

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO
GABRIEL ROTMEISTER DELGADO**

AUTORITARISMO E ESTADO DE EMERGÊNCIA:
uma análise das ações do executivo no contexto da pandemia da COVID-19

**Juiz de Fora
2022**

GABRIEL ROTMEISTER DELGADO

AUTORITARISMO E ESTADO DE EMERGÊNCIA:

uma análise das ações do executivo no contexto da pandemia da COVID-19

Artigo apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração Direito Administrativo, sob orientação do Prof.^a Dr.^a Luciana Melquíades Duarte.

**Juiz de Fora
2022
FOLHA DE APROVAÇÃO**

GABRIEL ROTMEISTER DELGADO

AUTORITARISMO E ESTADO DE EMERGÊNCIA:

uma análise das ações do executivo no contexto da pandemia da COVID-19

Artigo apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração Direito Administrativo, submetido à Banca Examinadora composta pelos membros:

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Luciana Melquíades Duarte
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. Frederico Augusto D'Avila Riani
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. Wagner Silveira Rezende
Universidade Federal de Juiz de Fora

PARECER DA BANCA

APROVADO

REPROVADO

Juiz de Fora, 16 de Fevereiro de 2022.

AUTORITARISMO E ESTADO DE EMERGÊNCIA:

uma análise das ações do executivo no contexto da pandemia da COVID-19

Gabriel Rotmeister Delgado

RESUMO

Este estudo tem como objeto de investigação as raízes de uma possível escalada autoritária, por parte do poder Executivo, no contexto do estado de emergência declarado em virtude da pandemia de COVID-19. Para tal empreitada, utilizaram-se, como balizamento teórico, tanto as clássicas teorias do denominado Presidencialismo de Coalizão, quanto aquelas em conexão com a já longa bibliografia atinente aos limites dos poderes emergenciais do Executivo e a delimitação do conceito de estado de exceção. Assim, adotou-se como estratégia metodológica a análise dos dados reais existentes, de natureza eminentemente quantitativa e, sobretudo, gráficos, respectivamente, durante o hodierno ciclo eleitoral, alusivos à taxa de sucesso legislativo das medidas provisórias implementadas e ao valor distribuído em emendas parlamentares, com vistas ao alcance de diagnóstico sobre as atuais condições dos avanços autocráticos do Executivo. A conclusão vislumbrada, dentro dos cercamentos metodológicos adotados, é a de um evidente aumento da atividade autoritária no atual contexto de exceção e com potenciais desenvolvimentos futuros indeterminados.

Palavras-chave: Autoritarismo, Estado de Emergência, Pandemia, Executivo, Presidencialismo de Coalizão.

Introdução

Trata-se de uma investigação sobre a eventual existência de marcas de autoritarismo nas ações do Executivo, sobretudo por vias indiretas, nas suas relações institucionais com o Legislativo, no contexto do estado de emergência declarado durante a pandemia de COVID-19. Para obter tais respostas, utilizou-se de uma metodologia baseada na coleta e análise diagnóstica de dados e da formulação de gráficos e tabelas elucidativas do caráter quantitativo do objeto em escrutínio.

A hipótese aventada foi a de que houve uma escalada autoritária, embora não de maneira progressiva, nos anos subsequentes do ciclo eleitoral hodierno, apesar dos controles horizontais e verticais exercidos pelos demais poderes da república sob a égide dos freios e contrapesos. Para confrontar esta suposição inicial, elegeram-se como variáveis a serem investigadas a taxa de sucesso na conversão em lei das medidas provisórias editadas pelo Executivo e o valor distribuído em emendas parlamentares. A primeira é considerada, pela literatura da Ciência

Política, um termômetro da influência do Executivo no Legislativo, e a segunda, um indicativo da necessidade de investimento da Presidência no alcance de apoio no Congresso Nacional.

Portanto, esta pesquisa objetivou averiguar a existência de aumento do autoritarismo no contexto do estado de emergência declarado em virtude da pandemia, bem como suas relações com a moderna Teoria do Presidencialismo de Coalizão e suas diferentes vertentes, sobretudo no que concerne ao seu relacionamento com o Poder Legislativo. Igualmente, embora em um contexto mais específico, tem-se como meta demonstrar, através da taxa de sucesso legislativo das Medidas Provisórias e do valor distribuído em emendas parlamentares, o aumento real dessa via autocrática e despótica de poder.

Por fim, é de suma importância ressaltar a pertinência vital deste estudo, pois, além de sua interdisciplinaridade latente, abarcando as esferas epistemológicas das ciências sociais, políticas e jurídicas, tem na atualidade de sua temática o primeiro motor da motivação para realizá-lo. Porquanto, lida com eventos que por estarem em pleno desenvolvimento e evolução no presente, podem ter efeitos promotores de verdadeiras mudanças de paradigma tanto na relação tripartite entre os poderes de Estado, quanto na própria estrutura e forma de governo adotada no país e, conseqüentemente, na perpetuação da democracia e do Estado de Direito.

Marco Teórico

Para sustentar o percurso metodológico a que se propôs, foram utilizados tanto marcos fundadores clássicos para a definição e conceptualização do Presidencialismo de Coalizão quanto estruturas teóricas mais hodiernas na contemporização de dilemas institucionais e estruturais dessa forma de governo, bem como pesquisas empíricas que levantaram dados e resultados fundamentais para o mais correto julgamento acerca do funcionamento e das dinâmicas comportamentais internas dos atores e agentes institucionais no Brasil.

Nesse sentido, foi essencial iniciar pela definição primeva da expressão “Presidencialismo de Coalizão”, cunhada por Abranches (1988). A partir da constatação da heterogeneidade da sociedade atual, fruto das bases histórico-sociais do desenvolvimento nacional, o autor considerou, como principal efeito, o paradoxo de uma sociedade em bom nível de maturidade industrial, mas com profundas desarmonias em todos os setores da vida, do político ao econômico. Paralelamente, a ascensão de novas tecnologias, profissões e segmentos sociais, e o declínio de outros, aumentarão a complexidade socioeconômica da presente era, já em crescimento exponencial, sobretudo nos países industrializados, no entanto, sem resolver as

profundas disparidades de renda e instrução formal, somente para citar alguns aspectos do problema prevalentes em países subdesenvolvidos.

Como bem articulado por Abranches (1988, p. 7), o dilema institucional tem, por definição, a criação de um ordenamento que seja eficiente em garantir a legitimidade derivada de grupos sociais heterogêneos organizados e com consequências em campos epistemológicos diversos e ramificados, da economia às políticas públicas.

O conflito entre o Legislativo e o Executivo tem sido considerado como nuclear na instabilidade do regime democrático nacional, nas palavras do autor, por causas variadas, como “dos efeitos da fragmentação na composição das forças políticas representadas no Congresso e da agenda inflacionada de problemas e demandas imposta ao Executivo” (ABRANCHES, 1988, p. 8).

O paradoxo é imanente em tal conjuntura socioeconômica, e o cientista político o explicita de forma clara ao descrevê-lo como “a necessidade prática de administrar o cotidiano, com instrumentos ainda do passado e a imposição política e moral da reforma político-institucional, que requer, forçosamente, planejamento e complexas negociações” (ABRANCHES, 1988, p. 8).

O Presidencialismo de Coalizão é o regime político brasileiro por excelência após a Constituição (BRASIL, 1988), e pela dimensão continental do Brasil, por consequência, tem a formação de um tecido social heterogêneo. Portanto, como bem explicita Abranches (1988, p. 27), é necessário deixar de lado os pontos ótimos dessa forma de governo, a homogeneidade e a estabilidade, originadas do número reduzido de alianças e da maior proximidade ideológica, em prol de suas antípodas, a aceitabilidade de um espectro mais abrangente de ideologias e, logo, a ampliação do número de alianças. A adoção, naturalmente inevitável, de um Presidencialismo com essas características, deixa como rastros efeitos inexoráveis e previsíveis, mas que têm potencial para serem futuros núcleos geradores de crise como a instabilidade das coalizões e a natureza complexa das negociações necessárias ao jogo democrático.

Tais fatores conjunturais, característicos do modelo de “presidencialismo imperial” (ABRANCHES, 1988, p. 21), suavizado respectivamente pelo sistema proporcional e o multipartidarismo estruturado no país, trazem ao panorama institucional das coalizões problemas muito maiores ao processo decisional e à implementação de políticas públicas – *policy making* uma denominação mais técnica –, pois, por terem grande potencial centrífugo, geralmente são deixados fora do programa básico de formação das alianças e aglutinados na etapa governamental após o processo eleitoral.

Já em linha argumentativa diversa, Limongi e Figueiredo (1998, p.82) expõem, de forma clara e coerente, que a Constituição (1988) “[...] modificou as bases institucionais do sistema político nacional, alterando radicalmente seu funcionamento [...]” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998, p. 82). No entanto, determinadas características da tradição política brasileira se conservaram, como a preponderância legislativa do Executivo e a disciplina partidária no Congresso em relação às pautas e agendas do Presidente. Isso, somado aos trabalhos legislativos, centralizados e estruturados na ação dos partidos, formam o quadro governamental do Brasil redemocratizado. Este “poder de agenda” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998, p. 85) mitiga o princípio da separação dos poderes na medida em que dá ao Executivo um imenso controle sobre os conteúdos colocados em discussão e votados no Legislativo, ao mesmo tempo que provoca cooperação por parte dos parlamentares. Tal fato fica evidente quando se veda ao próprio Congresso a possibilidade de propor e iniciar leis em áreas específicas e, conseqüentemente, confere ao Presidente tal exclusividade de prerrogativa. Exemplo disso é a exclusividade legislativa do Executivo em matéria orçamentária e a vedação de emendas parlamentares que tenham como objetivo a ampliação dos gastos previstos anteriormente em lei. O Chefe do Executivo no Brasil ainda tem exclusividade em matérias tributárias e aquelas relacionadas à organização administrativa, fora os “recursos não legislativos advindos do controle que exerce sob o acesso aos postos de Governo” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998, p. 89).

A concepção de Limongi (2006) é considerada um contraponto à construção teórica de Abranches (1988) por descaracterizar a definição de presidencialismo de coalizão, como ambígua e não original, um “esgarçamento conceitual que leva irremediavelmente a confusão” (LIMONGI, 2006 ,p. 19). Na verdade, na visão de Limongi (2006), há poucas inovações no sistema político brasileiro quando comparado a outras democracias mais tradicionais e historicamente consolidadas, ou seja, há uma busca por um controle majoritário sob a agenda legislativa pelo Executivo tendo por objetivo aprovar a maioria de suas proposições.

Em uma evolução dos estudos sobre o atual regime político, Vieira (2017, p. 125), de forma positiva, indica que houve uma evolução no quadro institucional brasileiro pós 88, pois houve “uma desidratação do poder de agenda do Presidente da República” (VIEIRA, 2017, p. 125). Tais limitações potestativas se manifestam de diversos modos: na ausência de sobrestamento das deliberações legislativas, nas duas casas do Congresso Nacional, quando exaurido o prazo de vigência das Medidas Provisórias, nas matérias de urgência constitucional, quando estas tem caráter terminativo ou conclusivo, como estabelecido no inciso I do § 2º do art. 58 da Constituição (BRASIL, 1988). Evidenciam-se também na restrição restabelecida pelo

mandado de segurança nº 27.931 em que o Supremo Tribunal Federal, em sede liminar, endossou a decisão do Presidente da Câmara, a qual afirmava que o sobrestamento provocado pelas Medidas Provisórias só eram cabíveis em matérias que tenham a possibilidade de serem propostas por intermédio de tal instrumento legislativo.

Do mesmo modo, em relação às MPs, houve um progresso significativo na limitação de seu alcance em termos substantivos, pois, atualmente, há vedação de diversas matérias no que se refere a edição dessas normas, como também a sua reedição em uma mesma sessão legislativa. O autor demonstra, através de uma análise das regras e normas regimentais das casas do Congresso, como houve uma progressiva transferência do poder de agenda do Chefe do Executivo para os presidentes destas, mantendo, assim, a concentração unipessoal de tal competência, tão vital à governabilidade e, conseqüentemente, ao funcionamento saudável da República.

Tendo esse panorama em vista, Streck (2014, p. 83) correlaciona as precárias relações institucionais entre os poderes de governo com a conseqüente sobrecarga com demandas políticas, sobretudo, pelas coalizões e, portanto, um maior ativismo por parte do Judiciário. Isso tem por fruto um problema maior, qual seja, a legitimidade da atuação do Poder Judiciário, bem como seu vetor resultante, o fenômeno da judicialização da política, pois

A Constituição é o alfa e o ômega da ordem jurídica. Ela oferece os marcos que devem pautar as decisões da comunidade política. Uma ofensa à Constituição por parte do Poder Judiciário sempre é mais grave do que qualquer outra desferida por qualquer dos outros Poderes, porque é ao judiciário que cabe a sua guarda (STRECK, 2014, p. 84).

No entanto, o paradigma central para este trabalho encontra-se presente no estudo, realizado por Ginsburg e Versteeg (2020), sobre os poderes emergenciais do Executivo durante a pandemia e seus limites.

Em um primeiro momento, os autores apresentam seu objetivo principal, que pode ser descrito como o preenchimento de uma lacuna existente na literatura da ciência política contemporânea relacionada à governança emergencial. Essa pode ser caracterizada como majoritariamente “Schmittiana ou Pós Madisoniana” (sic) à qual tem por herança e base estruturante de suas premissas a teoria da constituição elaborada por Schmitt (apud GINSBURG; VERSTEEG, 2020, p. 8).

O clássico constitucionalista alemão, exaltando e, concomitantemente, superando o modelo romano de estado de exceção – por natureza “comissarial” e não “prerrogativo”, não tendo o *Praetor Maximus* poder para alterar a ordem legal vigente –, propõe “a inevitabilidade

da decisão política” (GINSBURG; VERSTEEG, 2020, p.8), criticando os modelos legalistas apresentados pelas democracias liberais. Para o jurista tedesco, “é uma visão inocente a de que a lei possa controlar a política” (SCHIMITT apud GINSBURG; VERSTEEG, 2020, p.8), ou seja, ao final cabe ao soberano do Estado, de modo discricionário, decidir pela invocação do estado de emergência ou exceção, não tendo a lei qualquer poder limitante sobre suas ações.

Sob a égide de tal visão, “governança emergencial é sinônimo de governança executiva”(GINSBURG; VERSTEEG, 2020, p. 1), e é esse o poder que assume o papel de protagonista em situações de crise de forma ilimitada. Essa é a posição de neo-schmittianos proeminentes como Giorgio Agamben¹, Eric Posner e Adrian Vermeule. Em suma, quando em face de conjunturas desestabilizadoras da ordem jurídico-constitucional ordinária, os poderes legislativo e judiciário, naturalmente delegarão suas prerrogativas potestativas para o executivo, por necessidade, visto que este seria o único com “recursos, poder e flexibilidade para balancear as liberdades civis com a segurança em face de uma emergência” (GINSBURG; VERSTEEG, 2020, p. 10). A crítica, aqui, está inexoravelmente direcionada aos diversos institutos encarnados na teoria dos freios e contrapesos de cunho essencialmente madsoniano. Ao Judiciário, no exercício do *judicial review* ou controle de constitucionalidade, faltaria o sigilo, a celeridade e a flexibilidade necessárias para lidar com os dilemas decorrentes do estado emergencial, uma vez que este é lento, público, no sentido de publicidade dos atos, e formalmente rígido por natureza. Ao Legislativo, e seu poder de fiscalização dos atos do executivo, estes se tornam pouco eficazes devido à falta de informação e de controle das forças legítimas de segurança, como a polícia e os militares, bem como a sua falta de unidade e celeridade na tomada de decisão. Portanto, o que caberia aos legisladores, em tempos de crise, seria simplesmente aprovar uma legislação aberta e pouco explícita, provendo uma base legal para a discricionariedade do soberano.

Mesmo em uma relação vertical de freios e contrapesos, os juristas acima citados defendem uma confluência natural do poder, que fluiria das subunidades federativas para a União, em uma progressiva centralização do poder.

Por outro lado, têm-se as teorias em consonância com o espírito dos autores dos panfletos federalistas. Essas concebem uma base legal para os poderes de emergência, e

¹A classificação de Agamben como Neo Schmittiano, proposta pelo artigo em análise, é polêmica e controversa visto que o mesmo concorda com o diagnóstico realista de Schmitt sobre a supremacia da soberano e da decisão política em relação à força normativa das leis, mas diverge no juízo axiológico, pois considera tal constatação de valor negativo e que tal conjuntura deve ser evitada e combatida à todo custo.

concomitantemente, proclamam também os seus limites, pois pressupõe sempre a possibilidade de abuso do poder pelas autoridades executivas. Em uma primeira hipótese, pode-se ter uma base constitucional para tais prerrogativas, com limites bem definidos, *exempli gratia*, a necessidade de iniciativa parlamentar no ato de declaração do estado emergencial e a não dissolubilidade deste enquanto sob a égide de tal contexto extraordinário.

Por alternativa, subsistem os modelos de base infraconstitucional ou legal de autorização, o qual pode ser definido como um “modelo legislativo de governança da crise” (GINSBURG; VERSTEEG, 2020, p. 16). Neste, o Legislativo delega poderes extraordinários ao chefe do executivo, o qual pode, através destes, ter a capacidade de restringir direitos, os quais, muitas vezes, já possuem em sua própria previsão constitucional cláusulas limitantes, muitas vezes necessárias, se proporcionalmente sopesadas, para a salvaguarda do bem comum e das necessidades públicas.

Aqui, a teoria clássica dos freios e contrapesos tem sua aplicação em estado puro, pois tanto o Judiciário realiza um controle de constitucionalidade amplo e rígido das restrições a direitos constitucionalmente estabelecidos, de sua necessidade e proporcionalidade, quanto dos procedimentos e ritos adequados a sua autorização.

Por derradeiro, têm-se as ações executivas que atuam à margem da lei, de cunho extralegal ou mesmo com uma base normativa aberta e nebulosa. A ideia é de que uma eventual avaliação de abusos cometidos durante os tempos de emergência deve ser feita somente após o término destes, ficando os controles mutuamente exercidos pelos poderes tripartites constituídos temporariamente suspensos.

Em seguida, os autores do estudo em análise apresentam uma “tipologia das crises” (GINSBURG, VERSTEEG, 2020, p. 19), as quais podem ser divididas em quatro tipos: de segurança nacional, financeira, de desastres naturais e pandêmicas. As duas primeiras possuem uma natureza muito adequada ao modelo de Estado de Exceção encarnado nas teorias de tradição schmittiana, visto que exigem uma resposta rápida, concentrada, tanto em termos informativos quanto na distribuição e formulação das respostas à crise, sigilosa e uniforme, exigindo, assim, um Executivo sem amarras normativas, em suma, ilimitado. Já no que tange aos dois últimos tipos, estes, embora variem em velocidade de propagação, sendo a pandemia um processo muito mais lento e manifestado em diversas ondas variáveis de transmissão, tem origem natural e, portanto, não exigem qualquer forma de sigilo por parte dos governos no momento de tomar de decisões sobre quais medidas adotar. De igual estrutura, outrossim, é a distribuição da informação e a maneira de organização dos agentes políticos que formulam e implementam as respostas no contexto do quadro emergencial em questão, descentralizado, já

que possuem melhor conhecimento das necessidades, contingências e especificidades locais, abrindo espaço para as subunidades federativas, em diversos níveis, como também para o setor privado e instituições técnico-científicas atuarem com melhor qualidade informacional, *expertise* e conhecimento dos fatores conjunturais de cada localidade, até mesmo resistindo às atitudes e imposições do governo central.

Diante desse panorama, chega-se ao principal objetivo e fruto do estudo em análise: a realização de uma pesquisa mundial sobre a natureza das ordens e respostas dadas pelo executivo no contexto da pandemia do COVID-19, bem como o nível de envolvimento dos poderes Legislativo e Judiciário e das unidades federativas subnacionais, respectivamente com controles horizontais e verticais de freios e contrapesos.

Os resultados alcançados por Ginsburg e Versteeg (2020, p. 25) são esclarecedores: A maioria dos países, 82%, possui alguma forma de controle por parte dos poderes acima descritos, o que demonstra uma existência real de uma preferência majoritária ao modelo madsoniano. A título de exemplo, 89% dos países pesquisados apresentam um detalhado regime emergencial em suas constituições; em 64% da amostra, o Legislativo estava diretamente envolvido na resposta à pandemia, declarando ou estendendo o Estado de Emergência em 41% dos países; e em 55% das democracias, as cortes estiveram diretamente envolvidas na resposta à pandemia. Finalmente, 34% registraram alguma resistência das unidades subnacionais à resposta, comissiva ou omissiva, do Poder Executivo central, 40% em democracias e 28% em autocracias.

Em um segundo momento, há o estabelecimento, pelos autores, de uma casuística relacionada às diversas manifestações de controle do Executivo ao redor do mundo, seja pelo Judiciário, pelo Legislativo ou pelas subunidades nacionais. Para fins deste trabalho, analisar-se-ão apenas as medidas de controle implementadas pelo Brasil no contexto da pandemia.

Em termos de fiscalização judicial, esta pode ser exercida de diversas formas: assegurando o cumprimento dos requerimentos procedimentais, exercendo um controle substantivo do exercício ou supressão de direitos, demandando ações por parte do Executivo, ou mesmo do Legislativo e, de forma excepcional, sendo terminantemente inativa ou omissa.

O Brasil possui uma atuação multipolar e abrangente de sua corte suprema, sendo que essa se encaixa em quase todos os ramos de atuação fiscalizatória descritos acima. As cortes nacionais tem “protegido a integridade procedimental” (GINSBURG; VERSTEEG, 2020, p. 29) em uma diversidade de casos, pois, com a postura negacionista do Presidente da República brasileira, bem como a sua vocal crítica ao comportamento preventivo das medidas sanitárias, como os *lockdowns* impostos pelos governadores e subunidades executivas locais, foi

necessário ao Judiciário garantir os procedimentos essenciais à manutenção do Estado de Direito, reordenando a implementação dessas medidas, preservando os processos legislativos necessários à aprovação e vigor das medidas provisórias, já que o Executivo tentou diminuir o prazo de apreciação pelo Legislativo de 120 para 30 dias, bem como reconhecendo a competência concorrente da União, dos Estados e dos Municípios no campo da saúde pública.

Igualmente importante, porém, foi o ativismo das cortes pátrias em demandar ações positivas por parte do Executivo no sentido de combater a pandemia e, concomitantemente, estar em consonância com suas obrigações constitucionais. Desse modo, diante da inação do Executivo, diversas petições, *exempli gratia*, a Ação Civil Pública, número: 0813507-41.2020.8.10.0001, decisão concessiva de Tutela de Urgência da lavra do Juiz de Direito Douglas de Melo Martins do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, foram dirigidas às cortes brasileiras para que estas impusessem *lockdowns* em cidades com um precário sistema de saúde e sem estrutura ou capacidade para atender à alta demanda provocada pelos surtos de COVID-19 país a fora, evitando, e muitas vezes remediando, o colapso sanitário. Da mesma forma, a Suprema Corte confirmou a decisão de corte inferior, proibindo propagandas anti-isolamento por parte do governo, bem como demandando que o mesmo fornecesse informações adequadas à população sobre as medidas de prevenção a serem adotadas – Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 669, Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 31.03.2020. Também, sob a égide do princípio da publicidade e transparência da administração pública, o Supremo Tribunal Federal decidiu por ordenar ao governo que disponibilizasse todos os dados e estatísticas relativas à COVID-19, tendo em vista que este havia paralisado a divulgação de todos os dados relacionados a casos e mortes causados pela doença – Supremo Tribunal Federal, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 690, Relator: Min. Alexandre de Moraes, 08.06.2020.

No que tange à fiscalização legislativa do Executivo, o Brasil não teve uma atuação significativa, ou seja, não houve uma mobilização, por parte do Parlamento, no sentido da aprovação de novas legislações, gerais ou específicas, com vistas a dar uma base legal às ações do Executivo.

Já no panorama das restrições impostas pelas unidades subnacionais, o Brasil ocupou um papel de destaque, pois os governadores e prefeitos atuaram de forma muito mais ressonante com os parâmetros sanitários indicados pelo meio científico que o governo federal, como bem exemplifica o Decreto número 35.784, do Governo do Estado do Maranhão, até mesmo a contragosto deste, ignorando os mandamentos do governo central no sentido de eliminar as

restrições impostas à circulação e reunião de pessoas em locais públicos, como é o caso dos *lockdowns*.

Assim, tendo essa conjuntura por paradigma, os autores finalmente propõem um modelo de governança de crise no contexto de uma pandemia. Este deve ser de preferência colaborativo, no qual os poderes verticais e horizontais exerçam um controle mútuo e, sobretudo, das ações executivas, de acordo com o modelo madsoniano clássico de freios e contrapesos. Desse modo, o diálogo entre poderes e a decisão e planejamento conjunto das medidas a serem implementadas deve sempre ser o mote principal, envolvendo não só os poderes institucionais, mas inclusive a sociedade civil como um todo, em suma, o povo em seu sentido mais amplo como o que integra as teorias do “constitucionalismo popular” (GINSBURG; VERSTEEG, 2020, p. 53). Tal modelo, além de ser efetivo na proteção e no sopesamento proporcional de direitos constitucionalmente positivados, garante, também, maior legitimidade às decisões, já que reflete um aparente consenso institucional, o que é almejado por uma democracia racionalmente apoiada no debate público e na multilateralidade de seus atores políticos, especialmente em momentos de crise como o atual.

Hipótese e Metodologia

A hipótese aventada e desafiada à prova neste estudo é a de que, apesar das diversas formas de controle exercidas pelos poderes horizontais e verticais, no Brasil, sobre as ações do Executivo, o autoritarismo do governo encontrou outros meios de avanço e imposição coercitiva de suas pautas e agenda. Tal se dá, sobretudo, sob duas configurações indiretas de poder: a taxa de sucesso legislativo da agenda presidencial, que pode ser medida pelo percentual de Medidas Provisórias aprovadas no congresso nos anos de pandemia, e também a distribuição de emendas parlamentares em troca de apoio político. Desse modo, o Executivo haveria encontrado um meio de monopolizar a pauta e de controlar favoravelmente a posição do Parlamento com relação ao seu programa ideológico.

A metodologia adotada nesta pesquisa consiste na coleta e análise diagnóstica de dados quantitativos dispondo-os nas formas gráficas e de tabela, o que permitirá ordená-los de maneira coerente para assim chegar às conclusões necessárias em relação ao objeto em investigação, como pede o rigor científico que exige, acima de tudo, procedimentos sistemáticos no desenvolvimento de seus métodos.

Apresentação dos Resultados²

Passa-se, agora, à apresentação dos resultados derivados das pesquisas empíricas procedidas. Na tabela 1 abaixo construída, estão relacionadas as medidas provisórias apresentadas durante o governo Bolsonaro até dezembro de 2021, bem como seus respectivos destinos finais. É expressivo o número de Medidas Provisórias apresentadas no ano de 2020, com um alto número delas tendo sido convertidas em lei, embora um número quase próximo deste teve sua vigência encerrada.

No entanto, o progressivo aumento da taxa de sucesso legislativo, como indicado no gráfico, é significativo, considerando que no ano de 2021 ainda existam 29 Medidas Provisórias em tramitação, com seu destino ainda por ser decidido. Esses dados, aparentemente, confirmam a hipótese de que em tempos de crise, quando um estado de emergência é declarado, o autoritarismo pode encontrar vias indiretas de se consolidar.

Tabela 1: Taxa de sucesso legislativo das Medidas Provisórias por ano (2019-2021)

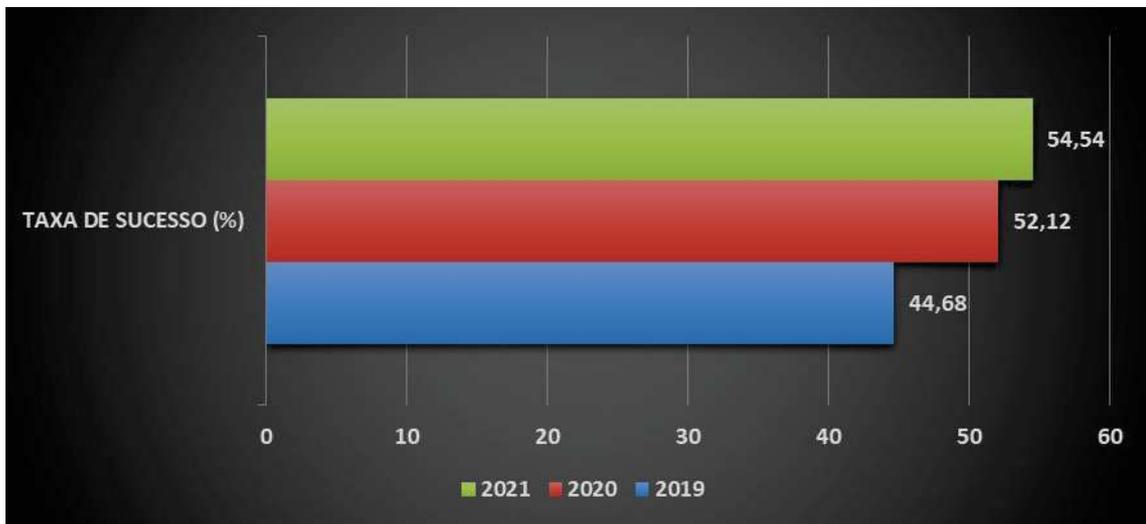
MEDIDAS PROVISÓRIAS	APRESENTADAS	EM TRAMITAÇÃO	VIGÊNCIA ENCERRADA	REVOGADAS	REJEITADAS	CONVERTIDAS	TAXA DE SUCESSO LEGISLATIVO*
2019	47	0	23	2	1	21	44,68%
2020	107	11	44	1	0	51	52,12%
2021	51	18	15	0	0	18	54,54%
TOTAL	205	29	82	3	1	90	50,45%

Fonte: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias/2019-a-2022>. Acesso em: 07 de jan. de 2021.

*A taxa de sucesso legislativo é mensurada de acordo com a taxa de Medidas Provisórias aprovadas (convertidas) em relação àquelas não aprovadas (vigência encerrada, rejeitadas e revogadas).

² O recorte do marco temporal e da quantidade de variáveis definidas para análise da escalada autoritária foram devidas, respectivamente, à falta de dados na fonte-base anteriores à 2013 no que tange às emendas parlamentares, o que prejudicaria uma análise mais acurada sobre um período maior de tempo e a falta de um instrumental estatístico mais robusto que incorporasse as diversas variáveis de influência sob a hipótese aventada neste estudo.

Gráfico 1: Variação anual da taxa de sucesso legislativo do executivo (2019-2021)



Fonte: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/porta1-legis/legislacao-1/medidas-provisorias/2019-a-2022>. Acesso em: 07 de jan. de 2022.

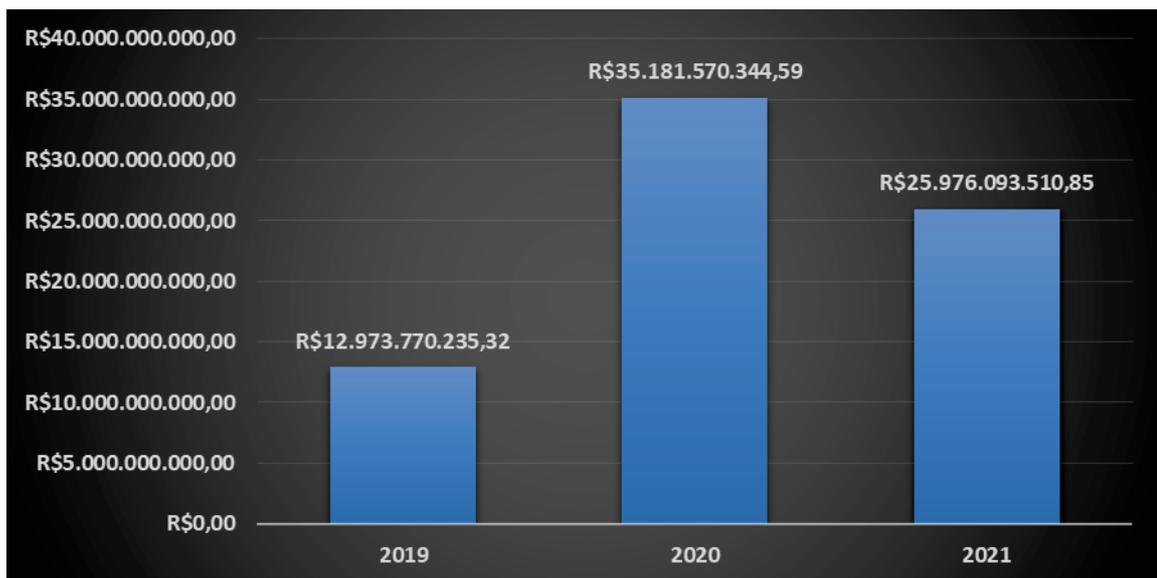
Normalmente, em tempos de estabilidade institucional, primeiro ano do ciclo eleitoral, também denominado “período da lua de mel”, é o momento em que, usualmente, o Executivo apresenta a sua maior taxa de sucesso legislativo, pois os parlamentares estão mais preocupados em cumprir suas promessas de campanha que com a reeleição. Conforme o mandato se consolida e a próxima eleição se aproxima, a taxa em questão tem uma inclinação ao decréscimo, leve ou abrupta, dependendo de outros fatores como a popularidade do Presidente, que a literatura tem considerado como não tendo impacto positivo na taxa de sucesso legislativo do executivo, pois o programa de governo já não é mais prioridade dos parlamentares e, sim, suas campanhas eleitorais e o próximo pleito (DARRIEUX, 2019, p. 11). Não é o que se observa aqui. Os dados indicam, ao contrário, um aumento dessa taxa a cada ano, mesmo com a aproximação das eleições de 2022. O Executivo teve a maior taxa de sucesso legislativo do ciclo em 2021.

Em um cenário distinto, todavia, as emendas parlamentares são instrumentos cujo vínculo é umbilical com o regime do Presidencialismo de Coalizão. Apresentam um aspecto positivo enquanto pontes que permitem uma participação colaborativa do Congresso Nacional na elaboração do orçamento anual, mas, outrossim, um aspecto negativo, já que em maior ou menor grau são o principal veículo disseminador da prática deletéria do fisiologismo. Dessa forma, ainda que um instrumento que viabiliza a governabilidade no regime do

Presidencialismo de Coalizão, impõe-se a parcimônia no emprego desta estratégia, de maneira a impedir seu efeito de cooptação avesso à prática democrática.

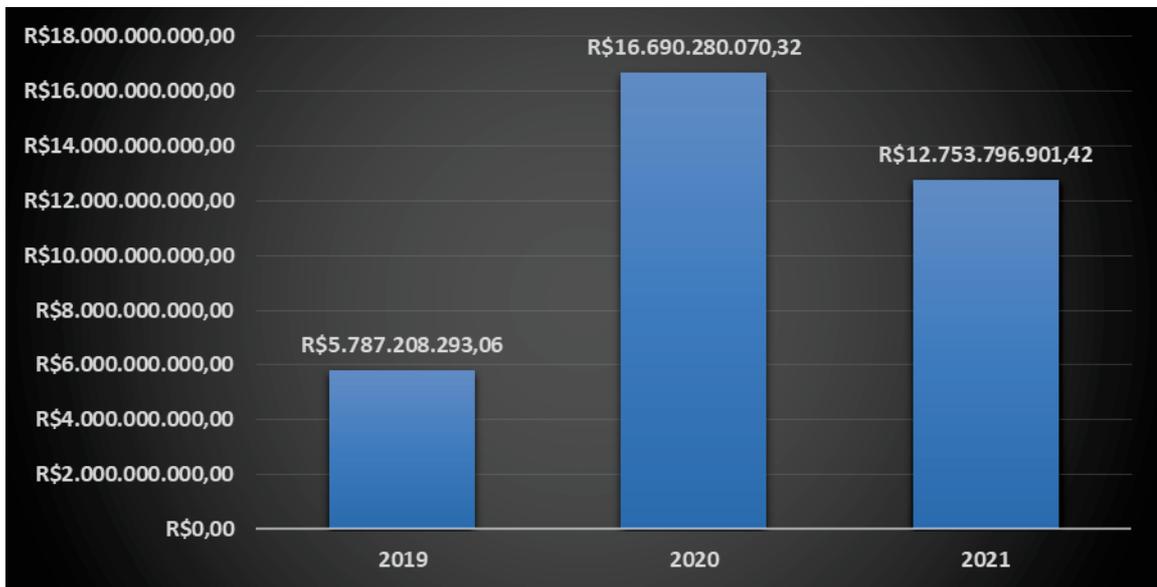
Nos gráficos 2, 3 e 4 adiante trazidos à colação, apresenta-se a correlação dos valores, empenhados, liquidados e pagos, em emendas parlamentares, anualmente, do início até os tempos atuais do governo Bolsonaro. O que é evidente, em uma primeira análise, é a substantiva progressão dos valores, em todos os três gráficos, do primeiro para o segundo ano de governo, que coincidentemente ou não, também é o primeiro ano da pandemia. Desse modo, embora haja uma significativa redução desses valores do segundo para o terceiro ano de governo, mesmo que ainda esses sejam muito superiores aos de 2019, pode-se afirmar que a pandemia, e o conseqüente estado de calamidade pública que sucedeu a mesma, mudou profundamente as relações do Executivo com o Legislativo.

Gráfico 2: Valor empenhado de emendas parlamentares por ano emenda (2019- 2021)



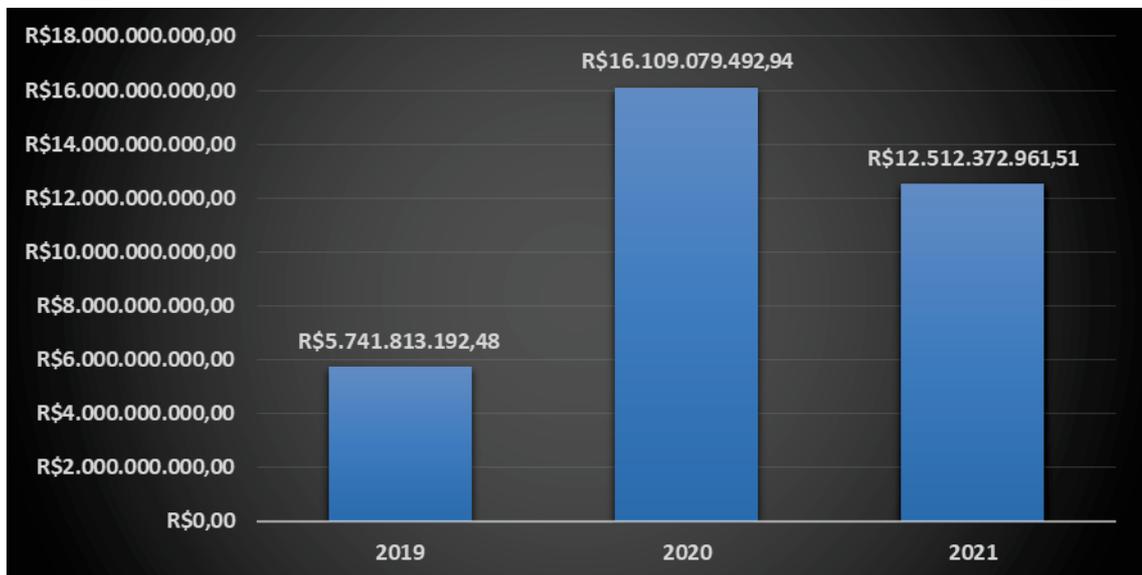
Fonte: <http://www.portaltransparencia.gov.br/emendas>. Acesso em: 07 de jan. de 2022.

Gráfico 3: Valor liquidado de emendas parlamentares por ano emenda (2019-2021)



Fonte: <http://www.portaltransparencia.gov.br/emendas>. Acesso em: 07 jan. de 2022.

Gráfico 4: Valor pago de emendas parlamentares por ano emenda (2019-2021)



Fonte: <http://www.portaltransparencia.gov.br/emendas>. Acesso em: 07 de jan. de 2022.

Como bem descreve Darrieux (2019), as prerrogativas legislativas do Presidente da República, teoricamente, podem apresentar duas origens: a abdicação e a delegação. A primeira considera que essas prerrogativas derivam de “uma abdicação dos legisladores em legislar” (DARRIEUX, 2019, p. 7). Dessa forma, em um cenário institucional com um federalismo robusto e conflitos de interesse expressivos entre o Executivo e o Legislativo, haveria poucos incentivos à cooperação por parte desses agentes políticos. Assim, seria necessário ao Chefe do Executivo uma boa dose de habilidade política ou *virtú* para alcançar o poder de persuasão necessário à implementação de sua agenda eleitoral, o que inevitavelmente gera uma taxa de sucesso legislativo extremamente variável de um governo ao seguinte.

Já na segunda perspectiva, tem-se uma bifurcação teórica. Uma primeira corrente procura entender a “base eleitoral do comportamento dos parlamentares” (DARRIEUX, 2019, p. 7), ou seja, como instituições exógenas influenciam as alianças de governo. O entendimento aqui firmado é o de que o personalismo se sobrepõe à disciplina e adesão ao programa político-ideológico do partido, ou seja, a centralização de poderes e prerrogativas no Chefe do Executivo gera incentivos para que o parlamentar individual foque nos interesses locais de seu eleitorado em detrimento daqueles de cunho nacional, o que, em última instância, tem por efeito um fisiologismo endêmico, no qual a barganha e as negociações individuais proliferam com o objetivo de conseguir apoio para as pautas executivas. No entanto, não há uma abdicação do poder de legislar por parte dos parlamentares, só uma dominância do Executivo sobre o Congresso Nacional.

Na segunda corrente, todavia, o ponto focal são os fenômenos políticos endógenos ao próprio Congresso, que garantem o apoio e segurança de aprovação ao programa de governo proposto pelo Executivo. Nesse contexto, os partidos, e mais especificamente as lideranças partidárias, funcionam como a força centrípeta a angariar a adesão e o suporte essenciais aos objetivos do governo. Disciplina partidária forte, negociação de posições no Executivo, sobretudo, nas pastas ministeriais, são o mote desse cenário conjectural, o que garante incentivos para uma cooperação mútua de ambos os poderes da República.

Portanto, tendo por base os pressupostos teóricos acima descritos e os dados analisados, é possível afirmar que houve uma mudança de padrão nas relações executivo-legislativo, de uma mais focada na disciplina partidária e nas lideranças dos mesmos, para uma relação de barganha individual e de fragmentação dos interesses, o chamado localismo fiscal (ou *Pork Barrel*), o que sem dúvidas enfraquece o poder e influência do Legislativo enquanto unidade e favorece a escalada do autoritarismo e a erosão das instituições democráticas pátrias.

Considerações Finais

Esta pesquisa se propôs a averiguar a ocorrência de um aumento do autoritarismo no contexto do estado de emergência declarado durante a pandemia, a qual ainda se encontra em evolução, seja para um arrefecimento, seja para uma evolução de seus efeitos deletérios.

A hipótese aventada provou-se verdadeira sob a perspectiva metodológica adotada de levantamento e análise dos dados, expressos descritivamente ao longo da investigação. Demonstrou-se, igualmente, embora de modo implícito, a adequação dos métodos utilizados, visto que além de classicamente veiculados pela Ciência Política como vetores e marcos temporais da ação do Executivo por meio das instituições legítimas de representação e modificação do conteúdo decisional dos dilemas colocados pela sociedade civil, também são aqueles cujas marcas de autoritarismo, no campo epistemológico interno ao Poder Executivo, tem mais chance de evidenciá-las de forma clara e significativa.

No entanto, são reconhecidas as limitações deste estudo. Por considerar dados de um contexto de crise sanitária ainda em evolução, os materiais e amostras colhidos, narrados e descritos, podem se modificar gradual ou drasticamente no futuro e alterar as demonstrações da investigação presente. Da mesma forma, outros fatores, por falta de método estatístico mais robusto e complexo, foram excluídos desta análise, tal como o tamanho das coalizões e seus graus respectivos de adesão e disciplina às posições ideológicas das lideranças de bancada e partido, o que pode ser objeto de eventuais estudos futuros.

Em resumo, pode-se afirmar, com base no horizonte conjuntural em tela, que houve um aumento do autoritarismo nas ações do Executivo em vista do estado de emergência em vigor, e que os eventos ulteriores deverão ser considerados para a mensuração da constatada escalada autoritária neste contexto de exceção.

Referências

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados - Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988, p. 5-34.

DARRIEUX, Rodolfo. Political Institutions and the Legislative Success of Brazilian Presidents: an Analysis of the Cardoso, Lula and Rousseff Governments. **Bras. Political Sci. Rev.**, v. 13, n. 1, May. 2019.

GINSBURG, Tom; VERSTEEG, Mila. The bound executive: emergency powers during the pandemic. **International Journal Of Constitutional Law**. Oxford, p. 1-56. 24 out. 2021.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 81-106; 214-215, 1998.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estud. – CEBRAP**. São Paulo, n. 76, 2008.

STRECK, Lenio Luiz. Os Dilemas da Representação Política: o estado constitucional entre a democracia e o presidencialismo de coalizão. **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 44, p. 83-101, 2014.

VIEIRA, Gustavo Afonso Sabóia. Bases e dilemas institucionais do presidencialismo de coalizão. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 54, n. 215, p. 117-137, 2017.