is warranted to explore the long-term effects of decrees on regional development, policy outcomes, and democratic governance in Brazil and Latin America.

References

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão:** raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2018.

AMORIM NETO, Octavio; SIMONASSI, Andrei Gomes. Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004). **Brazilian journal of political economy,** v. 33, n. 4, p. 704-725, 2013.

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. **Dados,** v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.

ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jonathan. Política distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. **Dados,** v. 47, n. 3, p. 549-576, 2004.

BARROS, R. P. D.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista brasileira de ciências sociais,** v. 15, p. 123-142, 2000.

BOBONIS, G. J.; GERTLER, P. J.; GONZALEZ-NAVARRO, M.; NICHTER, S. Vulnerability and clientelism. **American economic review,** v. 112, n. 11, p. 3627-59, 2022.

BRUSCO, V.; NAZARENO, M.; STOKES, S. C. Vote buying in Argentina. **Latin American research review,** v. 39, n. 2, p. 66-88, 2004.

CAREY, John M.; REINHARDT, Gina Yannitell. Impacto das instituições estaduais na unidade das coalizões parlamentares no Brasil. **Dados,** v. 46, n. 4, p. 773-804, 2003.

CHEIBUB, José Antonio; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na câmara dos deputados, 1988-2006. **Dados**, v. 52, n. 2, p. 263-299, Jun. 2009.

HICKEN, A.; NATHAN, N. L. Clientelism's red herrings: dead ends and new directions in the study of nonprogrammatic politics. **Annual review of political science**, v. 23, p. 277-294, 2020.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na formulação e execução do orçamento federal**. Trabalho apresentado na reunião anual da Associação Brasileira de Ciência Política–ABCP, São Paulo, 2000.

KRINER, D. L.; REEVES, A. Presidential particularism and divide-the-dollar politics. **American political science review**, v. 109, n. 1, p. 155-171, 2015.

LASSANCE, A. Padrões de governança presidencial e desenvolvimento brasileiro. In: MONASTÉRIO, L; NERI, M.; SOARES, S. (Eds.). **Brasil em desenvolvimento:** Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

LAVAREDA, J. A.; TELLES, H. (Eds.). **Como o eleitor escolhe seu prefeito:** campanha e voto nas eleições municipais. FGV Editora, 2011.

LEAL, Vítor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto:** o município e o regime representativo, no Brasil. São Paulo: Alfa. Omega, 1975.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia:** desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Jneiro: Civilização Brasileira, 2003. Capítulo 5 "Sistemas partidários: Padrões bipartidários e multipartidários".

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. A crise atual e o debate institucional. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 79-97, 2017.

MAGALONI, B. **Voting for autocracy:** Hegemonic party survival and its demise in Mexico. Cambridge: Cambridge University Press, v. 296, p. 30, 2006.

MAINWARING, Scott. Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil. **Mercado aberto,** 2001. Capítulo 5 "Partidos fracos e políticos autônomos: a organização dos partidos *catch-all*"

MEIRELES, Fernando. **A política distributiva da coalizão**. (Tese) Doutorado em Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2019.

NICHTER, S.; PERESS, M. Request fulfilling: When citizens demand clientelist benefits. **Comparative political studies**, v. 50, n. 8, p. 1086-1117, 2017.

RIBEIRO, A. L.; ARAÚJO, O. R.; OLIVEIRA, L. B.; INÁCIO, M. The Executive Branch decisions in Brazil: A study of administrative decrees through machine learning and network analysis. **PloS one**, v. 17, n. 7, 2022.

SANTOS, M. L. Teoria e método nos estudos sobre o Legislativo brasileiro: uma revisão da literatura no período 1994-2005. **Revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais**, v. 66, p. 1-31, 2008.

SCORSIM, Ericson Meister. Em defesa da regulação dos serviços de televisão por radiodifusão. **Revista de direito administrativo,** Rio de Janeiro, v. 249, p. 49-61, set. 2008. ISSN 2238-5177.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. Desigualdades eleitorais no Brasil. **Revista de ciência política**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 25-48, jan.-mar., 1973.

STEPAN, A. Toward a new comparative politics of federalism, multinationalism, and democracy. **Federalism and democracy in Latin America.** John Hopkins University Press, p. 29-84, 2004.

SIMIS, A. A legislação sobre as concessões na radiodifusão. **UNIrevista**, São Paulo, v.1, n.3, jun. 2006.

SOUZA, Celina. Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais. **Dados**, v. 46, p. 345-384, 2003.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Rev. sociol. polit.**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, Jun., 2005.

STEIN, E. A.; BELARMINO, K. The Past and Future of Media Giants in Latin America: The Legacy of Clientelism in Brazil's Broadcast Television Development. In **The future of television in the global south**: Reflections from Selected Countries, p. 131-168, 2023. Cham: Springer International Publishing.

STOKES, S. C. Perverse accountability: A formal model of machine politics with evidence from Argentina. **American political science review**, v. 99, n. 3, p. 315-325, 2005.

TSEBELIS, George. **Veto players**. Princeton University Press, 2011.

https://www2.camara.leg.br/transpnet/consulta

https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias