

# GOVERNO BOLSONARO

RETROCESSO  
DEMOCRÁTICO  
E DEGRADAÇÃO  
POLÍTICA

## Apresentação

Em janeiro de 2021, o governo Bolsonaro completou dois anos. Para fazer uma análise sobre esse período, convidamos pesquisadores de diferentes áreas das ciências humanas. Antropólogos, sociólogos, cientistas políticos, economistas e especialistas em relações internacionais das principais universidades brasileiras aceitaram o desafio de escrever sobre o governo em seus diferentes aspectos. Embora as abordagens metodológicas e teóricas sejam diversas, é possível afirmar que os diagnósticos convergiram no sentido de apontar que o período foi marcado pelo retrocesso político e institucional. Não há um só aspecto, da economia às políticas públicas, passando pela relação com a imprensa, o sistema de Justiça, as relações internacionais e o convívio com os movimentos sociais, em que estejamos melhores do que no passado recente. Se havia alguma expectativa de que a crise política iniciada no impeachment de Dilma Rousseff poderia ser superada com a eleição de um novo governo, os mais de trinta capítulos aqui reunidos apontam em sentido inverso. A pandemia parece ter agravado o cenário, mas as marcas do desarranjo já existiam independentemente da covid-19 e serão escrutinadas ao longo das seis seções que compõem a presente obra.<sup>1</sup>

A primeira apresenta uma discussão mais geral, que confronta o bolsonarismo com sua dupla natureza: movimento e forma de governo. Na segunda seção, o leitor encontrará um conjunto de capítulos dedicados a analisar o governo Bolsonaro a partir de sua relação com o Congresso Nacional, os partidos políticos e o Supremo Tribunal Federal, passando pelas as novas dinâmicas federativas. Na terceira, especialistas dedicam-se à análise de duas importantes instituições do sistema de Justiça – a Polícia Federal e o Ministério Público –, abordando, ainda, questões relacionadas à rede de *accountability*, à burocracia e à ostensiva presença de militares no Palácio do Planalto e adjacências.

Já na quarta seção, estão agregadas análises no campo das políticas públicas, com atenção à saúde, educação, meio ambiente, segurança pública, distribuição de renda, direitos humanos e minorias, política externa e econômica e as reformas trabalhista e previdenciária.

As novas formas de representação e o destino da participação política, bem como as inflexões dos movimentos sociais, são tema da quinta seção da obra, que contempla, ademais, a análise de importantes elementos de cultura política, como o bolsonarismo e a nova direita no Brasil, valores democráticos e autoritarismo, preferências políticas, religião e novas lideranças evangélicas. Por fim, dedica-se a sexta seção para a relação de Bolsonaro com a imprensa, as redes sociais, a disseminação de *fake news* e a opinião pública.

É comum que na apresentação de obras como esta sejam incluídos votos de uma boa leitura. No caso de uma obra sobre o governo Bolsonaro, no entanto, este é um desejo difícil de ser realizado. Os capítulos que compõem este livro são densos, as análises são precisas e os diagnósticos, necessários, mas o cenário não é otimista, nem apresenta perspectivas promissoras para a segunda metade da presidência de Bolsonaro. Por isso, o desejo mais apropriado aos leitores talvez seja o de coragem. Que estas análises ajudem no fortalecimento de uma

concepção crítica da política, tão importante para a recuperação das práticas democráticas e a reconstrução de políticas públicas efetivas de que o Brasil tanto precisa.

**Bolsonarismo:  
movimento ou  
forma de governo?**



## Política e antipolítica nos dois anos de governo Bolsonaro

*Leonardo Avritzer*

Jair Bolsonaro chega à presidência como o terceiro *outsider* que a direita brasileira levou ao cargo em sessenta anos. Nesse período, a direita chegou ao poder pela via eleitoral três vezes: com Jânio Quadros, com Fernando Collor e, recentemente, com Bolsonaro. Os dois primeiros eram *outsiders* do sistema político, isto é, seus partidos não compunham uma base eleitoral conservadora com forte expressão no Congresso. O sucesso de suas eleições derivou de relações com parcelas expressivas do eleitorado, formadas em torno de questões como o combate à corrupção. Todos tinham certa agenda liberal na economia: Jânio Quadros falava em controlar a inflação depois da gastança patrocinada por Juscelino Kubitschek, já Collor adotava a agenda privatizante que se seguiu à crise da dívida externa e à hiperinflação dos anos 1980. Jair Bolsonaro parece ser a continuação dessa tendência, mas com novidades muito relevantes, que dão fôlego ao bolsonarismo depois de dois anos de governo com forte oposição ao Congresso Nacional, ao poder Judiciário e a partes da opinião pública. São elas: a preocupação zero com a governabilidade, expressa na nomeação de cargos para o seu ministério e na forma como ele enfrentou a pandemia do novo coronavírus; a relação de oposição e cooptação com o sistema político, fazendo com que a oposição a ele no Legislativo não se manifeste como forma de instabilidade política; e a ampla base ratificadora de suas posições nas redes sociais, que lhe permite relativizar a oposição midiática por ele enfrentada.

Jair Bolsonaro chega à presidência não como um líder político, e, sim, como um líder de um movimento capaz de destruir políticas e políticos. Esse foi o princípio que orientou a construção de sua equipe. O capitão montou um ministério no qual pouquíssimos ministros tinham relações com partidos ou eram técnicos nas suas especialidades, fatos ressaltados por ele como positivos. Entre os políticos nomeados para o ministério de Bolsonaro, cabe destacar Gustavo Bebianno, que não chegou a durar dois meses como ministro-chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República; Osmar Terra foi demitido por motivos pessoais; Marcelo Álvaro Antônio foi demitido em dezembro de 2020, sendo fritado desde o início do governo; e Luiz Henrique Mandetta adquiriu protagonismo durante a crise do coronavírus, o que gerou uma guerra entre ele e o presidente, culminando em sua demissão em meio à pandemia. Já com algum poder, sobrevive Tereza Cristina, à frente do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

A concepção de antigovernabilidade do capitão ganhou forma durante o primeiro ano de seu mandato devido à sua capacidade de destruir políticas. Foi em ministérios-chave, como os da Educação, do Meio Ambiente e da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, que a concepção de (des)governo se expressou melhor. Seus ministros foram nomeados pela capacidade de tensionar com a respectiva área de políticas públicas, ou de desfazer políticas bem-estabelecidas, ou de criar tensões com burocracias e membros de comunidades de políticas públicas nessas áreas. Setores consolidados como a educação e o meio ambiente foram

desestruturados por ministros que estabeleceram fortes conflitos com profissionais, organizações não governamentais ou organizações internacionais, como as Nações Unidas. Alguns exemplos: o controle de queimadas na Amazônia, cuidadosa e diligentemente elaborado, foi simplesmente desmontado pela ação do ministro do Meio Ambiente. O ministro e o presidente questionaram dados de um sistema de monitoramento de queimadas em tempo real e trocaram os cientistas encarregados de administrá-lo. Essa é a concepção de governo do capitão que se expressa também em outras esferas.

No Ministério da Educação, o presidente indicou um fundamentalista da guerra cultural. É interessante entender que não há elementos meritocráticos no processo de indicação de ministros na Educação, assim como para gestão da pós-graduação pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Não são políticas menores. Pelo contrário, ambas constituíam áreas nas quais o Brasil conseguiu oferecer respostas positivas às fortes deficiências que tinha. Porém, a proposta de Bolsonaro era destruir essas áreas. As crises produzidas por seus ministros foram ignoradas ou até mesmo comemoradas pelo presidente. Até o início de 2020, havia uma lógica nessa loucura: essas políticas não eram necessárias ao país ou não interessavam à base de sustentação do capitão. Assim, não só a política de destruição da governabilidade no meio ambiente, como também os cortes de recursos para educação superior, atenderam a uma visão regressiva da política que, como sabemos, o bolsonarismo representa bem.

Com o início da pandemia, a lógica de destruição de políticos e de políticas se acentuou. Bolsonaro resolveu lançar todas as fichas na negação da gravidade do coronavírus e, como resultado da estratégia de radicalização de sua posição, entrou em rota de colisão com os governadores, com o Supremo Tribunal Federal (STF), com o ministro da Saúde e com uma parte significativa do seu ministério. Pela primeira vez, desde 2018, ele não conseguiu tornar hegemônica sua concepção de antigovernabilidade e antipolítica. Diante do fracasso, resolveu dobrar a aposta: passou a radicalizá-la, tornando-a uma estratégia pública antivida. Bolsonaro participou de mais de uma aglomeração por semana desde o dia 15 de março até meados de maio de 2020, quando o Brasil já contabilizava 20 mil mortes pela covid-19. As atitudes do presidente tornaram insustentável a permanência do ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta. Sua demissão deixou o país acéfalo na pandemia, mas não desgastou Bolsonaro na sua própria base política, que responde bem à lógica da antipolítica defendida pelo presidente.

Por fim, temos a antipolítica no campo da economia. A ideia de Bolsonaro em 2018 foi flertar com a reivindicação de reformas feita pelo assim chamado “mercado”. Surpreende que as forças do mercado tenham optado por um presidente sem capacidade alguma de gerar estabilidade e previsibilidade, já que a boa teoria econômica, de direita ou de esquerda, reconhece essa necessidade. Jair Bolsonaro é um presidente que produz imprevisibilidade absoluta enquanto caminha do Palácio da Alvorada para a cerca na qual profere absurdos lógicos, insulta jornalistas e políticos e, dependendo da ocasião, seus próprios ministros. Seria de se esperar que essa instituição abstrata chamada “mercado” gostasse da estabilidade e da previsibilidade, e se preocupasse com ela. Mas não. O mercado trocou a previsibilidade por reformas que não passam de uma desoneração de empresas, que não lidam com a ideia de produtividade e não se interessam pela infraestrutura que pode ser oferecida pelo Estado para a eficiência e o desenvolvimento econômico. Entretanto, o mercado tem um limite que é sua oposição a desequilíbrios fiscais, área que atrai cada vez mais o capitão.

É possível definir a antipolítica bolsonarista nesses quase dois anos de governo. A antipolítica proposta pelo presidente implica três tipos de ações conjugadas: em um primeiro campo, destroem-se estruturas existentes do Estado brasileiro nas áreas de educação, meio ambiente e direitos humanos, sob o argumento de que elas incentivam uma política progressista de esquerda; em um segundo âmbito, desmantela-se a política pública de saúde durante a pandemia, que, se exitosa, corria o risco de reabilitar a política e um centro político; e, em uma terceira linha, intimidam-se os demais poderes de modo que a antipolítica não seja interrompida por decisões legislativas ou judiciais quando buscam impor limites à política de destruição.

Em meio à crise do coronavírus, o capitão descobriu uma nova arma para conseguir o apoio da população de baixa renda: a extensão do auxílio emergencial, que propôs relutantemente durante o mês de março de 2020, com um valor inicial de 200 reais, sendo aumentado pelo Congresso Nacional para 600 reais. Após alguns meses de pandemia, os magos da comunicação do Palácio do Planalto perceberam que uma troca interessante poderia ser feita na base de apoio do governo. A troca envolveria substituir a base de classe média no Sudeste e Sul, que vinha minguando, por uma nova base que tem em comum carências econômicas e que, por isso, tende a ser mobilizada por meio de benefícios econômicos. O crescimento da aprovação do presidente no segundo semestre de 2020, em especial na região Nordeste, aponta, então, para uma novidade importante: uma aproximação de Bolsonaro na direção da população de baixa renda da região onde conquistou menos votos em 2018.

O presidente, então, passou a defender a expansão do Bolsa Família, renomeado Renda Brasil. Tal virada só pode ser entendida pela torção dos propósitos redistributivos do primeiro programa, agora guiado por intenções personalistas. A operação, porém, encontrou um problema sério: a equipe econômica vem dos rincões mais neoliberais do mercado financeiro e acabou por inviabilizar o programa Renda Brasil em meados de setembro de 2020. Isso não quer dizer que o bolsonarismo não possa propor no curto prazo um programa com bases similares, uma vez que ele parece aderir ao que poderíamos chamar de “populismo de demanda” – para dialogar com os termos de Cas Mudde e Cristóbal Kaltwasser (2017). A demanda, nesse caso, passa pela existência de um grupo disposto a apoiar o presidente em troca de benefícios financeiros de curto prazo. Assim, a aliança entre o capitão e as forças de mercado parecem estremecidas e a maneira como essa relação irá caminhar será fundamental para a segunda metade do governo. Ou seja, Bolsonaro pode vir a estender sua estratégia de desgoverno para o campo da economia e, nesse caso, o Brasil viverá tempos caóticos.

A estratégia bolsonarista de desgoverno tem ainda dois elementos: o primeiro passa pelas redes sociais e o outro, pelo seu ministério e pelo Congresso. Bolsonaro adota uma tática para (des)governar que está relacionada à ampla base construída nas redes sociais, que lhe permite estabelecer um canal próprio de comunicação com seus apoiadores. Esse parece ser o motivo que estabilizou a queda na popularidade do presidente, que começou a cair no momento da sua posse. O bolsonarismo degrada as instituições a partir de uma rede impressionante de geração de *fake news*. Por meio dela, consegue atacar o sistema político, o STF e até mesmo o carnaval do Rio de Janeiro. Esses ataques reduzem a legitimidade das instituições políticas – que já era baixa desde 2014 e tornou-se baixíssima em 2018. Apenas 1% dos brasileiros confia muito em partidos políticos e um número um pouco superior no Congresso Nacional, de acordo com dados das pesquisas realizadas pelo Instituto da Democracia e da Democratização

da Comunicação (INTC). Ao reforçar o ataque a essas instituições, Bolsonaro cria um caldo de cultura para pressioná-las. Manifestações de rua defendem o fechamento do Congresso e isso aumenta a capacidade do presidente de constranger instituições e políticos para a implementação da sua agenda.

O segundo elemento da estratégia do presidente em relação às instituições políticas é o que a cultura popular chama de “morde e sopra”, algo que Bolsonaro realiza muito bem com o Centrão. Esse grupo, vilipendiado por ele diversas vezes, aceitou uma composição com o capitão quando este se sentiu pressionado na crise do coronavírus. Políticos como Ciro Nogueira, Gilberto Kassab e Arthur Lira passaram a deter uma forte influência sobre o presidente, que aceitou reformar sua ideia de perfil de ministro do STF. Dessa forma, Bolsonaro desgasta as instituições políticas, ao desprezá-las, ao mesmo tempo que as coopta, utilizando aquilo que elas têm de pior, o clientelismo de plantão, sempre aberto a uma nomeação de segundo escalão. Assim, quando Bolsonaro atua institucionalmente, ressalta o que tem de pior no sistema político.

Por fim, o bolsonarismo constitui um tipo raro de associação entre governo não virtuoso e conservadorismo. O conservadorismo no Brasil tentou historicamente constituir-se em uma forma envergonhada de defesa do *status quo*. Desde o período abolicionista até o final da ditadura militar, essa foi a postura hegemônica: ser conservador e tentar passar uma imagem de progressista para o mundo. Assim, o regime militar se importou com as críticas na área de direitos humanos, do mesmo modo como Collor demarcou terras indígenas e dialogou com forças na área do meio ambiente. O bolsonarismo representa uma nova forma de conservadorismo: ideológico e anti-institucional, que abandona a premissa de governo virtuoso em troca da ideia de destruição das estruturas sociais do Estado e das bases públicas de uma política de esquerda. No entanto, pode o Brasil sobreviver a esse processo de destruição?

As eleições municipais de novembro de 2020 e os conflitos em torno da vacinação contra a covid-19 ajudam a pensar a perspectiva de sobrevivência de Bolsonaro. De um lado, dados da pesquisa realizada no final de outubro de 2020<sup>2</sup> pelo INCT mostram que mais de 60% dos respondentes avaliaram o desempenho do presidente na pandemia como “ruim” ou “péssimo” e, ao que tudo indica, esse é um dos motivos pelos quais os candidatos mais fortemente apoiados pelo clã presidencial tiveram desempenho ruim em todas as capitais – com exceção de Vitória, Espírito Santo.

Começa a haver um enfraquecimento do bolsonarismo com base na débil atuação do presidente durante a pandemia. Entretanto, um paradoxo chega a reger a relação entre a opinião pública e o bolsonarismo: ao mesmo tempo que o cidadão não aprova o desempenho do capitão negacionista na pandemia e não se mostra disposto a votar nos candidatos indicados por ele, parte substancial da cidadania continua aprovando seu governo. Parece haver uma disjunção entre o discurso ideológico do capitão, que continua sendo aprovado por muitos, e a avaliação de suas políticas.

Tal fato coloca em questão se a passagem da disputa em torno do isolamento social para a disputa em torno da vacinação será positiva ou negativa para o bolsonarismo. A disputa em torno do isolamento social reforçou alguns elementos do bolsonarismo como movimento: a ideia do homem forte *versus* o fraco, ou da liberdade enquanto atributo individual de reação à intervenção do governo. Nesse sentido, havia elementos de compatibilidade entre o discurso

anti-Estado e antipolítico e o negacionismo do capitão, mesmo que, ao final, a posição negacionista jamais tenha conquistado a maioria da opinião pública.

Na batalha pela vacina, o presidente está tendo de enfrentar seus adversários no campo em que ele tem maior dificuldade: o da capacidade de governar. Tal como mostrei anteriormente, Bolsonaro é um excelente destruidor de políticas, de políticos e de instituições, mas, exatamente porque seu foco não é a construção, ele tem dificuldades para organizar o governo. Na verdade, ele prescinde das pessoas capazes de fazê-lo. O general Eduardo Pazuello, ministro da Saúde desde maio de 2020, nos mostra isso todos os dias. As dificuldades que o capitão encontra para governar eram visíveis no final de 2020. O governo Bolsonaro não tinha um plano de aprovação de vacinas que fosse marcado por suas rivalidades políticas com o governador de São Paulo; ele não tinha um plano de vacinação com os elementos básicos requeridos pela logística. Bolsonaro chegou ao momento que era esperado o início da vacinação sem ter, ao menos, um plano de compra de seringas e agulhas.

Na medida em que esses elementos vão ficando evidentes para a opinião pública, o presidente resvala, mais uma vez, nos seus índices de aprovação, que são baixos se considerarmos a aprovação de outros presidentes na Nova República; mas são altos, se considerarmos os processos de destruição que ele capitaneou em áreas como o meio ambiente, a educação superior e a saúde. Assim, tudo indica que Jair Bolsonaro perderá a guerra da vacina, porque ele terá de travá-la em um campo que não é o seu, o da organização do governo.

A pergunta sobre até onde Bolsonaro poderá ir tem de ser respondida pelas elites políticas e econômicas do país. O bolsonarismo é, ao mesmo tempo, um projeto situado fora dos parâmetros não só do liberalismo, mas também do conservadorismo na modernidade. Seu principal elemento é a negação da ideia de qualquer forma de governo – não apenas do bom governo. Essa concepção só não leva ao colapso total do país porque o governo é amparado por centristas no Congresso e pelas forças do mercado, que aceitam compor e estabilizar o governo do capitão em seus momentos mais vulneráveis.

O mercado é a principal das forças de estabilização do bolsonarismo, uma vez que, desde 2018, ele aceitou trocar a racionalidade de longo prazo da política econômica por pequenos benefícios econômicos por ele denominados “reformas”. Apesar de as poucas reformas não terem tido qualquer impacto econômico, é possível afirmar que Bolsonaro sobreviverá à destruição que ele mesmo patrocina enquanto as forças de mercado e seus aliados no sistema político não se retirarem da aliança antigoverno e antipolítica que se instaurou no Brasil em 2018.

## A ascensão de Bolsonaro e as classes populares

Camila Rocha  
Esther Solano

A eleição de Jair Bolsonaro não foi um raio em céu azul, mas fruto do encontro entre dois acontecimentos distintos, porém relacionados: a consolidação paulatina de uma nova direita brasileira entre os anos de 2006 e 2018, e o surgimento de um novo fenômeno populista no país a partir de 2014: o bolsonarismo. Tais acontecimentos, no entanto, ainda que tenham se apoiado de modo intenso em mobilizações digitais, não se espalharam para as classes populares somente pela ingenuidade de vítimas da desinformação em massa, mas, como procuraremos apontar, isso se deu em virtude de processos sociais e políticos específicos que atravessaram o país em anos recentes.

Nessa perspectiva, na primeira seção deste capítulo abordaremos de forma breve a formação de uma nova direita brasileira a partir de 2006. Na segunda parte, trataremos da construção do bolsonarismo a partir de 2014, e, por fim, apontaremos os principais elementos que fizeram com que parte significativa das classes populares optasse pelo ex-militar nas eleições de 2018.

### O surgimento da nova direita brasileira

A nova direita brasileira começou a se organizar a partir de fóruns de discussão na internet logo após a reeleição de Lula em 2006, buscando romper com os limites do pacto democrático de 1988 que condicionaram a atuação da direita tradicional desde então.<sup>3</sup> Em 2006, boa parte dos analistas políticos considerava que Lula não sairia vitorioso das eleições, tendo em vista o impacto do escândalo de corrupção que ficou conhecido popularmente como Mensalão. Ainda que o escândalo tenha custado a permanência de importantes quadros petistas no governo e manchado a imagem do partido, que desde sua fundação, nos anos 1980, advogava pela ética na política, Lula foi reeleito com base em uma votação expressiva da população mais pobre do país. Durante seu segundo mandato, o ex-metalúrgico tornou-se cada vez mais popular em virtude de um pequeno milagre econômico (CARVALHO, 2018) baseado no ciclo de alta das *commodities*, nos aumentos reais do salário mínimo e na criação e expansão de programas de combate à pobreza, fazendo com que milhões de pessoas melhorassem significativamente seus patamares de renda e consumo (POCHMANN, 2012).

Nessa época, a popularidade de Lula era tal que grupos e movimentos posicionados à direita do espectro político tentaram protestar contra o governo nas ruas e foram alvo de desdém e escárnio até mesmo de políticos de oposição à gestão petista. Sem se sentirem representados pela oposição institucional ao Partido dos Trabalhadores (PT), os descontentes passaram a frequentar a internet em busca de um ambiente no qual pudessem se expressar livremente contra o governo e a esquerda. Nesses espaços digitais, buscavam conhecer pessoas que pensassem parecido, seja porque defendessem o livre-mercado, punições mais severas para

criminosos, a instauração de um novo regime militar ou mesmo da volta da monarquia. Desses encontros começaram a surgir novos grupos de estudo e atuação política nas universidades, organizações civis, ideias de novos partidos, movimentos sociais e lideranças intelectuais e políticas nos quais se destacou o papel desempenhado pelo escritor Olavo de Carvalho.

Desde a metade de 1990, Carvalho defendia, por meio de livros e artigos de jornais e revistas, a ideia de que o país foi tomado por uma hegemonia cultural esquerdista após a redemocratização. Essa hegemonia, que remete ao pacto democrático de 1988, seria refletida por meio da influência exercida por intelectuais de esquerda, que ocuparam posições de prestígio em editoras de livro, nas redações dos principais veículos de comunicação nacional e nos cursos de humanidades das principais universidades do país, mais notadamente na Universidade de São Paulo (USP). De acordo com Carvalho, esses intelectuais seriam incapazes de realizar reflexões profundas sobre o Brasil que se destacassem no panorama intelectual mundial e, portanto, contentavam-se em repetir, de modo irrefletido, chavões inspirados nas últimas modas intelectuais vindas dos Estados Unidos. Para ele, um exemplo dessa reprodução de modismos era a defesa de lutas contra opressões de gênero e raça, conhecidas popularmente como “pautas identitárias”. Extremamente ativo na internet, ainda em 1998 Carvalho passou a divulgar suas ideias em um blog e, mais tarde, em 2002, em um site colaborativo. No ano de 2004, ele já era tema de pelo menos quatro comunidades de discussão na falecida rede social Orkut, além de ministrar aulas em cursos on-line e realizar transmissões de áudio pelo site Blog Talk Radio, análogas ao que hoje se conhece como *podcast*.

A propagação em meios digitais da ideia de que estaria vigente no país uma hegemonia esquerdista unificou os descontentes com o governo petista, a despeito de suas diferenças, e influenciou de modo direto ou indireto boa parte da nova direita em gestação (ROCHA, 2019). A influência de Carvalho também se fez presente por meio de uma estratégia contra-hegemônica radical baseada no uso de uma performatividade disruptiva e do choque intencional, denominados pelo crítico literário Michael Warner (2002) como contrapublicidade. Bastante ilustrativo nesse sentido é um texto publicado no Facebook no qual Carvalho (2013) defende conscientemente o uso do palavrão com o objetivo de chocar, ao romper com o decoro que condiciona o debate público *mainstream*, compreendido pelo autor como uma “camisa de força”:

#### O USO DO PALAVRÃO

Eu uso esses palavrões porque são NECESSÁRIOS.

São necessários no contexto brasileiro para demolir essa linguagem polida que é uma camisa-de-força que prende as pessoas, obrigando-as a respeitar o que não merece respeito.

Então, às vezes, quando você discorda de um sujeito, mas discorda respeitosamente, você está dando mais força pra ele do que se concordasse. Porque você está indo contra a ideia dele, mas você está reforçando a autoridade dele. A autoridade é a respeitabilidade.

O problema dessas pessoas, desses bandidos de que eu estou falando, não são as ideias. É justamente o fato de que são canalhas.

São canalhas, são bandidos, são ladrões.

V-Ã-O T-O-D-O-S T-O-M-A-R-N-O C-U!

Assim, as sementes da nova direita já estavam espalhadas pela internet e fora dela quando, após a eleição de Dilma Rousseff, em 2010, a economia começou a dar seus primeiros sinais de

desgaste, e movimentos anticorrupção passaram a se expressar em várias capitais do país em 2011 e em 2012, ano do julgamento do Mensalão. Desse modo, durante os grandes protestos que levaram multidões às ruas contra a classe política, em junho de 2013, grupos ligados à nova direita puderam crescer e florescer no âmbito da sociedade civil, perdendo o receio que possuíam até então de se manifestar em público.

### A ascensão de Jair Bolsonaro

Ao mesmo tempo que a nova direita se fortalecia, o bolsonarismo nascia a partir de uma reação conservadora mais ampla a uma série de avanços do campo progressista que ocorreram durante o primeiro mandato de Rousseff. Em 2011, foi criada a Comissão Nacional da Verdade para investigar crimes praticados durante a ditadura militar; em 2011 o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a união entre pessoas do mesmo sexo e, em 2012, a vigência das cotas raciais em universidades públicas e o aborto de fetos anencéfalos. Além disso, em 2014, foi sancionada a “Lei da Palmada”, que proíbe castigos físicos no tratamento de crianças e adolescentes. Ao mesmo tempo, os movimentos negro e de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBT) conquistavam maior destaque no debate público. Também entre 2011 e 2012, surgiam as Marchas das Vadias em todo o país, e discussões a respeito de gênero tornaram-se cada vez mais frequentes nas mídias tradicionais e na internet.

Nessa época, a internet já era um meio extremamente popular de disseminação de conteúdos que antes circulavam de forma mais restrita. Imagens de militantes protestando com os seios de fora ou em performances sacrílegas nas ruas, com destruição de santas católicas, introdução de crucifixos no ânus, bem como cenas de apropriações da figura de Jesus Cristo como homossexual ou transexual, circularam no Brasil, chocando grande parte da população cristã, tornando o cenário propício para a ascensão de políticos conservadores, como Jair Bolsonaro.

Capitão da reserva e contumaz defensor da ditadura militar, Bolsonaro iniciou sua carreira política no Congresso Nacional nos anos 1990, com o apoio de militares de baixa patente do estado do Rio de Janeiro, bem como de famílias de militares que perderam influência e prestígio após a redemocratização, base que posteriormente se ampliou para abarcar forças policiais. Desse modo, assim que a Comissão da Verdade foi criada, o capitão da reserva se tornou um de seus maiores opositores no Congresso. Seu histórico de posicionamentos contrários aos direitos humanos também o gabaritou para exercer, ao lado de lideranças políticas cristãs conservadoras, um papel de destaque no contra-ataque aos avanços de pautas LGBT, como, por exemplo, a pressão para barrar a distribuição de cartilhas escolares de combate à homofobia, pejorativamente popularizadas como “Kit Gay”.

Assim como Olavo de Carvalho e a nova direita emergente, Bolsonaro e seus filhos também investiram na contrapublicidade como forma de chamar atenção para as suas pautas na esfera pública que, na percepção dele, eram menosprezadas no debate público *mainstream*. Tal menosprezo seria um sinal de que a manifestação de determinadas visões de mundo e modos de vida estariam sob ameaça iminente, o que justificaria o emprego da contrapublicidade (ROCHA; MEDEIROS, 2020). Em 2012, durante uma *live*,<sup>4</sup> Flávio Bolsonaro entregou a Olavo de Carvalho a Medalha Tiradentes, honraria concedida pela Assembleia do Estado do Rio de Janeiro, e discursou:

Eu que penso de uma forma contrária, não tenho espaço nenhum, espaço nenhum na imprensa, é aí fica a explicação do que, muitas pessoas nos criticam, e certamente o criticam também, Olavo, pela forma como coloca algumas discussões. *Porque é preciso criar o fato, chamar a atenção, chocar, sobre determinados assuntos para que isso tenha espaço na imprensa e a população como um todo tenha acesso a essa discussão.* A maior prova disso é o famoso “Kit Gay”. Se não fosse uma atuação mais ostensiva do deputado Jair Bolsonaro, jamais estaríamos sabendo que crianças, por enquanto das escolas públicas, a gente não sabe qual será o próximo passo, pode atingir as escolas particulares, porque tenho certeza que as classes médias e as classes altas se engajam também nessa discussão, nós jamais saberíamos que havia esse incentivo à sexualidade, seja para o lado homossexual ou pro lado heterossexual, Olavo, para crianças de seis anos de idade.

Em resposta, Olavo de Carvalho afirmou: “Eles querem fazer clientela para os pedófilos, quem é que não percebe isso aí?”.

Ao final do primeiro mandato de Rousseff, em 2014, em meio à reação conservadora que ganhava cada vez mais apelo entre a população, Bolsonaro se reelegeu deputado federal com quase meio milhão de votos e começou a ser cultuado por milhares de pessoas atraídas pela radicalidade de seus posicionamentos e pela autenticidade que transmitia em suas aparições públicas. Rousseff também havia sido reeleita, no entanto, passados apenas seis dias de sua vitória, movimentos ligados à nova direita, organizados dentro e fora da internet, convocaram o primeiro protesto de rua pedindo seu impedimento. A manifestação contou com a participação de um dos filhos de Jair Bolsonaro, Eduardo Bolsonaro, eleito pela primeira vez para a Câmara Federal em 2014, ao pegar carona no sucesso eleitoral do pai (ROCHA, 2019).

Os protestos pela derrubada de Rousseff se repetiram até que, no início de 2015, alimentados pela indignação contra os novos escândalos de corrupção divulgados pela operação Lava Jato, conseguiram reunir, segundo estimativas da Polícia Militar, quase dois milhões de pessoas, em sua maioria vestidas de verde e amarelo. Entre os manifestantes não era difícil flagrar pessoas com camisetas ou cartazes com os dizeres: “Olavo tem razão”, em alusão ao escritor que havia se tornado um *best-seller* ao ter suas obras reeditadas poucos anos antes. No entanto, a maioria dos participantes dos protestos não eram refratários apenas ao PT, mas também a todos os partidos e lideranças políticas tradicionais, incluindo os de oposição ao governo, de modo que Jair Bolsonaro era um dos poucos políticos, senão o único, que conseguia aprovação daqueles que protestavam nas ruas (SOLANO; RIBEIRO; ORTELLADO, 2016). O militar direitista, atento ao clima de opinião da época, que se radicalizava à medida que as crises política e econômica se aprofundavam, adotou um discurso antissistema e surfou na onda que lhe parecia favorável, anunciando oficialmente sua candidatura à presidência ainda em março de 2016, poucos meses antes da derrubada de Rousseff do poder.

Naquele mesmo ano, Bolsonaro filiou-se ao Partido Social Cristão (PSC), que reunia lideranças cristãs conservadoras e militantes da nova direita, oriunda dos fóruns de internet, movimentos e organizações da sociedade civil. No entanto, o militar não era um consenso entre os membros da nova direita mais alinhados à defesa radical do livre mercado; afinal, Bolsonaro era conhecido por defender o intervencionismo estatal praticado durante a ditadura militar. Por esse motivo, o pré-candidato à presidência decidiu se aliar ao economista Paulo Guedes, radical defensor do liberalismo econômico, selando, dessa forma, uma aliança política

entre aqueles que pregam pela radicalidade de mercado e setores que defendem o conservadorismo nos costumes e punições mais severas para criminosos.

### **Bolsonarismo e classes populares**

Inicialmente, o discurso de Bolsonaro possuía um apelo significativo, especialmente entre as classes médias e altas. Afinal, eram justamente as pessoas desses estratos que frequentavam os fóruns de internet desde a metade dos anos 2000 e compareceram em massa aos protestos pelo impedimento de Rousseff, além de expressarem simpatia pela política econômica defendida por Paulo Guedes. No entanto, com o tempo, parte significativa das classes populares passou a se interessar pela figura de Bolsonaro. Para entender tal fenômeno em maior profundidade, nos últimos anos, procuramos investigar os anseios da maior parte dos eleitores de Bolsonaro que compõem o que denominamos bolsonarismo popular moderado. Popular, porque corresponde àqueles que pertencem às faixas C e D de renda, ou seja, à multidão de trabalhadores precarizados e nanoempreendedores de si mesmos, na formulação da socióloga Ludmila Costhek Abílio (2019), e que compõe a maior parte da população brasileira. E moderado em contraste com bolsonaristas radicalizados, movidos por uma identificação profunda com o militar que não é apenas de ordem política, mas sobretudo emocional e existencial.

Assim, nos últimos anos, entrevistamos dezenas de pessoas que enxergaram em Bolsonaro uma possibilidade de mudança profunda do cenário político nacional.<sup>5</sup> Descontentes com a atuação do PT e do sistema político em sua totalidade, essas pessoas sentiram-se representadas por sua retórica antissistema, anticorrupção, antipetista, antiesquerdista, militar e patriótica, e por seu apelo à valorização da família, da ordem e dos bons costumes. O militar era visto como uma saída para as crises política e econômica, bem como para o que percebiam como uma crise moral, como procuraremos apontar a seguir.

#### *Bolsonaro como resposta à crise política*

As ideias que apareciam com maior insistência nas entrevistas com eleitores de Bolsonaro das classes populares eram as de “mudança” e “esperança”. Para os entrevistados, o militar representaria “alguém diferente”, um *outsider*, um candidato antissistema capaz de enfrentar uma institucionalidade percebida como completamente corrompida. Bolsonaro seria um político diferente, na visão das pessoas, porque seria honesto e autêntico:

Essa eleição foi uma grande mudança. Trouxe esperança de mudança na política. Antes era só mais do mesmo (Mulher, São Paulo).

Eu votei nele porque ele é diferente e acho que é o único que vai mudar. A gente tem esperança (Mulher, Porto Alegre).

Ele é verdadeiro, e ele, às vezes, não tem papas na língua. Ele não tem que fazer pose. Eu acho que isso é um valor importante, mesmo que doa que a verdade seja colocada (Mulher, São Paulo).

Para os entrevistados, Bolsonaro seria alguém firme o suficiente para não se deixar levar pela lógica dos partidos tradicionais, percebidos como indistintos, fisiológicos e preocupados apenas com os próprios privilégios. Daí sua capacidade de capturar o voto de protesto,

frustração e raiva contra um sistema político percebido como velho frente à novidade política representada pelo militar, a qual aparecia como um valor em si mesma.

Nesse contexto, a corrupção situa-se no centro dos argumentos do menosprezo pelo sistema. A criminalização da política e do Estado foi enfatizada sobretudo durante a condução da operação Lava Jato, por meio da qual seu principal representante, o juiz Sergio Moro, ex-ministro da Justiça do governo Bolsonaro, impôs uma estratégia anticorrupção baseada em processo penal moralista, punitivista e regido pela lógica do espetáculo (CASARA, 2016), em que a política e o Estado figuravam como inimigos do povo. Desse modo, havia entre os entrevistados uma percepção generalizada de que não só os políticos profissionais seriam corruptos, como também o próprio fazer político despertava afetos negativos:

É tudo igual, PT, PSDB, tudo corrupto. [...] É o jeitinho brasileiro, não tem jeito. Brasileiro é corrupto mesmo (Homem, Porto Alegre).

Política é aquela coisa: você acredita, mas não confia (Homem, São Paulo).

Política é engano e corrupção. Você nunca acredita 100% num candidato (Homem, São Paulo).

A negação da política como atividade coletiva também era acompanhada por um sentimento de frustração muito intenso com o PT que era expresso com vergonha e tristeza. Afinal, vários eleitores de Bolsonaro haviam votado no PT anteriormente, porém sentiam que o partido lhes havia traído a confiança e, portanto, não seria mais merecedor de seu voto:

Eu votei no Lula porque parecia um político diferente na época, falava a língua da gente e dizia que ia acabar com a corrupção (Homem, São Paulo).

Eu sempre fui PT, mas pela corrupção, essa vergonha toda no Brasil, o PT me deixou muito chateada, muito insatisfeita, e eu caí naquela de votar no Bolsonaro. Foi uma eleição assim: a favor do PT *versus* contra o PT, foi bem difícil (Mulher, São Paulo).

O PT liderava e, querendo ou não, muita coisa mudou com o PT, principalmente pra classe mais baixa, hoje em dia a gente queria mudança mesmo devido à roubalheira que foi demonstrada, então eu dei um voto de confiança para o Bolsonaro (Homem, 42 anos, São Paulo).

### *Bolsonaro como resposta à crise econômica*

Na retórica utilizada por vários integrantes da operação Lava Jato e por Bolsonaro, o Estado seria intrinsecamente corrupto e ineficaz, de modo que a saída, não apenas política, mas também econômica, passaria pela substituição das prerrogativas do Estado pela iniciativa privada. Essa lógica teve uma penetração não desprezível entre as classes populares:

O Estado não funciona. Olha as empresas públicas, todo corrupto e não tem competitividade.

Tinha que privatizar um monte de coisas e ia funcionar melhor (Homem, Porto Alegre).

Contudo, ainda que fosse comum a percepção de que serviços privados funcionariam melhor do que os serviços públicos, a totalidade dos entrevistados apontava que a gratuidade deveria ser mantida, considerando que a maioria da população brasileira é pobre e não teria como arcar com saúde e educação privadas. Ainda que a privatização de empresas e serviços fosse desejada de forma mais enfática por alguns entrevistados, a maioria possuía certa desconfiança na venda irrestrita de estatais e apostava que a saída para a crise econômica

passaria necessariamente pela geração de emprego e renda, combinada com a adesão a uma ética empreendedora, individualizante e meritocrática.

Para os entrevistados que possuíam condições financeiras mais estáveis, ou eram mais jovens, o empreendedorismo como complemento de renda, e/ou forma flexível de trabalho e sem patrões, era visto com bons olhos. Na percepção desse grupo, a renda gerada dependeria principalmente do esforço do indivíduo, e tal comportamento deveria ser incentivado na sociedade.

Já para as pessoas mais empobrecidas, empreender era uma forma de sobrevivência para a qual se era empurrada por uma situação econômica desfavorável. Esse estrato preferia ter uma renda mais estável e acesso a trabalhos com carteira assinada:

Emprego de carteira assinada mesmo tá cada vez mais difícil, tanto que o povo tá optando pelo que agora? Trabalhar por conta própria, porque se for esperar melhor não tem mesmo, não. Você sai toda a vez de madrugada pra arrumar emprego e as portas tão fechadas. Tá difícil mesmo. Hoje você anda na rua e vê as casas todas fazendo lojinha pra trabalhar por conta própria, porque é um meio de sobreviver, senão vai morrer de fome, porque não tem melhora (Mulher, Rio de Janeiro).

Segundo dados do IBGE, em 2019 o desemprego atingiu 13,2 milhões de trabalhadores, e, em 2018, 11,2 milhões de brasileiros atuavam na informalidade. Os dados revelaram ainda que 3,8 milhões de brasileiros têm em aplicativos como Rappi, Uber e iFood sua principal fonte de renda. No entanto, ainda que os trabalhadores entrevistados afirmassem que se encontram desprotegidos do ponto de vista trabalhista, segundo dados do ICJBrasil de 2017, só 29% dos brasileiros confia nos sindicatos.

Tais elementos têm como consequência imediata o sofrimento psíquico dos trabalhadores e uma enorme insegurança existencial relacionada a uma dinâmica de desintegração de estruturas de sociabilidade e desfiliação (CASTEL, 2005). Porém, ainda que para a quase totalidade dos eleitores de Jair Bolsonaro das classes populares que entrevistamos a desigualdade social seja o principal problema do país, o sofrimento social não é percebido como algo coletivo, produzido pelo capitalismo contemporâneo, e, sim, como um fenômeno de ordem individual. Essa leitura dá lugar a sentimentos de fracasso e culpa, de modo que a ética da meritocracia toma o lugar da politização do sofrimento (COELHO, 2013), apontando para o diagnóstico produzido por Dardot e Laval (2016) acerca do neoliberalismo como uma razão totalizante da vida social:

Se tiver perseverança, muda a realidade. [...] Minha avó passou por coisa bem mais precária. Hoje tem mais oportunidade. Hoje os pobres conseguem mudar a própria situação (Homem, Recife).

Para combater a pobreza, tem que gerar empregos para ganhar dignamente seu dinheiro, dar dinheiro, não. A pessoa tem que lutar (Homem, São Paulo).

### *Bolsonaro como resposta à “crise moral”*

Por fim, também era muito comum entre os entrevistados uma visão saudosista de um passado romantizado no qual haveria mais ordem, no qual os valores morais seriam mais importantes e se viveria melhor. Na atualidade, a sensação experimentada é de desordem e decadência, sobretudo no âmbito da família:

O que a gente vê hoje é uma decadência da vida familiar (Homem, São Paulo).

A estrutura familiar caiu drasticamente. Pessoas despreparadas colocam filhos no mundo e as crianças crescem revoltadas. [...] O mundo precisa de pessoas boas, de mães que cuidem direito dos filhos (Homem, São Paulo).

Os valores da família estão perdidos, as pessoas perderam o elo familiar. Falta conversa, contato (Mulher, São Paulo).

Os entrevistados acreditam que recuperar a convivência familiar para reestabelecer a ordem na sociedade é fundamental. Contudo, a percepção de desordem e decadência também está relacionada à sensação de piora nos âmbitos da economia e da segurança pública nos últimos anos que, por sua vez, está atrelada à expressão de sentimentos de vulnerabilidade, insegurança e abandono por parte do poder público. Tais sentimentos estão conectados à dicotomia, expressa por vários entrevistados, entre batalhadores *versus* bandidos, lógica muito utilizada para ordenar relações sociais, ilustrada com casos concretos do cotidiano:

Eu já fui trabalhar, cheguei em casa e minha casa tinha sido invadida, duas vezes [...] e eu moro praticamente atrás da delegacia. [...] Não é só na rua, [...] me sinto indefesa em qualquer lugar (Mulher, Rio de Janeiro).

Eu não deixo meus filhos saírem sozinhos. A gente vai “no” shopping junto e até para ir “no” shopping fico com medo. Aqui do lado, mataram um outro dia. Não dá para sair mais à noite (Mulher, Porto Alegre).

Cidadão de bem é aquela divisão. É quem trabalha, não pratica crime, tem família. O outro lado é o bandido (Mulher, São Paulo).

Os “batalhadores”, termo também utilizado pelo sociólogo Jessé Souza (2012) para se remeter a essa população, são, na visão dos entrevistados, aqueles que se esforçam para alcançar seus objetivos e superar os muitos obstáculos do cotidiano. Eles possuem valores e pagam impostos, em contraposição aos bandidos, que seriam pessoas corrompidas, com mau-caráter, que buscam facilidades na vida. Em sua percepção, o espaço público estaria se tornando cada vez mais perigoso, especialmente para crianças e jovens, sensação relacionada ao aumento da violência e à sensação de insegurança, o que também se somava à percepção de que o espaço público teria se tornado palco de práticas imorais, como troca de afeto entre pessoas do mesmo sexo, sexualização precoce, protestos de rua em que haveria nudez, pornografia e desrespeito a símbolos religiosos. Além disso, há um entendimento compartilhado de que o feminismo degradaria as mulheres e de que o afeto entre casais homossexuais, tido como obsceno, não deveria ser demonstrado em público, principalmente na frente de crianças:

Não vou ter marido, não vou ter filho. [...] Por que tem que ser tão ao pé da risca? [As feministas] querem tirar a identidade da mulher (Mulher, Recife).

Ver homem na rua de mãos dadas me incomoda. Eu não me importo, mas longe de mim. Tem alguns que são baixos, exagerados, agridem as famílias e as crianças (Homem, Porto Alegre).

Embora todos reconheçam que ainda existe muito preconceito e violência contra pessoas negras, mulheres e LGBTs, e que fossem abundantes os relatos de casos sofridos pelos próprios entrevistados, ou por familiares e conhecidos, o entendimento partilhado é que tais episódios não estariam relacionados a questões estruturais, mas principalmente à falta de educação e respeito de certos indivíduos. Há ainda, entre os entrevistados, um sentimento de rechaço a setores progressistas, os quais consideram a defesa de valores tradicionais estúpida e fascista. Esses aspectos somados contribuem para que várias pessoas rejeitem as políticas afirmativas e os setores que as defendem.

Tendo tudo isso em vista, a opção por Bolsonaro se justificaria na medida em que o militar representaria a recuperação de valores tradicionais, da segurança e da disciplina nos âmbitos público e privado a partir da promoção das ideias de ordem, autoridade e hierarquia. Desse modo, na visão dessas pessoas, a superação das desigualdades, preconceitos e violências estaria relacionada à ação do Estado apenas em duas dimensões: (1) estímulo à geração de empregos para os mais pobres; e (2) incentivo para que, no âmbito do privado, as famílias possam proporcionar a seus filhos uma educação baseada em valores cristãos para que possam vir a ser cidadãos respeitosos, esforçados e resilientes – justamente o que propõe o governo do capitão de reserva.

## Do governo-movimento ao pacto militar-fisiológico

Cláudio Gonçalves Couto

É antigo e reiterado, na história democrática brasileira, o contubérnio entre direitismo, discurso de combate à corrupção, autoritarismo e populismo. Em nossa primeira experiência poliárquica, entre 1945 e 1964, tal combinação expressou-se no udenismo autêntico de Carlos Lacerda, e na sua versão abastardada, com Jânio Quadros e sua vassoura. A ditadura militar, implantada sob a justificativa de não só drenar o bolsão comunista, como também aniquilar a corrupção, encerrou sua trajetória tendo como candidato oficialista no último colégio eleitoral um símbolo tanto do direitismo autoritário como da malversação do bem público: Paulo Maluf.

Como a direita brasileira, associada à ditadura militar, não se desvencilhou das más práticas patrimonialistas, deu à esquerda, por algum tempo, a oportunidade de empunhar a bandeira da moralização. Essa foi uma marca forte do Partido dos Trabalhadores (PT) em sua primeira década de vida, ao ponto de Leonel Brizola o alcunhar, mordazmente, de “a UDN de macacão”. Tal estilo foi mantido nos anos 1990, quando o PT, oposição em plano nacional, bancou o algoz moral de seguidos governos à sua direita – a começar pelo de Fernando Collor de Mello, também eleito com a promessa de combater a corrupção, mas derrubado sob acusações de se lambuzar com esta.

Com frequência esse apego petista ao discurso anticorrupção levou muitos no partido a ver com simpatia o novo papel desempenhado pelos atores emergentes do sistema de Justiça pós-autoritário – mormente o Ministério Público – no combate diligente a tudo que fosse notado como malfeito. Não tardou para que outros percebessem que esse novo ator não era necessariamente um aliado e poderia inclusive converter-se num feroz adversário – primeiramente devido à politização de atores do sistema de justiça e ao abuso da posição institucional para o cumprimento de agendas próprias.

Ademais, após sua chegada ao governo federal, os seguidos escândalos que atingiram o PT, começando pelo Mensalão ainda no primeiro mandato de Lula, culminando com a Lava Jato já no segundo e abreviado mandato de Dilma, minaram de vez a credencial anticorrupção que o partido acalentou quando era apenas oposição nacional. Mais do que isso, a agremiação não só perdeu a bandeira da luta anticorrupção, mas também foi estigmatizada por seus críticos e adversários como inerentemente corrupta, abrindo espaço para que novamente o amálgama entre antiesquerdismo e moralismo se viabilizasse – dessa feita de forma avassaladora, com o *impeachment* de Dilma, a debacle eleitoral petista nas disputas municipais de 2016 e a condenação de Lula sob a acusação de corrupção, seguida de sua prisão e seu impedimento eleitoral.

O continuado processo de associação simbólica entre o PT e a corrupção, nos anos 2000, cevou o antipetismo e, com ele, a própria antipolítica. Nas jornadas de 2013, era comum a

ostentação de faixas com dizeres genericamente antipartidários, como “meu partido é meu país”, ou “o povo unido não precisa de partido”. Tais dizeres, posteriormente, estamparam camisetas amarelas envergadas por representantes da direita mais radical, entre os quais membros da família Bolsonaro. Uma pesquisa do Datafolha realizada com manifestantes num protesto na cidade de São Paulo, no meio de junho de 2013, mostrava que 84% dos presentes não tinham preferência partidária alguma e 24% estavam ali “contra os políticos” (EM PROTESTO..., 2013).

Nesse processo, o PT, marca partidária mais forte em meio a diversas agremiações do pulverizado sistema partidário brasileiro, tornou-se em grande medida a metonímia do sentimento antipolítico e antipartidário, seu símbolo mais vistoso e, *ipso facto*, o alvo preferencial.

O desgaste de já ter sido governo durante pouco mais de treze anos e o fiasco da política econômica de Dilma Rousseff naturalmente tornariam o PT alvo nas eleições de 2018. Contudo o antipetismo tornou-se ativo político importante bem antes disso: eclodiu com força em 2013; ameaçou a reeleição de Dilma em 2014; alimentou o ambiente que destruiu sua popularidade em 2015; e culminou em seu *impeachment*, em 2016 – quando a agremiação também sofreu uma rotunda derrota eleitoral, perdendo cerca de 60% de seus prefeitos e vereadores país afora.

Assim, o antipetismo tornava-se o cerne não apenas da antipolítica em seu viés anti-institucional, mas também da disputa eleitoral de forma mais ampla. Fosse apenas o antipetismo a valer, talvez o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), antagonista nacional desde os anos 1990, pudesse ser o beneficiário eleitoral. Contudo o elemento da antipolítica ampliou-se, levando tanto à derrocada do candidato do partido, Geraldo Alckmin, na disputa presidencial de 2018 quanto à associação – ainda que oportunista – de candidatos dessa e de outras agremiações pelo país com aquele que personificou de forma mais radical a lógica não só antiesquerdista, como também antissistema: Jair Bolsonaro.

A polarização simétrica entre a esquerda socialdemocrata do PT e a centro-direita liberal do PSDB deu lugar a uma polarização assimétrica, entre o mesmo PT – estigmatizado não só como inescapavelmente corrupto, mas também radical, bolivariano, comunista etc. – e a extrema direita representada por Bolsonaro – que, espantosamente, foi normalizada por boa parte do *establishment* liberal conservador e, em especial, pela imprensa tradicional. Grandes veículos de mídia relutaram em denominar Bolsonaro como o extremista que sempre foi, da mesma maneira que persistiram em tratar como simétrico o antagonismo entre ele e o PT. Especialmente por seu aceno às ideias liberais de mercado (e somente de mercado), com a convocação do *Chicago boy* Paulo Guedes para liderar sua política econômica, o ex-capitão do Exército pareceu, para boa parte dos setores que se opuseram ao petismo, como um mal menor a ser tolerado em nome de reformas estruturais e do banimento do PT da vida pública.

### **A formação do governo**

Após a eleição, Bolsonaro paulatinamente anunciou os ministros do novo governo. Uma das novidades era a disposição de não formar uma coalizão que lhe desse sustentação no Congresso, a despeito das características institucionais de nosso sistema político, que tem como um de seus traços definidores, justamente, o presidencialismo de coalizão. Dando

consequência ao discurso antipartidário usado durante a campanha, o presidente eleito anunciava que governaria não com alianças partidárias, mas sim negociando pontualmente com o Legislativo e entendendo-se com as três mais conhecidas frentes parlamentares em operação no parlamento: a da segurança pública (também conhecida como bancada da bala), a evangélica (da bíblia) e a da agropecuária (ruralista ou “do boi”).

A opção de governar com tais bancadas não prosperou, como poderia imaginar qualquer um minimamente versado nas características institucionais da democracia brasileira. Afinal, tais frentes parlamentares (eram nada menos que 335 na atual legislatura, o que dá a razão de uma frente para cada 1,5 deputado) carecem de coesão e não dispõem dos recursos institucionais que são utilizados pelos partidos políticos para organizar e disciplinar seus membros no Congresso. Desse modo, sequer seria viável construir uma coalizão com elas, quanto mais tentar governar dessa forma. Bolsonaro desprezava o fato de que o presidencialismo de coalizão não é uma escolha presidencial, e sim uma contingência institucional de nosso sistema político.

De qualquer modo, ao montar seu ministério, o governante desconsiderou o balanço de forças partidário no Legislativo por completo e compôs seu gabinete levando em consideração outros critérios. Em sua composição inicial, o governo era formado por cinco grupos não completamente distintos, já que em alguma medida eram superpostos: (1) os economistas ortodoxos, liderados por Paulo Guedes no superministério da Economia, que absorveu diversas pastas antes existentes; (2) os militares, que desde o início já eram um dos mais numerosos; (3) os políticos, recrutados com base nas lealdades pessoais e no pertencimento às frentes temáticas, em vez de considerar as bancadas partidárias; (4) os cruzados ideológicos, cujas credenciais eram antes mais seu apego a certas crenças estruturantes do bolsonarismo do que suas competências políticas ou técnicas; e (5) os burocratas, que embora leais às posições do presidente, tinham como credencial sua *expertise* e/ou trajetória profissionais.

Os quadros a seguir resumem essa distribuição na formação inicial do governo.

**QUADRO 1** – Composição inicial do governo de Jair Bolsonaro: economistas e militares

Economista		Militares	
Paulo Guedes	Economia	Augusto Heleno	Segurança Institucional
Roberto Campos Neto	Banco Central	Bento Albuquerque	Minas e Energia
		Carlos Santos Cruz	Secretaria de Governo
		Fernando Silva	Defesa
		Marcos Pontes	Ciência e Tecnologia

Fonte: Presidência da República.

**QUADRO 2** – Composição inicial do governo de Jair Bolsonaro: políticos, ideológicos e burocratas

Políticos	Ideológicos	Burocratas
-----------	-------------	------------

Gustavo Bebianno	Secretaria Geral da Presidência	Damara Alves	Mulher, Família e Direitos Humanos	Sergio Moro	Justiça e Segurança Pública
Onyx Lorenzoni	Casa Civil	Ernesto Araújo	Relações Exteriores	Tarcísio Gomes de Freitas*	Infraestrutura
Marcelo Álvaro Antônio	Turismo	Ricardo Salles	Meio Ambiente	André Mendonça	Advocacia Geral da União
Tereza Cristina	Agricultura	Ricardo Vélez Rodríguez	Educação	Wagner Rosário*	Transparência e CGU
Osmar Terra	Cidadania			Gustavo Canuto	Desenvolvimento Regional
Luiz Henrique Mandetta	Saúde				

\*Foram militares antes de ingressar em carreiras civis do serviço público.

Fonte: Presidência da República.

A composição inicial do governo pode ser explicada pelas preocupações de Bolsonaro em: (1) levar adiante certas agendas; (2) assegurar o apoio de grupos leais; e (3) demonstrar credibilidade em algumas frentes. A preocupação com o terceiro ponto se explicita na convocação dos economistas e dos burocratas, personalizados em Paulo Guedes e Sergio Moro. No caso do primeiro, o presidente sinalizava aos agentes de mercado compromisso com uma política econômica alinhada à ortodoxia, desregulação, privatizações e rigor fiscal. No caso do segundo, acenava para aqueles preocupados com a pauta anticorrupção pela qual o juiz de Curitiba havia se tornado um ícone, apesar de seu desprezo pelo respeito ao devido processo e à imparcialidade, algo esperado de um magistrado. Os demais convocados, dado seu perfil tecnocrático, sugeriam uma administração menos pautada pela política do que pela gestão.

Mas havia ainda os outros dois pontos.

A segunda preocupação, o apoio de grupos leais, explica a convocação de tantos militares – carreira de origem do presidente, seara na qual ele se sente mais à vontade e tem amigos de longa data – e de políticos cuja indicação advinha antes dos laços pessoais com o presidente do que de sua capacidade para representar forças políticas congressuais. Assim, Bebianno, um advogado bolsonarista e admirador pessoal de Bolsonaro, a quem se referia sempre como “capitão”, engajado de primeira hora na sua candidatura, foi nomeado (durante o período eleitoral) presidente do partido pelo qual se deu a disputa presidencial, o Partido Social Liberal (PSL). Passada essa, ingressou no governo num dos postos de maior proximidade com o chefe de governo – a Secretaria-Geral da Presidência.

Essa mesma lealdade pessoal explica também a nomeação de Onyx Lorenzoni, um secundário deputado do Democratas (DEM) gaúcho, para o principal ministério não econômico da Esplanada – a Casa Civil. Lorenzoni, que foi também relator e entusiasta do projeto de lei das “10 medidas contra a corrupção”, patrocinado pela força-tarefa da Lava Jato, engajou-se precocemente na pré-candidatura presidencial de Bolsonaro; fez isso quando eram poucos os que a levavam a sério. Foi premiado com a principal pasta do gabinete.

Coincidentemente, tanto Bebianno como Lorenzoni foram substituídos por militares posteriormente. O advogado caiu em desgraça após divergências públicas em declarações dele, de Bolsonaro e de seu filho 02, Carlos Bolsonaro, relativas ao problema do uso pelo PSL de candidaturas femininas de fachada para o desvio de verbas do financiamento eleitoral – as chamadas “candidatas laranja”. O primeiro ministro de Bolsonaro a cair, seu amigo pessoal, foi tragado por uma rede de intrigas de corrupção e laços familiares. Entrou em seu lugar o general Floriano Peixoto Vieira Neto, que depois seguiu para a presidência dos Correios, cedendo o lugar a outro amigo do presidente, um policial militar aposentado, Jorge Antônio de Oliveira Francisco (que seria depois agraciado com uma indicação para o Tribunal de Contas da União).

Já Onyx Lorenzoni permaneceu no governo (ao menos até o momento em que este capítulo é redigido), porém foi escanteado do núcleo decisório principal, removido para um ministério menos importante (Cidadania) e substituído pelo general Walter Braga Netto – chefe da intervenção federal no Rio de Janeiro em 2018, devido à crise na segurança pública.

Essa dança de cadeiras, envolvendo as pastas sob comando de políticos, que cederam a vez a militares, deflagrou um processo de crescente militarização do governo. Não que militares também não fossem atingidos: o general Carlos Alberto Santos Cruz, da Secretaria de Governo, foi outro alvo do filho 02 do presidente ao tentar interferir na área de comunicação – sob forte influência de Carlos Bolsonaro. Inviabilizado, pediu demissão e tornou-se um crítico vocal do governo que integrou. Mesmo a ida de Floriano Peixoto para os Correios passou pela demissão vexaminosa de outro general, que presidia a companhia: Juarez de Paula Cunha, acusado de agir como um “sindicalista” à frente da estatal. Naquela mesma semana, houve ainda a demissão de um terceiro general, Franklimberg Freitas, que presidia a Fundação Nacional do Índio (Funai) (AGOSTINI; WETERMAN, 2019).

Essas quedas de ministros, civis ou militares, revelava dois aspectos fundamentais do governo Bolsonaro: o primeiro era a existência de um sexto grupo governamental, marcado não pela posse formal de pastas ministeriais, mas sim pelo exercício efetivo de poder junto do presidente da República: *o núcleo familiar*. Carlos, embora vereador no Rio de Janeiro, era presença constante no gabinete do pai, em Brasília, consistindo na principal eminência parda do governo. Apesar de atuar sobretudo na área de comunicação, quase como um ministro informal da pasta, extrapolava esse setor, como evidenciado por seu papel central na demissão dos ministros Santos Cruz e Bebianno. O filho mais jovem, Eduardo Bolsonaro, chamado pelo pai de 03, foi durante muito tempo bastante influente na política externa – quase uma espécie de chanceler informal – e por pouco não foi indicado ao principal posto diplomático do Brasil no exterior, a embaixada em Washington. Ao perceber o risco de a indicação do filho naufragar no Senado, o presidente abortou a missão.

O filho mais velho, senador Flávio Bolsonaro (o 01), também teve um papel vital na administração. Embora menos claramente envolvido na definição de certas áreas governamentais – como a comunicação e a política externa –, viu-se como peça central de um esquema de malversação de recursos públicos e lavagem de dinheiro oriundo do desvio de salários de funcionários (muitos deles fantasmas) empregados por seu gabinete quando deputado na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro. As investigações sobre o chamado “esquema das ‘rachadinhas’” produziram um cerco ao filho 01 no âmbito da Justiça estadual, levando-o a uma árdua batalha jurídica para invalidar provas e fazer valer sua condição de

senador, transferindo o processo para os tribunais superiores da Justiça federal. Um dos reflexos disso foi o tensionamento da relação entre Bolsonaro e o governador fluminense, Wilson Witzel, que teria interesse em fazer avançar as investigações ou, ao menos, não teria interesse em estancá-las.

O segundo aspecto revelado pela tendência autofágica do governo é a preponderância de uma lógica de movimento sobre a busca da implementação bem-sucedida de políticas governamentais. Mais que priorizar determinadas áreas de políticas públicas, Bolsonaro imprimia à sua gestão uma dinâmica voltada à constante busca do conflito com os demais poderes, governos subnacionais, imprensa, movimentos sociais, organizações da sociedade civil, setores vinculados às áreas de cultura, ciência e artes, assim como governantes estrangeiros e organizações multilaterais.

### O governo-movimento

Essa priorização da produção constante do conflito a partir do próprio governo denomino governo-movimento. Trata-se de um modo de funcionamento que foca no enfrentamento de outros atores políticos e na agitação contínua da base mais apaixonada do chefe. Mais que resultados práticos, o que o mobiliza é essa produção de ruído que ativa seus simpatizantes, a criação constante de inimigos e a deslegitimação de instituições, atores e políticas.

Esse *modus operandi* evidencia-se em diversos momentos: na desestruturação de políticas e instituições longamente construídas; no ataque verbal virulento a adversários e críticos, motivando contra eles violência real ou simbólica; na mobilização de hordas de apoiadores para a intimidação e para a deslegitimação de poderes constituídos; na perseguição de funcionários públicos que, no cumprimento de suas atribuições legais, produzem resultados que desagradam o governante e seu círculo; na negação de evidências, dados e conhecimento científico, aos quais se contrapõem crenças subjetivas ou “verdades reveladas” do líder; na guerra cultural contra formas de expressão, perspectivas de mundo ou modos de vida divergentes dos preconizados pelo capitão.

Nessa dinâmica, têm importância crucial os membros do grupo governamental dos cruzados ideológicos. A devastação do meio ambiente e dos mecanismos de proteção ambiental; a desqualificação das políticas educacionais pretéritas e de seu legado, bem como a gestão educacional destrutiva e belicosa; a política externa voltada à desqualificação de organismos multilaterais, à intromissão em assuntos domésticos de outros países e à instrumentalização partidária do aparato diplomático, posto a serviço da ideologia presidencial; o desfiguramento das políticas de direitos humanos e cultura; tudo isso ficou a cargo do grupo de ministros classificados anteriormente como “ideológicos”.

É evidente que tal classificação não implica afirmar que os demais membros do governo sejam desprovidos de ideologia ou estranhos ao posicionamento político geral do gabinete em que integram. O ponto é outro: a atuação prioritária na batalha ideológica (ou na guerra cultural) promovida pelos cruzados é o que lhes distingue e credencia ao posto que ocupam. O resultado que precisam entregar não concerne a ganhos aferíveis por meio da avaliação convencional de políticas públicas; trata-se, antes, de verificar se sua performance (inclusive na acepção teatral do termo) produziu efeitos favoráveis ao governo em seu enfrentamento contra

os vários inimigos ideológicos: ambientalistas, cientistas, professores, feministas, artistas, ativistas da sociedade civil, jornalistas, esquerdistas dos mais variados matizes.

Essa forma de atuação foi explicitada no vídeo da reunião ministerial de 22 de abril de 2020, divulgado por determinação do Supremo Tribunal Federal (STF), em decorrência da investigação sobre a tentativa de interferência do presidente na República na Polícia Federal como forma de proteger sua família. Nela, o presidente não só cobrava lealdade pessoal de seus ministros, mas também os elogiava pela atuação na batalha ideológica e pela lealdade pessoal. E os ministros da ala ideológica eram claros em demonstrar seu comprometimento. A ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Damara Alves, alertava o novo titular da pasta da Saúde, o breve Nelson Teich, de que seu ministério estava repleto de feministas, mas que aquele era “um governo pró-família”; o da Educação, Abraham Weintraub, invocava sua condição de ser “do grupo dos ministros mais ligados com a militância” e que continuava militando; o das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, enfatizava a importância de uma política externa calcada na questão dos “valores”; o do Meio Ambiente, Ricardo Salles, defendia o desmonte regulatório da área ambiental, aproveitando para “ir passando a boiada”, uma vez que a imprensa se ocupava com a pandemia de covid-19.

A figura central do governo-movimento, contudo, é o próprio presidente da República. Ele produz tal dinâmica em suas *lives* semanais pela internet, nos discursos que faz periodicamente a seus apoiadores em frente ao Palácio da Alvorada, nas declarações ultrajantes que – ainda quando deputado – tornaram-no célebre e o converteram no “mito”, e que – já como chefe de governo – ainda atizam seus seguidores e repercutem na imprensa e nas redes sociais, e – talvez o mais importante – em suas aparições públicas de prestígio a manifestações não apenas em seu favor, mas também em ataque a instituições do Estado democrático de direito, como o Congresso Nacional, o Supremo Tribunal Federal e a própria ordem constitucional.

Numa das mais significativas aparições desse tipo, ocorrida em 19 de abril de 2020 (apenas três dias antes da mencionada reunião ministerial), Jair Bolsonaro foi ao encontro de manifestantes que se reuniam em frente ao Quartel-General do Exército, em Brasília. Ali, faixas pediam “intervenção militar já com Bolsonaro”, enquanto os presentes bradavam pelo fechamento do Congresso e do STF, assim como clamavam por um novo Ato Institucional n.º 5 – a mais draconiana medida tomada pela ditadura militar. De cima de uma caminhonete, o presidente da República disse a seus apoiadores:

Eu estou aqui porque acredito em vocês. Vocês estão aqui porque acreditam no Brasil. Nós não queremos negociar nada. Nós queremos é ação pelo Brasil. O que tinha de velho ficou para trás. Nós temos um novo Brasil pela frente. Todos, sem exceção, têm que ser patriotas e acreditar e fazer a sua parte para que nós possamos colocar o Brasil no lugar de destaque que ele merece. Acabou a época da patifaria. É agora o povo no poder.

E ainda complementou:

Todos no Brasil têm que entender que estão submissos à vontade do povo brasileiro. Tenho certeza, todos nós juramos um dia dar a vida pela pátria. E vamos fazer o que for possível para mudar o destino do Brasil. Chega da velha política! (BOLSONARO..., 2020).

Nesse episódio, além de respaldar o ataque à ordem democrática promovido por seus seguidores, o presidente da República se colocou como aquele que poderia levar adiante a legítima vontade do povo brasileiro, desrespeitada pela “velha política”. Por isso mesmo não

poderia “negociar nada” com aqueles que a encarnavam. Tratava-se, antes, de submetê-los a essa vontade popular, expressa pelos que nele acreditavam e por ele assumida. Assim, acabar-se-ia com a patifaria por meio do “povo no poder”. Esse evento é quase uma síntese perfeita do populismo autoritário. A ameaça de Bolsonaro, porém, não se cumpriu. O “Cavalão” (como era chamado por seus companheiros de farda) refugou.

### A reação das instituições, o recuo

O governo-movimento é uma estratégia de alto custo: destrói aliados, desgasta o governo perante amplos setores da população e da comunidade internacional, de modo a isolá-lo. Não se trata, como muitas vezes se supõe, de mera cortina de fumaça. Não são as atitudes estapafúrdias que ocultam as reais políticas públicas perpetradas pelo governo, ainda que impopulares, como na área econômica. Na verdade, tais políticas são que conferem algum aspecto de normalidade a uma política destrutiva. Ou seja, se há uma cortina de fumaça, ela parece operar no sentido contrário do que se habitualmente supõe.

A estratégia de alto custo, porém, pode se mostrar autodestrutiva. Isolado politicamente e sem resultados palpáveis, o governo tende a sucumbir. No caso de Jair Bolsonaro, além disso, havia ainda o fator familiar. Com os filhos encurralados por investigações, que poderiam inclusive chegar ao patriarca, o presidente se viu diante de uma reação conjunta dos atores políticos atacados, em diversas frentes institucionais. No Congresso, além do fracasso na agenda legislativa – com um número crescente de medidas provisórias caducadas, vetos presidenciais derrubados e iniciativas legislativas paralisadas – Bolsonaro se via às voltas com a crescente ameaça de *impeachment* e o andamento de uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) sobre uma rede de produção de *fake news* associada à sua campanha antes da eleição e articulada em seu gabinete, após a posse.

No STF, avançavam as investigações sobre o mesmo esquema das *fake news* e sobre sua conexão com grupos de extrema direita responsáveis pela organização dos atos antidemocráticos prestigiados pelo presidente. Prisões de militantes bolsonaristas e operações de busca e apreensão em seus endereços ocorreram no mesmo contexto da divulgação, em maio de 2020, da íntegra da reunião ministerial de 22 de abril. Não apenas ministros como Abraham Weintraub estavam na berlinda, mas também as conexões dos grupos extremistas com os filhos 02 e 03 de Bolsonaro eram conhecidas e abertamente comentadas na imprensa e no Congresso.

O filho 01, por sua vez, era cada vez mais acossado pelas investigações do inquérito das rachadinhas, cujo ápice foi a prisão no dia 18 de junho de 2020 – em operação conjunta das polícias do Rio de Janeiro e de São Paulo – do operador financeiro da família Bolsonaro, Fabrício Queiroz. Ele estava escondido na casa de um advogado do clã, Frederick Wassef, na cidade paulista de Atibaia. A presença do desaparecido Queiroz na casa do advogado dos Bolsonaro, que sempre negavam saber qualquer coisa sobre seu paradeiro, foi bombástica. Constrangeu não apenas os membros do clã, mas também o círculo militar em torno do presidente, cuja participação no governo havia se tornado cada vez maior e cujo pretenso compromisso com a pauta anticorrupção era tisonado pelos laços criminosos da família de seu chefe.

Como consequência, Bolsonaro se recolheu. Ficava claro que sua investida contra a institucionalidade democrática não só produzira uma forte reação, como também se ressentia de fragilidades sérias que o tornavam um alvo fácil. Concomitantemente a isso, mesmo depois de ter, em abril, repudiado a chamada velha política e dito que não negociaria nada, iniciou tratativas com os partidos de adesão no Congresso Nacional (chamados Centrão, no léxico político jornalístico), sinalizando pela primeira vez a intenção de construir algo similar a um governo de coalizão.

O primeiro passo mais decidido nessa direção ocorreu ainda uma semana antes da prisão de Queiroz, quando Bolsonaro recriou o Ministério das Comunicações e nomeou para dirigi-lo o deputado Fábio Faria, do Partido Social Democrático (PSD) potiguar, que, além de membro importante de um dos principais partidos de adesão, era genro do animador de auditórios Sílvio Santos, proprietário do governista Sistema Brasileiro de Televisão (SBT). Com a prisão do ex-assessor e amigo dos Bolsonaro, a escalada da negociação com o Centrão se acelerou: líderes do governo nas duas casas do Congresso, eleitos pelo PSL, cederam lugar a congressistas dos partidos de adesão. O ministro-chefe do Gabinete de Segurança Institucional, general Augusto Heleno, militar de alta patente mais próximo do presidente, teve de conviver com um grupo de políticos que, para ele, era sinônimo de um bando de ladrões.<sup>6</sup>

### O pacto militar-fisiológico

Quando o acordo com o Centrão foi construído, os militares já haviam saltado de cinco para oito ministros, pouco mais de um terço do total. Ademais, ocupavam um posto-chave como a Casa Civil (apesar de seu nome supor não estar a cargo de um militar) e o Ministério da Defesa, concebido para justamente submeter os militares a um comando civil.

Até mesmo a Saúde foi ocupada por militares – o termo é aqui usado no plural, pois não apenas o ministro – sem qualquer experiência na área sanitária – passou a ser um fardado, mas também a maior parte de seus assessores diretos. Em meio à maior pandemia em um século, Bolsonaro desautorizou dois ministros de formação médica até se livrar deles, substituindo-os no posto por um general da área de logística que confessou desconhecer o Sistema Único de Saúde e dirigiu o órgão interinamente por três meses e meio antes de ser efetivado. Em outubro de 2020, justificou um recuo em decisão relativa ao desenvolvimento de uma vacina, após levar bronca do presidente, com a seguinte explicação: “É simples assim, um manda e outro obedece”. Bolsonaro colocou um fardado servil na área de saúde para não ser contrariado em suas opiniões sobre o que deveria ou não ser feito ali. Até mesmo o uso de um medicamento de eficácia não comprovada no combate à covid-19 (a hidroxicloroquina), e não aceito pelos antecessores, foi acatado pelo dócil general Eduardo Pazuello.

Apesar de obterem apenas um ministério, os partidos de adesão nomearam um grande número de correligionários para o segundo e terceiro escalões do governo. Ironicamente, o presidente que jurara por fim à “velha política” da troca de apoio por cargos não só a levou adiante, mas também a realizou apenas no nível menos visível do âmbito abaixo do cargo de ministro: secretarias, empresas estatais, autarquias, fundos etc. Essa incorporação de indicados dos partidos de adesão deu a Bolsonaro algum conforto no Congresso, pois reduziu as chances de que prosperasse um pedido de *impeachment*, assim como investigações mais agudas em comissões parlamentares de inquérito.

De um lado, o presidente escorava-se em seus antigos colegas de farda, que beneficiou corporativamente com melhorias da carreira e ganhos salariais, confundindo outra vez o papel das forças armadas com a política no país – e, em especial, com seu governo. De outro, amparou-se nos partidos de adesão, que embora lhe assegurem proteção no curto prazo, de pouco lhe servirão diante de uma forte maré de impopularidade e do fracasso de políticas governamentais. Diz um adágio político brasileiro que o Centrão ninguém compra, apenas aluga. Seu compromisso com os governos não passa pela partilha de projetos comuns de longo prazo, mas por ganhos políticos imediatos. Se o governo for a pique, os adesistas não se sacrificarão para salvá-lo do naufrágio. Mais provável é que saltem do barco em busca de outro, mais seguro e rentável.

Eleito na onda da antipolítica e inaugurando um governo caótico e de movimento, Jair Bolsonaro viu-se obrigado a mudar de rumo, tão logo percebeu que ele e sua família corriam sérios riscos. Ironicamente, no momento em que redijo este capítulo, um certo bafejo de popularidade – auferido com o ganho de renda dos mais pobres, produto do auxílio emergencial pago durante a pandemia – e a segurança que lhe dá o Centrão incentivam o presidente a novos arroubos de seu velho estilo belicoso, investindo contra governadores, imprensa, comunidade internacional e sociedade civil. Trata-se de ver se, com isso, não porá a perder as próprias condições que lhe dão confiança para ser o que sempre foi. Paradoxalmente, um governo-movimento só tem sucesso se produzir um retumbante fracasso. O problema para o governante é que, com isso, tende a ser tragado também.

## Governo Bolsonaro: a calamidade triunfal

Ricardo Musse

O caminho que pavimentou a ascensão de Jair Bolsonaro – de deputado sem destaque positivo à Presidência da República –, tudo indica, iniciou-se com as manifestações de 2013, as chamadas “Jornadas de Junho”. Convocadas a partir de pautas que reivindicavam a ampliação de direitos, o fortalecimento de um incipiente Estado do bem-estar social e a implantação de uma efetiva mobilidade social, as passeatas se converteram em demonstrações contrárias ao governo e em atos de repúdio ao marco legal da Constituição de 1988. Na prática, o processo desencadeado desde então configurou o término do pacto social e político denominado “Nova República”, instalado como resultado de uma transição lenta e gradual da ditadura militar para um regime democrático (FAORO, 2018; DEBRUN, 1983; SAES, 2001).

Uma das consequências dessa mudança de regime político sem rupturas foi a convocação de um Congresso Constituinte em lugar da pretendida Assembleia Constituinte soberana, bandeira empunhada por amplos setores da oposição durante os anos de combate à ditadura. A possibilidade de uma Constituinte exclusiva foi inviabilizada com a derrota, em 1984, da emenda por eleições presidenciais diretas, a despeito da presença de milhões de pessoas nos eventos da campanha Diretas Já.

A eleição do Congresso Constituinte em 1986, no bojo do Plano Cruzado – um caso clássico de estelionato eleitoral –, foi, a princípio, encarada com ceticismo no campo da esquerda. Apesar de contar com poucos representantes no parlamento, a esquerda, todavia, fez valer sua força social por meio de intensas mobilizações em defesa de suas pautas históricas, tarefa facilitada por uma conjuntura que combinava crise econômica e ascensão das lutas da classe trabalhadora e dos movimentos sociais. O resultado, a Constituição de 1988, na medida em que atendeu a demandas em si contraditórias de quase todos os setores da sociedade, agradou e ao mesmo tempo desagradou a todos.

A instabilidade do pacto constitucional foi assumida no próprio corpo da Constituição com a inclusão de um apêndice denominado “Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”, no qual entre outras medidas se estabelecia que: “No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País” (BRASIL, 1988). Além disso, instituiu-se uma *revisão constitucional* que redundou na aprovação em 1994 de seis Emendas constitucionais de revisão.

Na verdade, o conflito estava instalado no núcleo do texto constitucional. É nítido o descompasso entre as determinações de ordem econômica, orientadas segundo as premissas de uma concepção de Estado liberal, e a garantia de uma plethora de direitos sociais, alicerces do Estado de bem-estar (CERQUEIRA, 2001; VIEIRA, 2018).<sup>7</sup> Na dinâmica desencadeada por esse antagonismo, a concepção liberal prevaleceu por meio da aprovação, na década de 1990, de

uma série de emendas constitucionais e de leis infraconstitucionais. As modificações na legislação foram justificadas – sucessivamente – como necessidade de adequação (1) à “nova ordem mundial” decorrente da queda do Muro de Berlim; (2) à emergência do fenômeno da globalização; (3) ao desenvolvimento de um novo (neoliberal) ambiente de negócios.

Durante esse processo de consolidação da supremacia do liberalismo econômico no corpo constitucional, os partidários do polo oposto passaram a denunciar as sucessivas modificações como uma distorção e mesmo como uma inversão do *espírito* e da *letra* da Constituição de 1988. As reclamações não se restringiam, no entanto, à ordem econômica, alcançavam também a regulamentação do sistema político – acusado de favorecer o poder oligárquico –, assim como a própria “harmonia” entre os poderes, desequilibrada pela primazia do Executivo.

Na coletânea *O debate sobre a Constituição de 1988* (2001), organizada por Demian Fioccae Eros Roberto Grau, uma série de veredictos expressam o desencanto manifestado por proeminentes defensores do pacto constitucional. Carmen Lúcia Antunes Rocha ressalta a parcialidade dos esforços de complementação da lei constitucional, indicando que a Constituição de 1988 “[...] não obteve, na parte relativa à ordem econômica a sua inteira regulamentação. Mais grave ainda, chegou a ser alterada e a ter alguns de seus dispositivos revogados” (ROCHA, 2001, p. 30).

Celso Antônio Bandeira de Melo alerta que, na comemoração dos dez anos da Constituição, assiste-se aos seus “discretos funerais”, pois ela,

[...] de um lado, sofreu um processo de desfiguração por via de emendas que lhe subtraíram características básicas, amputando aspectos fundamentais de seu projeto. De outro, foi sistematicamente afrontada no que tinha de mais elementar; isto é, em seu comprometimento com os valores democráticos substanciados na tripartição do exercício do poder (MELO, 2001, p. 35).

Eros Roberto Grau corrobora essa avaliação. Depois de comentar as emendas constitucionais promulgadas a partir de agosto de 1995, conclui:

A Constituição moderna é, de veras, também um instrumento da sociedade contra o abuso de poder. Destruído o ideal de solidariedade que anima a coesão social no Estado social – alvo maior do neoliberalismo – agora se empenham os maravilhosos na redução das liberdades democráticas, mesmo porque da insegurança social e individual, depende a fluência dos mecanismos de competição nos mercados (GRAU, 2001, p. 75).

Fábio Konder Comparato destaca uma recorrência histórica, o fato de que, no Brasil, “as constituições republicanas duraram pouco”. E enuncia profeticamente: “algo de semelhante está em vias de suceder com a Constituição Federal de 5 de outubro de 1988. Ela continuará a fazer parte, materialmente do mundo dos vivos, mas será um corpo sem alma” (COMPARATO, 2001, p. 77).

José Afonso da Silva considera que “a crise do Estado brasileiro” – configurada na debilidade da organização do poder, do sistema representativo, do mecanismo eleitoral e do funcionamento do Estado – decorre do fracasso da Constituição em promover uma reforma do Estado. Assim, o jurista avalia que “ela deixou praticamente intacta a estrutura arcaica de poderes. Não eliminou o clientelismo, nem o cartorialismo, nem o corporativismo” (SILVA, 2001, p. 90).

Em um artigo redigido em parceria, Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo e Eros Roberto Grau advertem para os riscos do descolamento da interpretação judicial da norma constitucional:

O direito moderno/direito formal já não merece mais crédito de parte da sociedade e esta, na busca de uma razão de conteúdo [no direito] nos coloca sob o risco de substituição da racionalidade formal do direito – com sacrifício da legalidade e do procedimento legal – por uma racionalidade de conteúdo construída a partir da ética (qual ética?!), à margem do direito (BELLUZZO; GRAU, 2001, p. 112).

O risco maior, não hesitam em apontar, encontra-se nos procedimentos da mídia vitaminando o movimento que “fatal e irremediavelmente, será resolvido, no bojo da diáde violência/direito pelo primado do primeiro termo” (p. 112).

No interregno dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, o debate arrefeceu, renascendo com força no bojo dos impactos sociais provocados pela crise econômica de 2008, cujos efeitos só se fizeram sentir no Brasil a partir de 2012.<sup>8</sup> Desencadeadas a partir de uma demanda específica – a revogação do aumento das passagens do transporte público paulistano decretadas em comum acordo pelos governos do estado (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB) e do município (Partido dos Trabalhadores – PT) – as manifestações de 2013 transformaram a crise econômica e social em crise política. As disputas em torno da Constituição tomaram as ruas, transbordando “da arma da crítica à crítica das armas”.

As ruas foram ocupadas, primeiro, por movimentos sociais insatisfeitos com a indisposição demonstrada pela coalizão no poder – comandada pelo PT – em revogar as revisões das Disposições Transitórias da Constituição, que levaram ao predomínio do Estado liberal sobre o Estado do bem-estar social.<sup>9</sup> Em seguida, prevaleceu na miríade de reivindicações a pauta – reiterada à exaustão na narração em tempo real dos eventos pela mídia corporativa – da direita neoliberal: preconizava-se simultaneamente a redução do Estado e o fortalecimento de suas instâncias de controle e repressão. O predomínio das bandeiras da oposição ao governo vigente se consolidou como parte de uma narrativa que atribuía todas as mazelas do país à corrupção empreendida por um único tipo de agente, os políticos profissionais. Tratava-se evidentemente de uma construção imaginária, tonificada pela memória recente das transmissões ao vivo das sessões do julgamento do Mensalão pelo Supremo Tribunal Federal (STF), ocorridas no segundo semestre de 2012 (BUCCI, 2016; MARICATO, 2013).

Atônita, a presidenta Dilma Rousseff convocou, no dia 24 de junho de 2013, governadores e prefeitos das capitais para uma reunião no Palácio do Planalto durante a qual propôs cinco pactos genéricos e uma proposta concreta – a convocação de um plebiscito para deliberar sobre a convocação de um processo constituinte, destinado exclusivamente a fazer a reforma política –, sugestão imediatamente rechaçada pelo Congresso Nacional.

Por meio dessa combinação de movimentos, tornaram-se tangíveis os temores expostos por aquela plêiade de juristas ao longo das comemorações dos dez anos da Constituição. Com funerais públicos e réquiens festivos, a Constituição tornou-se, desde então, efetivamente “um corpo sem alma”. A racionalidade formal do direito, a legalidade e o procedimento legal foram substituídos por uma “racionalidade de conteúdo”, assentada na ideologia imposta pela classe dominante sob o disfarce de uma ética, de um senso comum, que conquistou os corações e as mentes da maioria da população.

Essa situação foi intensificada pela opção da presidenta Dilma Rousseff em priorizar as demandas vocalizadas pela mídia em detrimento das reivindicações de sua base social. Na sequência, o governo ampliou a dotação orçamentária da Polícia Federal, da Receita Federal e do Ministério Público (reorganizado sob a forma de gigantescas forças-tarefas), e adotou

medidas para fortalecer a capacidade de investigação desses órgãos, ampliando seus âmbitos de atuação e, *last but not least*, reforçando seus poderes legais com a regulamentação de práticas importadas do direito norte-americano, como o instituto da “delação premiada”. Criou-se, assim, o arsenal institucional e jurídico que possibilitou o surgimento, em 2014, da autodenominada operação Lava Jato.

A violência, no entanto, só eclipsou efetivamente o direito quando novos atores entraram em cena. Os militares – agora liderados pela parcela que resistiu à transição para o regime democrático – participaram ativamente das manifestações convocadas, a partir de 2014, contra o governo.<sup>10</sup> Em pouco tempo, passaram a ditar o tom e o conteúdo desses atos, cujo estandarte adquiriu a forma de uma contestação do espírito e da letra da Constituição de 1988.

A historiografia sobre o período da ditadura nem sempre destaca, embora tampouco ignore em seus relatos, a inflexão do regime militar brasileiro ocasionada pela vitória de Jimmy Carter nas eleições presidenciais de 4 de novembro de 1976. A “política dos direitos humanos”, pedra de toque da Doutrina Carter, configurou um novo paradigma para a intervenção, direta ou indireta, do poder militar norte-americano. A justificativa para ações de proteção, em escala mundial, do domínio da classe capitalista – ponto central da diplomacia norte-americana desde o discurso dos 14 pontos do presidente Wilson em 1918 – deixou de ser o “combate ao comunismo”, tornando-se paulatinamente a “preservação da democracia liberal”.

Diante desse novo cenário, a luta pelo comando das Forças Armadas brasileiras polarizou-se entre dois grupos: o partidário da abertura “lenta, segura e gradual” e o que preconizava a manutenção da vigência do padrão instaurado pelo Ato Institucional n.º 5 (AI-5). O predomínio do primeiro grupo se consolidou com a demissão, em 12 de outubro de 1977, do ministro do Exército, o general Sylvio Frota, pelo general-presidente Ernesto Geisel, e com o fracasso da tentativa de “golpe dentro do golpe” ensaiada pelas tropas adeptas do que então se denominava “linha dura”.

Uma parte dos militares da base de apoio de Sylvio Frota, em especial os que atuavam diretamente nos órgãos de repressão e combate à guerrilha, não aceitou esse desfecho. Eles continuaram agindo nos subterrâneos com o mesmo *modus operandi*, como ficou evidente no episódio do atentado do Riocentro, em 30 de abril de 1981. Uma parcela desse grupo estabeleceu vínculos orgânicos com o crime organizado, alguns inclusive ocupando postos de comando na contravenção e inserindo-se, também, nas milícias que disputam o comando dos morros e das periferias do Rio de Janeiro com o tráfico. Não prescindiram tampouco da atuação na política convencional, elegendo representantes nas câmaras municipais, nas assembleias legislativas estaduais e no Congresso Nacional. Na Câmara dos Deputados, constituem o núcleo organizador da Frente Parlamentar de Segurança Pública, mais conhecida como “bancada da bala”.

Com a reeleição de Dilma Rousseff, o movimento em favor da deposição da presidenta galvanizou apoio na classe média, no empresariado, na maioria da representação parlamentar no Congresso Nacional e daí em seu órgão consultivo, o Tribunal de Contas da União (TCU). Seus desdobramentos configuraram uma autêntica “contrarrevolução preventiva” (MASCARO, 2018), cuja compreensão não pode ignorar os legados da história social do Brasil (a escravidão, a inquisição, o patriarcado, o patrimonialismo), a recorrência de governos ditatoriais desde a

Proclamação da República e, tampouco, as tendências autoritárias inerentes à sociabilidade capitalista.<sup>11</sup>

A partir do golpe do *impeachment*, em 2016, que retirou do poder – sem qualquer comprovação de crime de responsabilidade – uma presidenta legitimamente eleita, o Brasil tornou-se efetivamente uma pseudodemocracia (PRONER, 2016).

Apesar da manutenção de alguns direitos próprios da ordem democrática, como as liberdades de expressão, de reunião, de organização e de manifestação, falta o decisivo: a igualdade de condições no jogo político e na competição eleitoral. O partido – vitorioso em quatro eleições sucessivas – que governou o país durante treze anos (assim como os setores coligados que lhe deram sustentação) foi submetido a um incessante processo de *lawfare* (MARTINS; MARTINS; VALIM, 2019).

A representação política, ainda que heterogênea, dos interesses da classe trabalhadora tornou-se o alvo prioritário do aparato repressivo do Estado (Judiciário; Ministério Público, Polícia Federal, Receita Federal, Forças Armadas), em conluio com agências de segurança norte-americanas (VIANA; NEVES, 2020). Desencadeou-se, assim, uma série de ações *justificadas* por meio de uma campanha de *criminalização* desenvolvida no espaço público pela imprensa corporativa (os grandes jornais, as maiores revistas, a maioria das emissoras de rádio e a totalidade da mídia televisiva) e nas redes sociais, por uma poderosa indústria de *fake news* (financiada por empresários avulsos, *think tanks*, corporações nacionais e estrangeiras).

No bojo desse processo, Jair Bolsonaro replicou, no Brasil, o modelo de organização da direita neofascista do hemisfério norte. Para tanto, contou com o apoio explícito de *think tanks* dos Estados Unidos, como a rede Atlas Network e o Instituto Ludwig von Mises,<sup>12</sup> de organizações como a American Conservative Union (ACU),<sup>13</sup> de teóricos como Matt Schlapp e de Steve Bannon. Este último, operador da empresa Cambridge Analytica, famosa pelas suspeitas de manipulação de dados tanto na eleição de Donald Trump quanto no Brexit.

A coalizão eleitoral que elegeu Jair Bolsonaro foi composta pelos segmentos mais poderosos da política e da economia brasileira. Uma aliança assentada, sobretudo, em dois pontos de um programa comum: (1) excluir ou tornar inoperante a ação da classe trabalhadora, bem como de seus partidos e sindicatos; (2) implantar um novo choque, em registro *hard*, de neoliberalismo (PAULANI, 2019). O acordo em relação a esses dois pontos gerou uma inédita convergência entre a oligarquia política e as diversas frações da classe capitalista, a agrária, a industrial e a financeira; os grupos associados ao setor externo e os voltados para o mercado interno; o grande, o médio e o pequeno empresariado.

Essa associação, construída no decorrer dos mandatos de Dilma Rousseff, cristalizou-se com o golpe que derrubou a presidenta. O governo de Michel Temer seguiu à risca o programa anunciado meses antes da deposição da petista num documento denominado “Uma Ponte para o Futuro” (PMDB, 2015). Instalado no Palácio do Planalto, Temer comandou a aprovação pelo Congresso de uma *reforma trabalhista*, concebida como um instrumento de revogação de direitos inscritos na Constituição de 1988.<sup>14</sup> A solda final nessa aliança se deu no segundo turno das eleições de 2018, sob a forma de uma frente compacta contra o candidato do Partido dos Trabalhadores (MASCARO, 2019).

A partir de janeiro de 2019, essa coalizão passou a ocupar os postos centrais de comando do país. No exercício do poder, logo afloraram antagonismos decorrentes de interesses heterogêneos, de tal forma que a própria composição do governo pode ser descrita como uma

situação de equilíbrio instável permanente. As contradições latentes entre os participantes do “condomínio do golpe” gestaram uma disputa, acirrada e ainda não decidida, entre os diversos círculos em torno da determinação das diretrizes e do gerenciamento da condução do governo.

O caso mais flagrante das dificuldades em unificar tendências políticas e ideológicas divergentes presentes no amálgama bolsonarista talvez seja a dança das cadeiras no Ministério da Educação (MEC). Ricardo Vélez Rodriguez permaneceu no cargo por pouco mais de três meses. Seu sucessor, Abraham Bragança de Vasconcellos Weintraub, durou pouco mais de um ano. Carlos Alberto Decotelli da Silva, o breve, foi nomeado, mas não chegou sequer a tomar posse. O último – o pastor Milton Ribeiro – assumiu o cargo em julho de 2020. Os sinais da instabilidade vão além desse rodízio de ministros, já que movimento idêntico ocorreu nos principais órgãos da estrutura organizacional do MEC. Ali o embate, nem sempre visível nas demais instâncias do governo, ocorre a céu aberto. Militares, quadros do bolsonarismo (os ditos “olavistas”) e tecnocratas oriundos do mercado financeiro travam um combate sem quartel.

A paralisia e a descoordenação administrativa – saudada pelos setores esclarecidos da oposição – decorre da disputa, para além de cobiçados cargos do butim, pelo sentido da orientação da política educacional. Não há convergência possível entre (1) neoliberais que procuram remercantilizar a educação, confiando no controle do imaginário pelo mercado; (2) militares saudosos da educação moral e cívica (e da censura política) da época do regime autoritário; e (3) neoconservadores, que consideram o sistema estatal de ensino um aparelho ideológico imprescindível em sua guerra declarada aos valores culturais da modernidade, agrupados pejorativamente no *slogan* “marxismo cultural”.<sup>15</sup>

Essa instabilidade estrutural adquiriu novos contornos com a chegada ao país da pandemia do coronavírus. Jair Bolsonaro e seu grupo de seguidores fiéis identificaram, na crise sanitária, econômica e social, a oportunidade de acelerar o acalentado projeto de implantação de um governo autoritário.

A dinâmica da contrarrevolução preventiva engendrou uma série de procedimentos que solaparam paulatinamente as bases institucionais da democracia. Iniciado com o desrespeito à letra e ao espírito da Constituição, o processo deslegitimou o sistema de contrapesos entre os três poderes, eixo central da democracia moderna, colocando como ameaça no horizonte o bonapartismo ou o neofascismo (BIGNOTTO, 2020). Nesse cenário, faz sentido que Jair M. Bolsonaro se movimente para instaurar um governo (e no limite, um regime) autoritário. A dimensão antissistema de seus discursos e sua orientação *antiestablishment* – referendada pelo voto de uma parcela expressiva da população – se cristalizaram, na prática, como uma negação do marco legal instaurado pela Constituição de 1988.

Nessa direção, em um jantar na residência do embaixador do Brasil em Washington, em 18 de março de 2019, diante da nata da extrema direita norte-americana, Bolsonaro afirmou: “O Brasil não é um terreno aberto onde nós pretendemos construir coisas para o nosso povo [...] nós temos é que desconstruir muita coisa” (BOLSONARO, 2019). Pouco mais de um ano depois, na reunião ministerial de 22 de abril de 2020, cujo vídeo foi liberado por uma decisão do ministro do STF, Celso de Melo, Bolsonaro pregou a desobediência aos poderes institucionais reafirmando: “eu quero todo mundo armado” (BOLSONARO, 2020a).

O modelo de poder autoritário visado não tem um figurino determinado. Trata-se de algo a ser definido nos embates com as forças opositoras. É possível, no entanto, identificar

simpatias em Bolsonaro e nos integrantes de seu círculo íntimo por várias formas de regime não democrático, o poder soberano do governante do antigo regime, o permanente Estado de exceção do nazifascismo, a ditadura militar brasileira sob a égide do AI-5.

Esse movimento brusco, a tentativa meio atabalhoada de ampliar o controle do Executivo sobre a vida política, econômica e social, causou dissensões e fragmentações que intensificaram o processo – já em curso desde a posse – de desagregação e reconfiguração do bloco no poder.

Os principais momentos desse desdobramento foram a saída do governo do ministro da Saúde, Henrique Mandetta, uma indicação do Democratas (DEM) e de um expressivo grupo de deputados; e, na sequência, a demissão do ministro Sergio Moro, o maior representante do lavajatismo e que conta com apoios importantes no Judiciário, na mídia corporativa e na classe média tradicional. Um deslocamento do sistema político em relação ao governo se fez notar nas discordâncias sobre as formas de condução da pandemia entre o governo central e a maioria dos governadores e prefeitos.

A resistência à ampliação do poder concentrado nas mãos do presidente se intensificou entre parlamentares, veículos da imprensa, movimentos sociais, órgãos da sociedade civil, bem como na cúpula do Poder Judiciário. Com o distanciamento da direita tradicional em relação ao governo Bolsonaro, abriu-se caminho para a instalação simultânea de três investigações sobre a indústria de *fake news*: uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no Congresso Nacional; um inquérito, no STF, conduzido pelo ministro Alexandre de Moraes e outra, no bojo de ações em trânsito no Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Acuado, sem poder continuar jogando com a suspeita (blefe desmentido pelo general comandante do Exército) de que a pregação antidemocrática de seus seguidores e de suas redes sociais contava com o respaldo das Forças Armadas, Bolsonaro ensaiou um recuo tático, cedendo os postos de ministros palacianos aos militares, considerados, não se sabe bem por que, como guardiões da institucionalidade,<sup>16</sup> e a condução política do governo, ao conglomerado de partidos fisiológicos conhecido como “Centrão”.<sup>17</sup>

Na negociação com os membros do Centrão – muitos deles descendentes diretos da Aliança Renovadora Nacional (Arena), braço político de sustentação do regime militar, e/ou antigos companheiros do presidente em seus anos de limbo no baixo clero do Congresso –, Bolsonaro cedeu cargos e verbas que permitiram a esses partidos, nas eleições municipais de 2020, aumentar significativamente o número de votos e de vereadores e prefeitos eleitos. Em troca, ele recebeu a garantia de que as movimentações visando a sua destituição cessariam. Um dos selos da união foi o interesse comum em enfraquecer a operação Lava Jato que, mesmo após a saída de Sergio Moro para ocupar o cargo de Ministro da Justiça, continuava pairando sobre a cabeça dos políticos como uma ameaça.

A coabitação com os políticos do Centrão amplia o arco de apoios do presidente. O governo Bolsonaro é sustentado, em última instância, por adeptos incondicionais ao autoritarismo e por grupos indiferentes ao exercício dessa forma de poder. Pode se identificar na sua base, em outro registro, tanto setores pautados pela busca consciente de interesses econômicos como indivíduos motivados por compensações de ordem psíquica ou imaginária. O bolsonarismo é predominante em basicamente quatro grupos sociais ou culturais: os agentes da repressão, os fundamentalistas religiosos, o empresariado e a classe média tradicional.

Os membros das forças coercitivas (dos generais aos vigilantes da segurança privada), executores do monopólio da violência estatal e paraestatal, reforçaram sua adesão a Bolsonaro

quando este escolheu a arma como símbolo de sua campanha eleitoral, sinalizando uma licença para matar. Mesmo que visivelmente hipócrita, o discurso do conservadorismo moral atraiu fundamentalistas de todas as religiões.<sup>18</sup> O empresariado visualizou, no seu governo, a realização da pauta ultraliberal de desmonte de direitos trabalhistas e sociais.

A identificação com Bolsonaro de uma massa de indivíduos (personalidades autoritárias, presentes em todos os segmentos sociais, embora majoritárias apenas no âmbito da classe média) passa pela mobilização de afetos como o medo, o ódio e o ressentimento social (ADORNO, 2019; FREUD, 2020). Como condutor de um movimento neofascista, ele estimula mecanismos inconscientes valendo-se de um repertório de procedimentos miméticos, provenientes de uma tradição iniciada com Mussolini e Hitler, e aclimatada no continente no pós-guerra por uma série de agitadores fascistas norte-americanos (ADORNO, 2015). Esse arsenal foi recentemente atualizado pela imitação da atitude de pastor no púlpito televisivo e do comportamento do apresentador de programas de auditório. Enquanto Bolsonaro demonstra, por meio de *lives* diárias ou semanais, o domínio de técnicas radiofônicas e televisivas, seus colaboradores, valendo-se do uso cientificamente programado de algoritmos, disseminam toneladas de *fake news* nas redes sociais.

O bolsonarismo frutificou-se no solo adubado pelo movimento cultural dito pós-modernista e pela reconfiguração da subjetividade, e da identidade individual promovida pela sociabilidade neoliberal. Os teóricos do pós-modernismo disseminaram a ideia de que qualquer forma de saber, inclusive o discurso científico, constitui apenas uma narrativa sujeita à disputa. Assim, embaralhando as esferas dissociadas ao longo da modernidade, transformaram tudo em luta pelo poder, logo, em política (embora se anunciem como uma antipolítica) (LYOTARD, 1992; ANDERSON, 1999). As formas determinantes de configuração das identidades, nesse período de hegemonia neoliberal, hipertrofiaram a ação individual num mundo hobbesiano de cada um para si (e deus contra), destruindo os últimos resquícios dos vínculos sociais comunitários (DARDOT; LAVAL, 2008).

O terraplanismo, o desprezo pela técnica, pelo especialista, pela ciência, pelo raciocínio e pela ação racional mostraram sua insuficiência de forma inequívoca nas orientações da condução pelo governo da emergência sanitária provocada pela disseminação da covid-19. O descaso de Bolsonaro diante dos mortos pela pandemia, cristalizado em sua fala “E daí? Lamento. Quer que eu faça o quê?” (BOLSONARO, 2020b), seu incentivo ao autossacrifício permite inferir que se trata de uma política *genocida*. Assim, na conjunção entrelaçada a diversas crises – sanitária, econômica, política, cultural, social – no solo da terra devastada, resultante do projeto de desconstrução implantado pelo bolsonarismo, ergue-se uma *calamidade triunfal*.

**Formas de governo,  
relação entre os poderes  
e federalismo**



*image  
not  
available*

*policy communities* e burocracias públicas, com a restrição da participação de movimentos organizados e com o funcionamento de colegiados em diferentes áreas de políticas públicas. Unilateralmente, o presidente editou o Decreto n.º 9.759, de 2019, para a extinção de colegiados do Executivo federal, parcialmente suspenso pelo STF por extinguir conselhos criados pela legislação e não passíveis de suspensão por decreto. Tais movimentos ecoam a retórica populista de Bolsonaro, que busca desacreditar e impor perdas reputacionais aos burocratas, para silenciá-los ou forçar sua saída.<sup>26</sup>

Refratário ao recrutamento de assessores fora de sua coalizão eleitoral, Bolsonaro expandiu a nomeação de militares para cargos civis do governo. Em levantamento realizado a pedido do Tribunal de Contas da União (TCU), havia 6.157 militares lotados em cargos civis na administração pública federal em meados de 2020, um aumento de 108,2% em comparação ao ano de 2016. A nomeação para cargos de confiança, cargos no ministério da Saúde e para contratos temporários no Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) respondem por esse incremento. Importa salientar que essa “militarização” do Executivo toma curso em meio a tensões entre o presidente e os militares, com eventos conflituos que culminaram na saída de alguns deles de postos ministeriais e de alta direção na presidência.<sup>27</sup> Além disso, a inflexão mais recente do gabinete, com a nomeação de indicados pelos partidos legislativos, indica focos potenciais de tensão entre esses dois grupos, militares e aliados partidários, beneficiados pela patronagem presidencial.

### **Unilateralismo administrativo em um Executivo politizado**

Minoritário e recalcitrante em formar uma coalizão legislativa em bases estáveis, Bolsonaro tem recorrido às medidas infralegais, como decretos regulamentares e autônomos, para promover mudanças significativas na regulamentação e na implementação de políticas públicas.<sup>28</sup> Referências ao poder da “Bic presidencial” são recorrentes, conforme relato do próprio presidente sobre o diálogo que teve com o presidente da Câmara dos Deputados. “Com a caneta eu tenho muito mais poder do que você. Apesar de você, na verdade, fazer as leis. Eu tenho o poder de fazer decretos. Logicamente, decretos com fundamento” (BOLSONARO..., 2019), afirmou durante o lançamento da Frente Parlamentar Mista da Marinha Mercante Brasileira, em maio de 2019.

Unilateralismo presidencial se refere às ações diretas do chefe do Executivo na condução das ações de governo para além da discricionariedade delegada ao presidente. Em países com mandatários dotados de amplos poderes legislativos, como o Brasil, o termo abarca o uso de decretos constitucionais ou delegados, como a medida provisória, na produção de leis. Nesses países, o unilateralismo na esfera administrativa tem recebido menos atenção. Embora constitucionalmente delimitado, a edição de medidas infralegais tem considerável potencial de ampliar, para além da delegação original, a discricionariedade presidencial na tomada de decisão. Certo grau de unilateralismo presidencial chega a ser recorrente no país, cuja estrutura decisória é centrada em um Executivo, que conta com forte delegação de poderes aos presidentes. Chefes do Executivo e seus agentes reformulam políticas, reestruturam órgãos e suas competências ou realocam burocratas para além das competências delegadas, aproveitando imprecisões e indefinições das leis ou interpretando-as ao seu sabor.

*image  
not  
available*

## Bolsonaro e o Congresso: a caminho da estabilidade?

*Fabiano Santos*

*Leonardo Martins Barbosa*

O resultado eleitoral de 2018 abalou os alicerces da democracia brasileira. Senão por outro motivo, porque o crescimento da extrema direita, militarizada e fundamentalista, defensora da ditadura e inimiga da ciência, levou à Presidência da República um candidato que abertamente prega contra os princípios inscritos na Constituição de 1988. A eleição do antigo capitão do exército, entretanto, é apenas um ponto, não menos importante, de uma ampla desestruturação do sistema político que se insinua desde 2015, quiçá antes. Neste capítulo, vamos examinar como se tem desenvolvido a relação entre o presidente Jair Bolsonaro e o Congresso Nacional, em busca de pistas sobre as consequências (e os riscos) desse novo cenário para a democracia brasileira.<sup>33</sup>

Começamos nossa análise chamando atenção para aspectos que se tornaram definidores da política brasileira na Nova República, e que parecem ter se perdido, ao menos momentaneamente. O Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que, desde 1994, passaram a polarizar a contenda presidencial e contribuir para ordenar a disputa política no país (MELO; CÂMARA, 2012), enfrentam graves crises. Pagando o preço por ter liderado a perigosa aventura golpista, pela primeira vez, desde 1989, um candidato do PSDB deixa de estar no segundo turno presidencial. Com uma bancada reduzida à de partidos médios na Câmara dos Deputados, esse partido encontra-se em um limbo no Congresso: não é protagonista no governo, nem na oposição, mas flutua incerto entre esses dois polos, sendo incapaz de exercer qualquer tipo de liderança política, ao menos no Legislativo. O PT, por sua vez, massacrado pela operação Lava Jato, desde 2015 perde lideranças, votos e governos. O fato de o partido ter formado a maior bancada do Congresso não deve iludir os militantes mais afoitos. Os 54 deputados e deputadas petistas não superam sequer sua bancada de 1998, último ano em que esteve na oposição.

É inegável, entretanto, que o PT ainda ocupe posição determinante no âmbito da esquerda. O partido é responsável por 40% das bancadas somadas do Partido Socialista Brasileiro (PSB), do Partido Democrático Trabalhista (PDT), do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e do próprio, que, juntos, elegeram 131 deputados e deputadas. Em 2014, esses mesmos partidos somavam 138 representantes, dos quais cerca de metade (69) era petista. Assim, se no âmbito eleitoral o PT parece ter perdido sua capacidade de aglutinar esse grupo de partidos em torno de seu projeto, sendo também testemunha do crescimento de lideranças de outros partidos em algumas das principais praças eleitorais, no Congresso sua coordenação ainda é imprescindível. Seus parlamentares ocupam posições estratégicas em comissões ao mesmo tempo que se revezam, de forma relativamente harmônica e amistosa, com outros partidos nas lideranças da minoria e da oposição.

*image  
not  
available*

heterogênea dessa coalizão. No caso, ela foi exercida nos dois primeiros anos da atual legislatura por Rodrigo Maia (DEM-RJ), então presidente da Câmara dos Deputados, que não se esquivou, inclusive, de dialogar com a oposição de esquerda. A tramitação da reforma da Previdência foi emblemática do comportamento desse grupo. A aprovação do projeto, que poderia ter sido considerada uma vitória expressiva do governo, ocorreu após intensa costura no Congresso, a partir da qual o projeto foi amplamente modificado, incorporando, inclusive, algumas preocupações de partidos de esquerda – como a manutenção do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

No contexto da pandemia, a autonomia dessa maioria congressual tornou-se mais evidente não apenas na Câmara, como também no Senado. O contexto extraordinário levou o Congresso a suspender as sessões presenciais e o funcionamento das comissões permanentes e de quase todas as temporárias, habilitando, de forma paralela, a votação remota (SANTOS; GERSHON, 2020). Para além dessa reorganização técnica, chamamos atenção também para o modo como as lideranças da Câmara e do Senado, em particular a maioria de centro-direita a que nos referimos, organizaram-se nas mesas de cada uma das Casas e nos colégios de líderes, para mitigar os efeitos da liderança errática vinda do Planalto. Esse comando pouco articulado do governo pode ser simbolizado pelas sucessivas demissões de ministros da Saúde e pela guerra declarada aos governadores de São Paulo e Rio de Janeiro, por causa das medidas restritivas por eles adotadas e, mais tarde, também em razão do programa de desenvolvimento de vacina financiado pelo governador paulista, João Doria (PSDB).

Com efeito, verificamos que, durante a pandemia, a taxa de governismo caiu não apenas na Câmara, mas também no Senado, Casa que se mostrou aparentemente mais alinhada ao governo durante o ano de 2019. Enquanto, na primeira, a queda foi de 74,3% para 68,3%, na segunda, saiu de 74,7% para 59,3%. Igualmente significativo, ao passo que o grau de consenso entre os parlamentares caiu ligeiramente na Câmara após a eclosão da pandemia, no Senado, essa realidade manteve-se praticamente estável, tanto antes e quanto depois.<sup>42</sup>

A interpretação desses números passa necessariamente pelas ações do bloco majoritário a que nos referimos e pela diferença de seu comportamento em relação aos parlamentares da nova direita, encontrados principalmente no PSL (mesmo após a cisão com o presidente) e no Novo, que se mantiveram alinhados ao governo. Assim, o que se observou durante a pandemia na Câmara foi um distanciamento do bloco de centro-direita do Planalto desses dois partidos, o que diminuiu o grau de consenso na Casa e tornou mais evidente a diferença entre esses dois grupos de direita. Entretanto, se esses parlamentares constituem um grupo relativamente numeroso na Câmara, a mesma situação não ocorre no Senado, onde o bloco majoritário distanciou-se como um todo do governo, impactando a taxa de governismo de modo significativo. Além disso, o movimento pode ter refletido a sensibilidade da Casa nos interesses dos estados, atingidos pela postura hostil do presidente em relação aos governadores do Nordeste e do Sudeste. Principalmente, o movimento da maioria mostrou, tanto no Senado quanto na Câmara, que era ilusória a ideia de que o governo lograra formar uma maioria sólida.

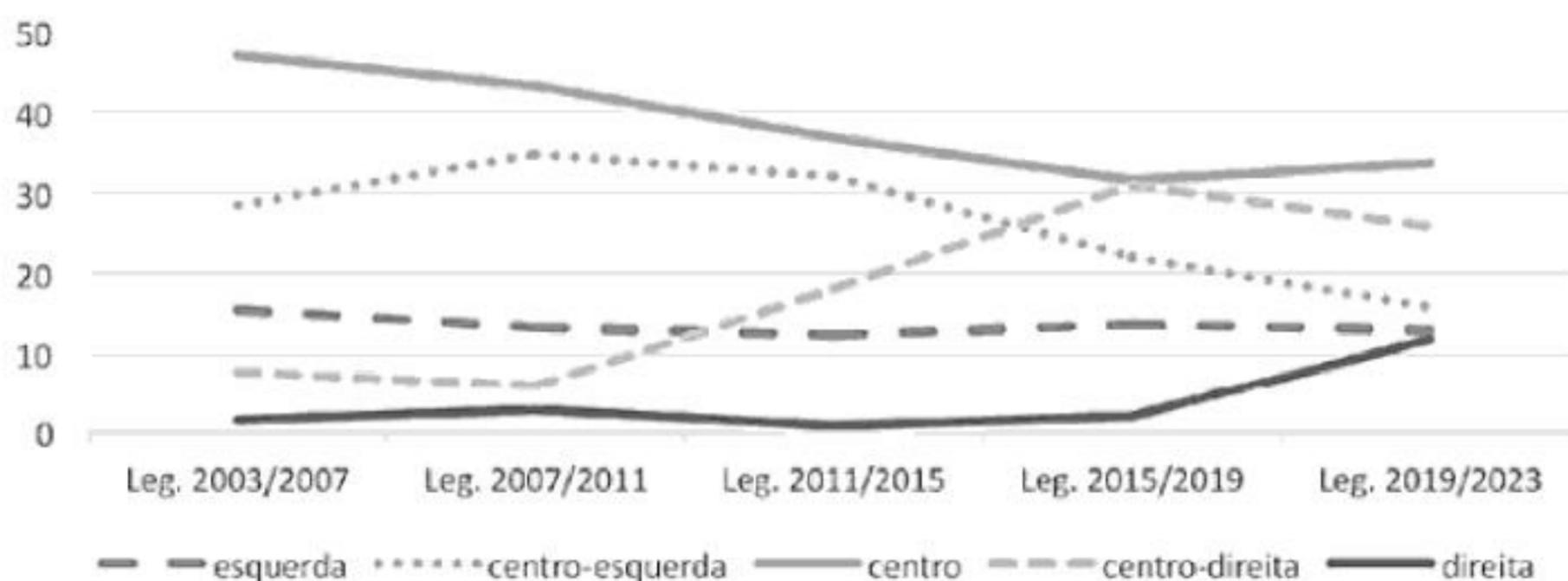
Assim, as altas taxas de governismo no primeiro ano de Bolsonaro retrataram antes a proximidade entre as agendas do Executivo e Legislativo do que os feitos da articulação política do Planalto, não tardando para que fosse revelada a fragilidade do governo no Congresso. Novamente, o período da pandemia é exemplar. Em que pese os evidentes prejuízos em termos

*image  
not  
available*

democracia: um estudo das elites parlamentares da América Latina”, conduzido pelo Centro de Estudos Legislativos, do Departamento de Ciência Política da UFMG.<sup>44</sup>

Essa seção analisa a distribuição dos deputados e deputadas na dimensão esquerda-direita. Nas entrevistas, foi solicitado que cada parlamentar se autoposicionasse, posicionasse o seu e os demais partidos em uma escala, na qual “1” significava esquerda e “10”, direita. As respostas foram categorizadas em “esquerda” (posições 1-2); “centro-esquerda” (3-4); “centro” (5-6); “centro-direita” (7-8) e “direita” (9-10). O Graf. 1 mostra o autoposicionamento dos deputados e deputadas, da legislatura 2003-2007 à atual (2019-2023) na Câmara dos Deputados.

**GRÁFICO 1 – Esquerda-direita na Câmara dos Deputados. Auto posicionamento (%)**



Fonte: Centro de Estudos Legislativos do Departamento de Ciência Política da UFMG.

Os dados revelam uma redução no percentual de deputados e deputadas que se autoposicionam do centro para a esquerda. O recuo foi maior entre os de centro-esquerda, que, após chegar a 34,8% na legislatura 2007-2011, recuaram para 15,8% após 2018. Os que se posicionam ao centro partiram de 47%, na primeira legislatura, e terminaram a série com 33,7%. Por um lado, o percentual daqueles mais resolutamente posicionados à esquerda (posições 1-2) sofreu menor variação, indo de 15,4% para 11,9%. Por outro lado, houve forte aumento no percentual dos que se colocam nas posições de centro-direita e direita. Somando-se os dois grupos, o salto impressiona: de 9,2% para 37,7%.

Esses índices mostram que o Brasil virou à direita de forma radical nesse período? Não. Houve, é certo, um aumento na representação dos partidos usualmente considerados de direita na Câmara, que passaram de 40% das cadeiras, na legislatura 2003-2007, para 54,4%, após 2018.<sup>45</sup> A explicação para o salto registrado no Graf. 1, porém, vem de uma *mudança na postura dos deputados e deputadas situados à direita*. Na verdade, o baixo percentual de respondentes autoposicionados à direita, nas primeiras três legislaturas, está no que a literatura chamou de “direita envergonhada” (POWER; ZUCCO, 2011; MELO; SANTOS; CÂMARA, 2020), ou seja, na tendência de tais parlamentares posicionarem-se ao centro.

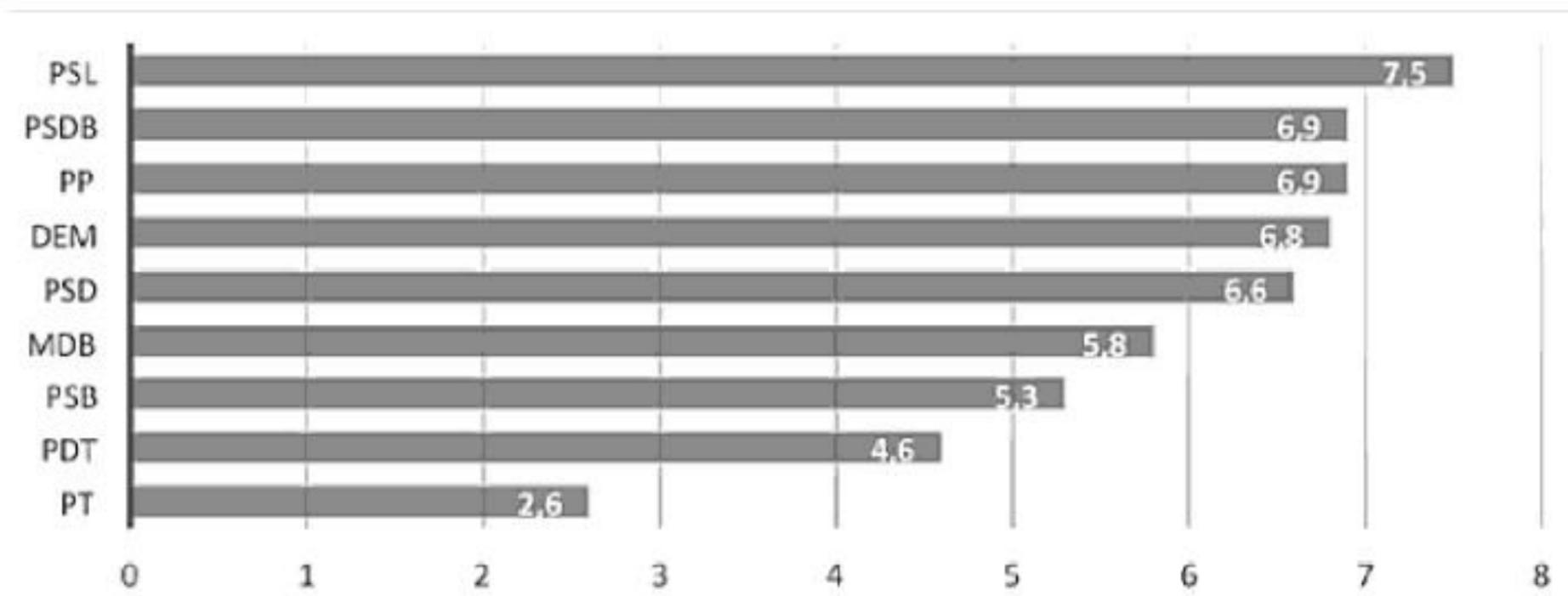
*image  
not  
available*

legislaturas, a Câmara é quase a mesma – a maior variação aconteceu entre os “nem progressistas, nem conservadores”, enquanto o percentual dos “conservadores” manteve-se idêntico.

Examinando apenas a atual legislatura, a distribuição das respostas dos parlamentares mostra o seguinte resultado na escala de 1 a 10: aborto (6,95); descriminalização do uso de drogas (6,43); redução da maioria penal (6,36); proibição da venda de armas (5,68); união homoafetiva (4,68); e pena de morte (3,5). Seguindo a escala adotada, o posicionamento médio da Câmara eleita em 2018 vai de “moderadamente conservador”, nas três primeiras questões, a “moderadamente progressista”, nas duas últimas.

Resta ver como ficam os partidos na escala. No Graf. 5, como seria de se esperar, o PSL é o que mais pontua. A surpresa, se é que se pode dizer isso, está no fato de o PSDB se mostrar tão ou pouco mais conservador do que partidos tradicionalmente considerados como tais no Brasil. Todos eles, porém, de acordo com a escala aqui adotada, podem ser considerados “moderadamente conservadores”. A afirmativa pode causar estranheza, mas até o mais conservador da turma, o PSL, tem entre os 15 entrevistados representantes com perfil progressista, moderado ou não: são dois na questão da proibição da venda de armas de fogo; seis, quando a pergunta é sobre a pena de morte; sete, no que se refere à união homoafetiva; e um, na questão da redução da maioria penal. Os partidos MDB, PSB e PDT não são “nem progressistas, nem conservadores”, ainda que o PDT se situe no limite do progressismo. Apenas o PT atende os requisitos para ser considerado progressista, ainda que no limite superior da categoria (2,6).

**Gráfico 5** – Os partidos na escala progressista-conservador. Câmara dos Deputados (2019-2023)



Fonte: Centro de Estudos Legislativos do Departamento de Ciência Política da UFMG.

Novamente observa-se uma semelhança visual, agora entre o Graf. 5, o Graf. 2 e o Graf. 3, anteriormente apresentados. As maiores diferenças são a posição mais ao centro do PSL, no Graf. 3 (posição dos partidos quanto ao papel do Estado), a posição mais conservadora do PSDB, no Graf. 5, e a menor distância entre PT e PDT/PSB, no Graf. 2 (posição dos partidos

*image  
not  
available*

administração federal (BRAGON; MATTOSO, 2020). Levando em consideração militares da reserva, em meados de 2020, 9 dos 23 ministros tinham origem nas Forças Armadas.

O governo Bolsonaro também entrou em uma cilada na qual as próprias forças que o levaram ao poder ajudaram a criar: a armadilha da nova política. Não há uma definição clara sobre o que seria essa nova política. No entanto, ela parece estar baseada em uma visão um tanto distorcida de que toda negociação entre o Executivo e o Legislativo no Brasil acontece a partir do toma lá, dá cá, que seria, basicamente, a compra de apoio do Legislativo por parte do Executivo com recursos do governo federal. Segundo essa interpretação, a velha política seria caracterizada por partidos e políticos sem nenhum interesse na formulação de políticas públicas em um sistema no qual haveria a subjugação completa do parlamento. Como mostra a ciência política, essa não é uma interpretação correta (FREITAS, 2016). Porém isso não importa. Setores do judiciário, da imprensa e da opinião pública conseguiram transformar a velha política em algo que deveria acabar, e foram apoiados por forças de todos os pontos do espectro ideológico.

Como filho da nova política, apesar da experiência legislativa de décadas do presidente, o governo Bolsonaro se viu refém de seu próprio discurso. Nesse sentido, costurar apoios sólidos com os partidos ganhou um custo adicional, o de incorrer no risco de alienar sua base mais fiel de apoiadores e de perder o apelido de “mito” – ou aquele que foi escolhido “para acabar com tudo que está aí”.

Ainda seria possível imaginar que, mesmo sendo filho da nova política, o governo Bolsonaro poderia desenvolver uma base de apoio formal com alguns partidos tendo em vista aprovar medidas importantes para a formulação de políticas públicas e de um plano de governo visando à reeleição em 2022. No entanto, não foi isso o que aconteceu nos dois primeiros anos de mandato. Com exceção da reforma da Previdência, não houve outra medida importante que contou com forte empenho e coordenação do Executivo para a sua aprovação no Congresso. Isso se deve também ao fato de que, na prática, o governo Bolsonaro chegou ao poder sem clareza do que efetivamente gostaria de implantar e aprovar no Legislativo. Em um jantar realizado em Washington, nos Estados Unidos, em março de 2019, que reuniu uma série de lideranças conservadoras, o presidente declarou: “O Brasil não é um terreno aberto onde nós pretendemos construir coisas para o nosso povo. Nós temos é que desconstruir muita coisa. Desfazer muita coisa. Para depois nós começarmos a fazer. Que eu sirva para que, pelo menos, eu possa ser um ponto de inflexão, já estou muito feliz” (Nós..., 2019).

Diante da ausência de programas claros para o país e da armadilha discursiva autoimposta, a preferência do governo deu-se por não investir na coordenação política com os partidos no Congresso. A aposta recaiu sobre a manutenção de uma base social de apoio mobilizada e em uma eventual recuperação econômica, a partir de medidas que não necessitassem de forte coordenação junto do Legislativo para serem aprovadas. Nem mesmo o avanço da pandemia provocada pelo novo coronavírus fez com que a estratégia mudasse. A principal medida aprovada no período, que estabeleceu o auxílio emergencial, foi discutida e pactuada no interior do Congresso.

Diante desse quadro, a administração Bolsonaro é a que tem a pior taxa de sucesso em aprovação de propostas, quando comparada à de seus antecessores com o mesmo período de governo desde 1995. Das 282 propostas legislativas enviadas pelo Executivo ao Congresso, apenas 117 foram aprovadas (41%) entre 1º de janeiro de 2019 e 19 de outubro de 2020. Apenas como medida de comparação, no mesmo período, a primeira administração de

*image  
not  
available*

agenda do governo eleito. Tudo sob o eco da bravata do filho do presidente e deputado pelo estado de São Paulo.

O Supremo, por sua vez, não respondeu nem vigorosa nem imediatamente, impondo a primeira derrota ao governo apenas em junho de 2020, ao decidir que o presidente não pode, por meio de decreto, extinguir conselhos que tenham sido criados por lei, sinalizando alguma resistência à estratégia de Bolsonaro de governar a despeito do Legislativo. No mesmo sentido, em agosto do mesmo ano, voltou a evitar manobra do executivo nacional que pretendia, por meio da reedição de trecho de medida provisória rejeitada pelo Congresso, transferir a demarcação de terras indígenas da Fundação Nacional do Índio (Funai) para o Ministério da Agricultura. O STF atuou ainda para reverter a medida provisória editada pelo governo que dava fim ao seguro obrigatório de veículos (DPVAT). Especulava-se à época que a iniciativa tenha tido motivações pessoais do presidente da República (LOBEL, 2019). Inúmeras outras pautas de interesse do governo, no entanto, não foram enfrentadas pela Corte. Discussões sobre questões ambientais, armamento da população e corte de verbas de universidades públicas, por exemplo, estiveram à disposição dos ministros como oportunidade de restabelecimento dos valores constitucionais mais fundamentais diante do avanço de uma agenda que se constituía sob a base das máximas da “escola sem partido”, do “bandido bom é bandido morto” e do “índio não é gente”.

A explicação para a contida atuação do STF, mesmo diante de um quadro institucional que lhe adjudica ampla independência judicial – pelos anteparos institucionais previstos constitucionalmente, tais como a vitaliciedade, o método complexo de seleção e a proteção salarial – e extensa capacidade institucional, considerando o rol de competências da Corte, deve ser buscada em elementos conjunturais. Manejando com bastante cuidado as relações com os poderes da República, em que se alocam os atores com condições reais de retaliação, o STF não pode arriscar perder o apoio difuso da opinião pública, fundamental para resguardá-lo de pretensões de ingerência política ilegítima.

O Supremo já havia enfrentado forte reação de parte do Congresso logo nos primeiros meses do governo, quando um grupo de parlamentares eleitos na esteira da operação Lava Jato, que ostentam um discurso de moralização da política, propôs a abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre o Judiciário (alcançada de Lava Toga). Os legisladores apresentaram também projetos de lei com regras para o funcionamento da Corte, que restringiam o nível de discricionariedade dos ministros, e novos pedidos de *impeachment* contra os integrantes do Supremo. Além disso, a criminalização da homofobia e a reversão de algumas decisões na seara criminal, com reflexos na Lava Jato, também havia colocado o STF em uma posição mais delicada diante da opinião pública, exigindo que gastasse parte de seu estoque de legitimidade (CLARK, 2010).

O que parecia uma tendência de acomodação das relações do STF com o governo e com o Congresso, expressa também pela definição do calendário de julgamentos para 2020, que relegou a chamada “pauta dos costumes” para um segundo plano, e pelas manifestações e ações do então presidente da Corte, Dias Toffoli, só seria revertida com a chegada da pandemia de covid-19 ao Brasil. A partir daí, o STF tornou-se um dos principais pontos de contenção do governo Bolsonaro. Ainda que agendas importantes do governo tenham passado ilesas pelo escrutínio da Corte, principalmente na área econômica,<sup>56</sup> inúmeras foram as decisões (não só

*image  
not  
available*

É possível, ainda, identificar-se, da parte dos candidatos, estratégias de *lobby* que trazem para a cena alguns atores que são, via de regra, tomados como coadjuvantes em uma dinâmica na qual ganham protagonismo, além do próprio presidente, as lideranças políticas no Congresso, o ministro da Justiça e a elite jurídica nacional, especialmente organizada nas associações de juristas. Por outro lado, os próprios ministros não costumam se envolver na construção do nome do indicado, mas ressalvam algum poder de veto. De todo modo, chama atenção o fato de que o processo parece ser fortemente atravessado pela conjuntura. É a partir daí que se pode ler a indicação de Kassio Nunes para o Supremo, que se deu no rescaldo de uma enorme crise política, econômica e sanitária, que colocou na defensiva o presidente Bolsonaro (e em xeque sua capacidade de fixar aliados politicamente leais e ideologicamente alinhados com o governo).

Bolsonaro se viu obrigado a abrir mão de suas preferências mais sinceras em favor do restabelecimento de parâmetros mínimos de governabilidade e para resguardar a necessidade de proteção de seus familiares e aliados. Essas questões demandaram negociações políticas menos heterodoxas e envolveram atores políticos tradicionais. Na linha do que aponta a literatura, parece que o Senado Federal operou desde o primeiro momento na construção do nome de Kassio Nunes para o STF. Isso porque é pouco provável que Bolsonaro não tenha testado o nome do ministro da Justiça e do secretário-geral da Presidência com lideranças políticas, antes de se mover na direção do desembargador do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1). De fato, nos bastidores, os nomes de Jorge Oliveira e André Mendonça apareceriam como favoritos, notadamente numa conjuntura em que o presidente estivesse politicamente forte, dado os custos de negociação com o Senado e com as elites jurídicas nacionais que a falta de robustez de suas trajetórias profissionais poderia implicar.

O acumulado de embates entre o governo e o STF também pesou negativamente em relação a ambos os candidatos preferenciais de Bolsonaro, pois, em razão de suas respectivas posições institucionais, viram-se obrigados a agir para desgastar a imagem pública da Corte. Se, por um lado, demonstrações públicas de alinhamento inquestionável ao bolsonarismo “raiz” podem agradar o eleitor mais fiel do presidente; por outro lado, candidatos com esse perfil aumentam o custo político para a aprovação do postulante, atravessada por uma pluralidade de atores, incluídos aí os próprios ministros da Corte. Se não operam na construção do nome dos candidatos, pelo menos em razão de sua potencial capacidade de veto, os ministros do Supremo contam no cálculo dos presidentes: um ministro demasiadamente alinhado à presidência pode encontrar mais resistência entre os seus pares e isso deve impactar seu desempenho, pelo menos no curto prazo, inobstante todos os instrumentos de poder individual à sua disposição.

Esse somatório de fatores desfavoráveis levou os dois candidatos, Jorge Oliveira e André Mendonça, a perderem suas posições de favoritismo na corrida pela cadeira de ministro do STF, dando espaço para o azarão Kassio Nunes, até então um desconhecido dos acadêmicos e da opinião pública em geral. Desembargador indicado pela ex-presidente Dilma, do Partido dos Trabalhadores, para o TRF-1, católico (e não *terrivelmente evangélico*) e garantista em matéria penal, Nunes encontrou maior resistência nas fileiras do bolsonarismo do que na oposição. As críticas foram tamanhas que o presidente entendeu necessário se manifestar nas redes sociais, afirmando que o indicado estaria “100% alinhado” com ele.

*image  
not  
available*

global e exógena chegou ao Brasil. Quanto à segunda pergunta – sobre por que a União abdicou de seu papel de coordenação federativa –, abdicação inédita na história recente do país, a resposta parece estar na eleição de um governo sem estrutura partidária, sem uma agenda concreta de políticas públicas e sem compromisso com as regras do jogo político. No caso do federalismo, mas não só, o Executivo federal adotou a estratégia de confronto com os entes subnacionais e renunciou a seu papel de criar incentivos à cooperação e à coordenação, mudando a rota assumida por ex-presidentes nos conflitos federativos do passado recente.<sup>58</sup>

Este capítulo está organizado da seguinte forma: a primeira seção analisa as principais características do federalismo brasileiro após a redemocratização. A segunda lista os conflitos federativos que ocorreram nos mandatos anteriores ao do presidente Bolsonaro. A terceira mapeia os principais eventos que marcaram as mudanças na dinâmica do federalismo e que tornaram governadores e prefeitos os principais protagonistas no combate à covid-19 em resposta à ausência de coordenação central.

### **A engenharia institucional do federalismo brasileiro**

Federações são instituições políticas complexas e compostas por múltiplas dimensões. Concebidas para manter ou agregar realidades heterogêneas dentro do mesmo território, as federações não têm um modelo único e seu formato depende do desenho institucional e das regras constitucionais de cada país.

Tendo assumido diferentes formatos ao longo das reformas constitucionais, o federalismo é uma das mais longevas instituições políticas brasileiras, adotado desde a primeira constituição republicana de 1891. A redemocratização e a Constituição de 1988, contudo, redesenharam o federalismo brasileiro, tornando-o mais complexo e de difícil rotulação. Após 1988 e de várias emendas constitucionais, a federação foi marcada, até o governo Bolsonaro, (1) por políticas públicas decididas no centro, aprovadas pelo Congresso e que se impõem às instâncias subnacionais; (2) pela vinculação de recursos tributários das três esferas de governo a políticas como educação fundamental e saúde; (3) por limitações na capacidade das esferas subnacionais de legislar sobre políticas próprias; e (4) pela coordenação da esfera federal no gerenciamento dos conflitos federativos. Por outro lado, (1) estados e municípios possuem autonomia administrativa considerável *vis-à-vis* algumas federações; (2) autoridade para determinar uma parte das alíquotas finais de seus impostos exclusivos; (3) corresponsabilidade pela implementação de políticas nacionais; e (4) parcela dos recursos públicos poucas vezes concedida pelas constituições anteriores, em particular para os municípios, e superior a outros países em desenvolvimento (SOUZA, 2019).

Pelas razões apresentadas anteriormente, a federação brasileira é avaliada por um dos mais importantes índices sobre autoridade regional, desenvolvido por Hooghe *et al.* (2010) – o *Regional Authority Index* (RAI) –, como uma federação mais cooperativa do que competitiva. O RAI incorpora duas dimensões para a classificação dos países: *self-rule* (regras próprias) e *shared rule* (regras partilhadas). A primeira dimensão caracteriza federações que optaram pela adoção de políticas nacionais comuns e nas quais as esferas subnacionais têm autonomia para determinar parte das alíquotas de seus impostos. A segunda dimensão diz respeito à capacidade da esfera subnacional – no caso do RAI, apenas os estados – de participar de decisões que afetam seus interesses.

*image  
not  
available*

orientações da Organização Mundial da Saúde (OMS), buscava coordenar o combate à propagação do vírus, com o apoio de governadores e prefeitos, que também entraram em ação.

O comportamento do presidente da República acabou disparando ondas de reações institucionais e da opinião pública. Respostas ao negacionismo do presidente vieram de várias instituições e de organizações da sociedade, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e os partidos de oposição ao governo. O Congresso Nacional desempenhou papel fundamental na definição de um marco regulatório para conter e gerenciar a pandemia, enquanto o Judiciário removeu obstáculos e remediou problemas derivados de diversos decretos e ações presidenciais. Os governos subnacionais reagiram à falta de protagonismo e ao negacionismo presidencial com uma atuação marcada pela cooperação entre eles e pautada pelas diretrizes das OMS. Ressalte-se que as reações políticas e institucionais à postura de Bolsonaro alimentaram-se, em parte, de um inédito embate público dentro do Executivo federal, isto é, entre o presidente e seu ministro da Saúde, e entre o presidente e os governadores.

Reagindo à estratégia de confronto do presidente, os governadores partiram para a ofensiva na defesa do que chamaram de ataque às instituições democráticas. Em abril de 2020, 20 dos 27 governadores divulgaram uma carta aberta, repudiando a participação e o discurso do presidente Bolsonaro em ato pelo fechamento do Congresso Nacional e do STF e contra as medidas de isolamento social pela epidemia do coronavírus. Na carta, os governadores elogiaram os *presidentes do Senado e da Câmara “pelos seus esforços de socorro federativo”*.

Primeiro marco legal no combate ao novo coronavírus, a Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, de iniciativa do Poder Legislativo, previa mecanismos que seriam manejados pelas autoridades sanitárias com vistas a conter o avanço da doença. Entre eles, destacavam-se políticas de distanciamento social, de restrição temporária de rodovias, portos e aeroportos, além de restrições de atividades econômicas. Segundo a lei, um ato do ministro da Saúde disporia sobre condições e prazos aplicáveis, “com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde”. Em consonância com o disposto na Lei n.º 13.979, o Ministério da Saúde, comandado pelo ministro Mandetta, adotou medidas gerais de prevenção para limitar a propagação da infecção, incluindo o controle dos serviços e das atividades comerciais que deveriam estar disponíveis ao público. Em março de 2020, no entanto, a Medida Provisória n.º 926, de 2020, reformou a Lei n.º 13.979 (convertida posteriormente na Lei n.º 14.035, de 2020), definindo que caberia ao presidente da República decidir sobre o funcionamento das atividades essenciais. Apesar do explícito conflito com o ministro e com os governadores, Bolsonaro manteve a intenção de reiniciar as atividades econômicas, parcialmente paralisadas pela pandemia, e pressionou pela aprovação de um plano de reabertura econômica que ampliasse imediatamente o conjunto de serviços essenciais que poderia ser oferecido. O conflito entre Bolsonaro e Mandetta escalou exponencialmente, resultando na renúncia do ministro em 16 de abril de 2020. O novo ministro, Nelson Teich, permaneceu apenas 29 dias no cargo. Assumindo interinamente o ministério, Eduardo Pazuello, general do Exército brasileiro, foi efetivado em setembro de 2020. Sua postura à frente do ministério, ao contrário de seus antecessores, convergiu com a narrativa do presidente Bolsonaro.

Tendo encontrado fortes reações dentro de seu próprio governo, não surpreende a reação institucional derivada da condução presidencial ao enfrentamento da crise sanitária. Provocada

*image  
not  
available*

institucionais de solução de conflitos federativos, assim como as mudanças das interpretações do STF. A covid-19 amplificou tais conflitos pelo caráter transnacional da crise, em um contexto de profunda integração nacional e internacional e dos mercados.

Governado por um presidente que não cumpriu a regra informal de encaminhar a solução dos conflitos federativos por meio de acordos, coalizões e incentivos à cooperação, a disputa confronto com governadores e prefeitos apenas seguiu a estratégia do presidente desde sua eleição. Eleito sem formar coalizões partidárias, sem um projeto para enfrentar as questões mais sensíveis da sociedade brasileira e com uma estratégia de confronto com os atores políticos e as instituições democráticas, o presidente conferiu uma nova dinâmica à federação brasileira, com a participação mais efetiva dos Executivos subnacionais, apoiados por outras instituições que estruturam o federalismo brasileiro.

Se divergências entre os entes federados são típicas de todas as federações e são da natureza mesma do federalismo, e se a coordenação nas federações não ocorre de forma natural, tendo de ser construída, os conflitos em torno da covid-19 mostraram que a federação brasileira conta com mecanismos capazes de gerenciá-los.

No entanto, as tensões geradas pela pandemia ainda não estão superadas, podendo ressurgir após a chegada da vacina contra o vírus no país. Pode também ser motivo de instabilidade federativa a onda de pedidos de *impeachment* de vários governadores, assim como denúncias e prisões de gestores dos recursos extraordinários à disposição de estados e municípios para o combate ao coronavírus, inclusive de prefeitos. Os organismos policiais e de controle, tais como a Polícia Federal, as polícias civis dos estados, a Controladoria Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU), os ministérios públicos federal e estaduais e a mídia parecem agora reproduzir o que aconteceu com os episódios recentes relacionados à Lava Jato e que contribuíram para aumentar o descrédito na política partidária, no sistema representativo e na administração pública. A *nova* Lava Jato, dessa vez estadualizada, também contribui para deslegitimar o voto dos eleitores dos territórios subnacionais.

*image  
not  
available*

A postura do governo federal em relação às demandas dos municípios pareceu se alterar em abril de 2019, quando Bolsonaro se reuniu com prefeitos, vereadores e gestores municipais durante a 22ª Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios, com a presença de mais da metade de seu ministério. Diferente da reunião do ano anterior, nessa ocasião o presidente mostrou maior inclinação para atender a uma das demandas mais importantes dos prefeitos: o aumento dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) com a partilha dos fundos do pré-sal. Esse aumento, porém, foi condicionado à aprovação da reforma da previdência, para a qual solicitava o apoio dos prefeitos, pedido reforçado pelos presidentes da Câmara e do Senado. Por meio de uma fala do ministro Paulo Guedes, recebida com entusiasmo pelos gestores locais, o governo federal também defendeu a descentralização fiscal por meio de redução, eliminação e simplificação de impostos, com a promessa de criação de um imposto único federal e o compartilhamento da receita com estados e municípios (FREY, 2019).

Há fortes razões para crer que o aceno de Bolsonaro aos municípios no primeiro ano de seu mandato tenha sido motivado pela necessidade de conseguir apoio para a reforma da Previdência por meio da pressão de prefeitos sobre os parlamentares. Em março de 2019, prefeitos reunidos em entidades representativas já haviam se manifestado em defesa da reforma, demandando que ela fosse estendida aos servidores municipais, o que os liberaria de ter que encampar uma proposta impopular um ano antes da eleição municipal. Essa proposta, contudo, não foi contemplada nas novas regras que entraram em vigor em novembro com a aprovação da Emenda Constitucional n.º 103, de 2019. Aos estados e municípios foi dado um prazo para se adequarem às novas regras, com aprovação em seus respectivos legislativos.

Segundo Abrucio *et al.*, (2020), as posições externadas pelo governo federal em seu relacionamento com os prefeitos, consagrada no *slogan* “Mais Brasil, menos Brasília” expressam um movimento da gestão Bolsonaro de distanciamento dos fundamentos que sustentam as relações federativas no Brasil. A Constituição de 1988 consagrou um modelo de federalismo cooperativo que combina autonomia subnacional com coordenação nacional. Nesse arranjo, o governo central concentra autoridade sobre a definição de princípios e diretrizes gerais das políticas públicas, responsabilizando-se pelo financiamento e pela indução, e garantindo aos governos subnacionais autonomia na implementação das políticas. Um modelo que busca compatibilizar autonomia e interdependência e criar condições para o alcance de objetivos e metas nacionais, entre eles, a redução das desigualdades regionais e a mitigação da fragmentação e da sobreposição que seriam esperadas nas federações (ARRETCHE, 2012).

O modelo bolsonarista, segundo Abrucio *et al.* (2020), força uma mudança nas relações intergovernamentais no Brasil. Sob a justificativa de transferir recursos àqueles que se encontram mais próximos dos cidadãos e seriam mais eficientes na sua alocação – no caso, os municípios –, o governo Bolsonaro objetiva promover uma drástica redução da intervenção governamental na provisão de políticas públicas centrais para os cidadãos, ao mesmo tempo que concentra as decisões que afetam os entes subnacionais. Dessa forma, Bolsonaro colocou em prática um estilo de relacionamento com os governos subnacionais caracterizado pelo confronto e pelo progressivo enfraquecimento dos espaços e mecanismos de diálogo e negociação (ABRÚCIO *et al.*, 2020, p. 669), quadro que se agravou com a chegada da pandemia no Brasil em fevereiro de 2020.

### **A covid-19 e o agravamento do conflito federativo**

*image  
not  
available*

## **Instituições do sistema de justiça, burocracia e militares**



*image  
not  
available*

uma clara afronta à democracia, violando, inclusive, cláusula pétrea na Constituição. Aras agiu, mas, de forma habilidosa, como vem sendo sua marca, abrindo inquérito para investigar quem financiou e organizou as manifestações, e não quem participou (ARAS., 2020).

Mais um exemplo da estratégia de Aras para proteger Bolsonaro, mas sem se descuidar de outros atores, foi em relação à abertura de inquérito sobre as acusações de Sergio Moro a respeito da interferência do presidente na Polícia Federal. Na entrevista em que tornou pública sua demissão do governo, após mais de um ano à frente do Ministério da Justiça – que recebeu, segundo os críticos, como um prêmio por seus serviços prestados na Lava Jato e pela prisão de Lula –, o ex-juiz afirmou que o presidente queria um diretor-geral de confiança da chefia do Executivo e que isso iria contra a autonomia da Polícia Federal na aplicação da lei. Augusto Aras solicitou a abertura de inquérito para averiguar as acusações contra Bolsonaro (falsidade ideológica; coação no curso do processo; advocacia administrativa; prevaricação; obstrução de justiça; corrupção passiva privilegiada), mas, ao mesmo tempo, formalizou investigação contra Moro por denúncia caluniosa e crimes contra a honra. Ou seja, frente às denúncias públicas, que não teriam como ser desconsideradas, o procurador-geral não poderia ser acusado de não agir. Entretanto, paralelamente, deixou uma porta aberta para que as acusações originais se voltassem contra o denunciante.

Outro tema importante nesses dois primeiros anos da administração Bolsonaro e de sua relação com a PGR é a operação Lava Jato. Augusto Aras se mostrou disposto a colocar um freio nos procuradores midiáticos, principalmente na força-tarefa em Curitiba, responsável pelos casos de maior visibilidade como a prisão do ex-presidente Lula. A atuação do procurador-geral não parece se preocupar com os seus colegas de MPF, aqueles que perderam no atual governo o papel de eleitores do chefe da Procuradoria. Em reunião com advogados, em julho de 2020, Aras declarou que: “agora é a hora de corrigir os rumos para que o lavajatismo não perca” (VENAGLIA; LIMA, 2020, [s.p.]). Disse ainda que existiriam cinquenta mil documentos “invisíveis” à corregedoria do Ministério Público, como se houvesse um órgão paralelo ao MPF.

Augusto Aras agrada a Bolsonaro e, ao menos nesse aspecto, parece não desagradar totalmente aos políticos. O presidente agora dá indícios que não se interessa com tanto entusiasmo por investigações de corrupção, em particular aquelas advindas da força-tarefa no Rio de Janeiro, cidade política dele e de seus filhos. Os políticos, independentemente dos partidos, parecem dar sinais de que o tempo da Lava Jato já passou: alguns porque foram perseguidos, como o PT, e outros, como o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), porque investigações tardias estariam chegando a algumas de suas lideranças em São Paulo. Porém ainda há apoiadores do combate à corrupção mais ligados à opinião pública, como parcela dos eleitores e a grande imprensa. O procurador-geral, mantendo sua habilidade política sem descuidar dos demais atores, joga para enfraquecer a operação, mas de forma paulatina.

Em 2020, a estratégia de Aras foi de limitar a autonomia das forças-tarefas da Lava Jato. Uma de suas iniciativas foi provocar o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que é presidido pelo próprio procurador-geral, a concentrar em uma única subprocuradora federal todos os recursos da Lava Jato encaminhados ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), em vez de distribuir automaticamente a diferentes subprocuradores. De forma coerente com a estratégia de encerrar paulatinamente a Lava Jato, pelo menos em seu formato dos últimos

*image  
not  
available*

## A Polícia Federal e o governo Bolsonaro: duas décadas de desenvolvimento e dois anos de ataques e resistência?<sup>68</sup>

Andréa Lucas Fagundes  
Lígia Mori Madeira

Este capítulo tem como objetivo contribuir com a análise da atuação da Polícia Federal (PF) já produzida (ARANTES, 2010; 2011a; 2011b), tendo como foco três aspectos importantes para compreender a instituição e suas relações com os demais órgãos de controle, com o sistema de justiça criminal e com o poder Executivo. Eles dizem respeito – e correspondem à estrutura do texto – (1) ao resgate do movimento endógeno conduzido pela instituição desde a década de 1990, que resultou em um desenvolvimento com reconhecimento interno e externo do órgão; (2) à entrada na agenda de combate à corrupção e suas consequências na conformação de uma atuação articulada com as demais instituições, chegando ao modelo de forças-tarefa e grandes operações, contribuindo ainda mais para a grande repercussão obtida; (3) às relações entre o Executivo e o Ministério da Justiça, incluindo a PF, e os diferentes padrões estabelecidos ao longo da trajetória recente.

Busca-se entender as condições que permitiram à PF obter um desenvolvimento institucional marcante durante as últimas décadas a partir de conceitos e categorias centrais da área de políticas públicas. Nosso objetivo reside em compreender como a agenda se abriu, como se conformou um problema de política pública, qual a coalizão de atores que a tornou possível, além de analisar os processos de formulação e de implementação dos métodos de gestão, tanto do ponto de vista *top-down*, quanto dos burocratas implementadores (perspectiva *bottom-up*). Por fim, buscaremos compreender os efeitos que os dois anos de governo Bolsonaro impõem à instituição.

### Desenvolvimento institucional da PF: movimento de mudança endógena desde 1990

Caracterizando o que a literatura chama de explicação de mudança endógena incremental (MAHONEY; THELEN, 2010; REZENDE, 2012), ou seja, que as fontes de transformação não são apenas exógenas ou ambientais, e que as alterações graduais podem ser de grande importância institucional, falas públicas de ex-diretores,<sup>69</sup> apontam aspectos externos e internos para a abertura da agenda e implementação de mudanças na PF. Para eles, o que realmente contou para que a PF obtivesse o reconhecimento e o status que teve até hoje foi um projeto institucional de desenvolvimento. Esse processo foi marcado pelo planejamento, modernização e gestão de resultados, com profissionalização, implicando em melhor recrutamento dos policiais federais. Além disso, ex-diretores destacam o papel dado à Academia Nacional de Polícia (ANP) em termos de centralidade na formação inicial do policial federal, maior foco na inteligência e na investigação policial, com qualidade da prova e uso da inteligência.

Há indícios de que tal movimento começou a surgir durante a década de 1990. Mesmo sem maior organização ou desdobramentos incorporados pela instituição, alguns eventos demonstram a disposição endógena para a promoção de mudanças: (1) em 1992, pela primeira

*image  
not  
available*

Ramagem, então diretor da Abin, o presidente optou por uma saída eficaz, ao escolher o subordinado dele, que, no mesmo dia da posse, iniciou as mudanças previstas. Entretanto esse não foi o primeiro acontecimento político envolvendo a PF no governo Bolsonaro.

Ainda no primeiro ano do mandato de Jair Bolsonaro, o deputado federal Luciano Bivar, também presidente do Partido Social Liberal (PSL), sigla pela qual o presidente foi eleito, tornou-se alvo de buscas e apreensões no cumprimento de mandados, tanto em sua residência quanto na sede do partido, em continuidade à investigação sobre membros do PSL envolvidos em um possível esquema de candidaturas laranjas. Nessa época, a crise entre o presidente da República e Luciano Bivar já estava instaurada, culminando com a saída de Bolsonaro do PSL. Algumas interpretações sobre a influência política na PF foram aventadas, inclusive, a possibilidade de que o presidente sabia e teria contado com a interlocução de Sergio Moro como chefe da Polícia Federal, de modo que, a partir de um cálculo político, teria decidido afastar-se do partido antes de sua vinculação na mídia a uma operação policial (FAGUNDES; PILAU, 2019). Naquele momento, portanto, já se identificava possível interferência política no sigilo sobre as investigações conduzidas pela PF.

Contudo, a configuração da PF passou a mudar ainda antes, quando Moro aceitou integrar o governo. Ele alegou que sua missão seria o combate à corrupção, e colocou na estrutura do ministério diversos policiais federais. Um ano e três meses depois, a PF foi o *pivô* de sua saída da pasta, implicando reorganização interna e adequação de *quadros de confiança* do então ministro na nova composição da instituição.

Enquanto os holofotes se voltavam à disputa política e judicial entre o ex-ministro da Justiça e o presidente Jair Bolsonaro, várias mudanças ocorreram no comando da PF, não só na direção-geral, mas também em importantes diretorias, superintendências e representações internacionais. A troca mais significativa, que estava no centro da crise, incluiu a superintendência regional da PF do Rio de Janeiro, estado em que investigações da Polícia Federal envolvem membros da família do presidente.

Cabe mencionar que a execução das mudanças contou com uma manobra interessante: a substituição de nomes se deu por meio de convite para que os demitidos de postos na mira de Bolsonaro integrassem a direção-geral da PF em posições administrativas, ou seja, por meio da estratégia de promover quem se queria retirar. Enquanto não se sabe ao certo o desfecho do inquérito em curso no STF – atualmente em definição de como acontecerá o depoimento de Bolsonaro –, várias movimentações de chefias vêm acontecendo, sendo necessário acompanhar um período de tempo maior para que um acúmulo de dados e acontecimentos envolvendo o funcionamento, a *produtividade*, bem como o rumo de operações da PF sejam analisados.

Ao longo de 2020, outro episódio envolvendo a família Bolsonaro coloca em xeque a independência de investigação da Polícia Federal: a denúncia do Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ) sobre o senador Flávio Bolsonaro (Republicanos) e Fabrício Queiroz pelo esquema de corrupção conhecido como “rachadinha”, seguido de lavagem de dinheiro, no período em que o atual senador foi deputado estadual no Rio de Janeiro. No curso das investigações, o empresário Paulo Marinho declarou à imprensa que o então deputado Flávio Bolsonaro foi informado, em 2018, por um delegado da Polícia Federal, sobre as investigações da operação Furna da Onça (acerca do esquema das rachadinhas).

Recentemente, o futuro da Lava Jato havia sido questionado por Bolsonaro, afirmando ironicamente que não há corrupção em seu governo. Todavia observa-se que a atuação da PF

*image  
not  
available*

paralelo a outras, chamadas *horizontal* e *social* (ou *diagonal*).<sup>75</sup> A primeira diz respeito ao sistema de *checks and balances* derivado da separação de poderes típica da democracia liberal (O'DONNELL, 1998; DA ROS; TAYLOR, 2020). A segunda refere-se às ações de monitoramento de *policy-makers* por grupos de interesse, por movimentos sociais e pela mídia, por vezes realizadas em conjunto com atores e instituições estatais (FOX, 2015; MECHKOVA; LÜHRMANN; LINDBERG, 2019).

Considerando a variedade de instituições associadas ao seu exercício e o seu potencial de controle dos representantes, o fortalecimento da *accountability* tem sido amplamente sugerido pela literatura como um dos principais meios de reduzir a corrupção no setor público (KLITGAARD, 1988; MUNGIU-PIPPIDI, 2015; ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2016; FISMAN; GOLDEN, 2017). Todavia, porque o conceito é muito amplo, abarcando um conjunto expressivo de formas e instituições, a *accountability* quase sempre é analisada a partir de apenas uma de suas vertentes – vertical, horizontal, social etc. Se, por um lado, isso confere maior especialização aos estudos, por outro lado, isso frequentemente os impede de ver o panorama mais amplo das relações entre as várias formas de *accountability* e seu impacto sobre a corrupção. De forma a superar essas dificuldades, e coerente com a noção de que a *accountability* deve ser realizada em rede para ser efetiva, propomos analisar o conceito de maneira transversal.<sup>76</sup> Para tanto, partimos da abordagem inicialmente proposta por Taylor (2019) e aprimorada em uma equação heurística por Da Ros e Taylor (s.d.) na qual: *Accountability* (A) é igual à soma de Transparência (T), Fiscalização (F) e Sanção (S), moderadas por Capacidade (C), Engajamento (E) e Dominância (D). A equação e cada um de seus seis componentes está sucintamente descrito na sequência:  $A = (T + F + S) * (C + E - D)$ .

Transparência (T) diz respeito tanto à disponibilização e ao acesso a informações públicas como à sua “legibilidade” e “inferibilidade” (PICCI, 2011; BERSCH; MICHENER, 2013). Isto é, ela diz respeito tanto à quantidade de informação de interesse público que se encontra disponível como à sua qualidade, desagregação e inteligibilidade. Fiscalização (F) refere-se ao monitoramento e à investigação de ações adotadas por agentes públicos e privados com vista à exposição e à detecção de eventuais irregularidades. Como tal, ela abarca tanto mecanismos de “alarme de incêndio” como de “patrulha de polícia” do setor público (MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1984). Sanção (S) corresponde à responsabilização de agentes públicos e privados envolvidos em diferentes irregularidades. Isso inclui um variado conjunto de possíveis formas de punição, tais como danos reputacionais, perda de votos, suspensão ou perda de cargo público, penalidades administrativas, indenizações, multas e, no limite, privação de liberdade. Essas, por sua vez, podem ser impostas por um conjunto igualmente amplo de atores e instituições, incluindo o eleitorado, a mídia, os órgãos administrativos, legislativos e judiciais, entre diversos outros (LINDBERG, 2013; DA ROS, 2019). Os três componentes nucleares da definição de *accountability* descritos anteriormente, por sua vez, são moderados pelos outros três componentes da equação.

Capacidade (C) refere-se sobretudo à dimensão institucional da *accountability*. Abarca a profissionalização e a autonomia da burocracia em relação a influências indevidas das elites política e econômica e seus instrumentos de atuação. Assim, ela diz respeito às leis que definem poderes e atribuições, à existência de pessoal e de orçamento adequados, e ao desenvolvimento de *expertise* e coordenação (CINGOLANI, 2013; 2018; BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2017). Engajamento (E) é uma dimensão comportamental da *accountability*. Ele refere-se à

*image  
not  
available*

elegeu o próprio presidente Jair Bolsonaro em 2018. As investigações desse escândalo envolvem o atual ministro do Turismo, Marcelo Álvaro Antônio, que já foi inclusive denunciado criminalmente, mas foi mantido no cargo, e um ex-presidente do partido, Luciano Bivar. Um dos resultados da apuração do caso resultou na exoneração de Gustavo Bebianno, também ex-presidente do PSL, da Secretaria-Geral da Presidência, e na desfiliação do presidente Jair Bolsonaro do partido no final de 2019 (LOPES, 2019; BENITES, 2019).

Outro esforço de investigação refere-se ao uso de perfis falsos em redes sociais da internet para a disseminação de desinformação e a intimidação de opositores, que teriam ocorrido ao menos a partir das eleições de 2018 e continuado desde então. As investigações foram iniciadas no STF em março de 2019 por meio do inquérito das *fake news* (Inquérito n.º 4781), e em setembro do mesmo ano passaram a ocorrer também no âmbito da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) das *fake news* no Congresso Nacional. O primeiro é conduzido em sigilo em um polêmico inquérito iniciado pelo próprio STF e levou à Operação *Fake News* da PF em maio de 2020, que atingiu parlamentares eleitos pelo PSL em 2018, influenciadores digitais e empresários. Já a CPMI conta com a participação saliente de partidos do Centrão – o requerimento de criação da CPMI foi proposto pelo deputado Alexandre Leite, do Democratas (DEM), a presidência da comissão é do senador Ângelo Coronel, do Partido Social Democrático (PSD), e a vice-presidência é do deputado Ricardo Barros, do Partido Progressista (PP) – e, em menor medida, da oposição – a relatoria é da deputada Lídice da Mata, do Partido Socialista Brasileiro (PSB) – e de ex-aliados do presidente, incluindo os deputados Joice Hasselmann (PSL) e Alexandre Frota (que foi expulso do PSL e passou ao Partido Social Democracia Brasileira – PSDB), e o ex-secretário de Governo, o general da reserva Carlos Alberto dos Santos Cruz, entre outros (SENADO FEDERAL, 2020).

Por fim, o sistema administrativo de *accountability* legal parece estar em relativo declínio há algum tempo e não há indícios de que a dinâmica tenha melhorado desde 2019. Parte disso diz respeito ao Tribunal de Contas da União (TCU) e ao seu principal programa de auditoria de obras públicas, o Fiscobras. Em 2019, ele atingiu o recorde de menor número de obras auditadas desde a sua criação em 1997, seguindo uma tendência de declínio que data ao menos desde princípios da década de 2010 (DA ROS; TAYLOR, [s.d.]). Algo semelhante ocorre com a CGU, que atualmente parece dar continuidade ao processo de redução do número de entes fiscalizados iniciado também a partir de 2010, com correspondente declínio no número de irregularidades apontadas (ROCHA, 2020).

### *Sanção*

Por um lado, a eleição de Jair Bolsonaro e a ampla renovação congressual das eleições de 2018 podem ser interpretadas como expressões da *accountability* eleitoral em funcionamento. Na ocasião, o eleitorado puniu pesadamente legendas tradicionais – incluindo o PSDB, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e o Partido dos Trabalhadores (PT) – afligidas por várias alegações de corrupção nos anos anteriores, e transferiu seus votos para os candidatos considerados *outsiders* (NICOLAU, 2020). Por outro lado, a gestão Bolsonaro herdou o declínio da operação Lava Jato, iniciado especialmente no governo de seu antecessor, e o aprofundou, possivelmente levando-a ao seu fim. Exemplo disso é o fato de que o presidente pode ser creditado, direta ou indiretamente, por ter removido da operação aqueles que são

*image  
not  
available*

Em paralelo, diversos veículos de comunicação continuaram exercendo seu papel de apurar irregularidades potencialmente envolvendo membros da administração federal e pessoas próximas do presidente. Além de escândalos de corrupção inicialmente apurados pelos veículos de imprensa, como o “Laranjal do PSL”, isso é sintomático em relação às medidas de limitação da transparência da atual administração, com destaque para o consórcio dos veículos de imprensa que se formou de forma a compilar dados sobre a pandemia de covid-19 em resposta à opacidade apresentada pelo Ministério da Saúde (HOMERO, 2020). Há, contudo, sinais problemáticos também em relação aos meios de comunicação. Um ponto importante tem sido a alocação da verba publicitária do governo federal aos veículos de imprensa. A destinação dos recursos seria desproporcional à audiência das diferentes empresas de televisão e estaria sendo empregada pela administração para beneficiar veículos considerados aliados (FABRINI; WIZIACK, 2020). Outro ponto problemático em relação à mídia é a intimidação aberta a jornalistas por parte do presidente e de outros membros da administração (BBC, 2020). Por fim, e de forma mais ampla, um evento exógeno claramente desmobilizador foi a pandemia de covid-19. Não apenas as medidas de *lockdown* reduziram as possibilidades de manifestações públicas, mas também a crise sanitária deslocou a atenção do público de outros temas – incluindo corrupção e *accountability* – em direção aos temas relacionados à saúde pública e a seus reflexos sobre as atividades econômicas.

### *Dominância*

Parece importante ter cautela para se afirmar que houve uma transformação profunda no sistema político após 2018. De fato, dadas as mudanças de discurso e de prática tão abruptas em relação aos padrões anteriores, há o impulso de subscrever a uma visão de mudança radical. Assim, por um lado, de fato houve ampla renovação no Congresso e na Presidência (e no poder Executivo em geral, com a ampliação expressiva da presença de militares), coincidindo com o preocupante avanço de ideologias e práticas abertamente não democráticas. Por outro lado, uma vez contados os votos e empossados os eleitos, alguns padrões permaneceram semelhantes aos tradicionalmente estabelecidos no país desde a redemocratização: desde 2019, os presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados são do DEM; o MDB segue sendo o maior partido no Senado, ainda que sua vantagem tenha diminuído; o líderes do governo no Senado e no Congresso são do MDB (Fernando Bezerra Coelho e Eduardo Gomes, respectivamente); e, após um tempo em que um parlamentar do PSL esteve à frente da liderança do governo na Câmara, desde agosto de 2020 essa está nas mãos de Ricardo Barros, do PP.

Isto é, embora a renovação tenha sido expressiva em 2018, especialmente a partir de 2020 os partidos do chamado “Centrão” parecem estar gradativamente de volta a seu papel tradicional de pivôs dos trabalhos congressuais. Esses partidos, é válido lembrar, estruturaram parcela significativa da dinâmica legislativa desde a redemocratização na década de 1980, mesmo durante o longo período de 1994 a 2014 em que PT e PSDB fizeram orbitar em torno de si a competição para a Presidência da República (NOBRE, 2013; CARREIRÃO, 2014; DA ROS; TAYLOR, 2020, [s.d.]). Talvez por esse retorno do sistema político a sua forma usual de dominância política estejam ganhando impulso medidas potencialmente problemáticas para a *accountability*, como as reformas da legislação sobre lavagem de dinheiro e improbidade

*image  
not  
available*

dependem dos humores dos tribunais e das alegadas “vozes da rua”, revelando uma clara vocação de usurpação do poder constituinte, consagrando uma espécie de “sebastianismo” de redenção e suposta “refundação da República” brasileira; como, aliás, costumam se manifestar integrantes do próprio Supremo Tribunal Federal (STF).

Na mesma linha, argumenta Serrano (2020), tem sido recorrente o que ele chama de autoritarismo líquido. Segundo o autor, seria uma forma autoritária que se manifesta por medidas de aparência democrática e constitucional, sob um conteúdo “político e tirânico”.

Na América Latina, o autoritarismo líquido resultou em *impeachments* inconstitucionais e processos penais de exceção. Na aparência, um processo penal, regular e de acordo com a Constituição, mas a maquiagem oculta a conduta política e tirânica, que trata o réu como inimigo do Estado. Após o 11 de Setembro, foram normalizadas medidas de exceção típicas dos regimes jurídicos especiais de guerra ou grave ameaça à segurança nacional.

O agente principal na experiência da América Latina não é, como se desenrolou nos países desenvolvidos, o chefe do Executivo. Foi o sistema de Justiça quem capitaneou as medidas de exceção, contribuindo com *impeachments* inconstitucionais (Brasil e Paraguai), quando não afastando diretamente o chefe do Executivo (Honduras).

Desta feita, o cenário engendrado com essa sucessão de fatos ocorridos desde 2016, mas exacerbados desde 2019 – tais como o golpe parlamentar contra a presidenta Dilma, a aprovação da Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro de 2016 e da reforma previdenciária, bem como as reformas trabalhista e administrativa em curso –, sustenta-se em uma equação que não fecha: soma-se à redução de recursos para as políticas públicas, a redução da atuação estatal e espera-se que o resultado seja um Estado mais capaz de cumprir suas finalidades, algo na linha de um verdadeiro contrassenso. Para compreender as consequências de tais fatos de forma menos ingênua é necessário, porém, adicionar ao mesmo cenário as parcelas da população que têm visto (e sentido) seus direitos negados pelo Estado-liberal, bem como os profissionais do serviço público que, tendo dedicado energias e esforços para a construção de um Estado mais inclusivo e responsivo, têm acompanhado e sofrido de perto sua desconstrução institucional cotidiana (SANDIM, 2019, p. 271).

Assim que, intimamente relacionado com os aspectos de reversão e inversão do Estado republicano e democrático de direito, o assédio institucional no setor público brasileiro é um fenômeno novo e perturbador. Ele possui uma vertente organizacional e outra moral, mas em ambos os casos, trata-se da forma dominante de relacionamento entre distintas instâncias ou organizações hierárquicas em cada poder da União e nível da Federação. E dentro de cada poder e nível federativo ou organizacional, entre chefias e subordinados, caracterizando, nesse caso, o fenômeno típico do assédio moral, que obviamente não é exclusividade do setor público.

O assédio moral – individual ou coletivo – pode ser considerado uma prática originária e comum no setor privado, uma pressão (vale dizer: uma exploração) dos modelos organizacionais hierárquicos em busca por desempenho e produtividade máximos no ambiente de trabalho. A concorrência interpessoal, levada ao extremo pela ameaça permanente do desemprego ou do rebaixamento salarial, e a pressão por maiores indicadores de rentabilidade empresarial, são os principais motivadores desse tipo de assédio no setor privado. No setor público, o assédio institucional de expressão moral caracteriza-se por ameaças físicas e psicológicas, cerceamentos, constrangimentos, desautorizações, desqualificações e perseguições,

*image  
not  
available*

discussão favorece a polarização e contamina a discussão a respeito dos problemas e das alternativas para enfrentá-los.

No interior do setor público, geralmente, assédio organizacional e assédio moral estão correlacionados, caracterizando o que aqui chamamos, de modo mais amplo, de assédio institucional no setor público. Embora o assédio tenha efeitos sobre a saúde física e psíquica e deva ser tratado também do ponto de vista médico, ele ainda possui uma dimensão moral e outra política. Em outras palavras, o assédio institucional se refere a práticas de caráter intencional que têm como objetivo humilhar, destruir ou desautorizar posições administrativas e políticas, valorizando instâncias específicas de poder social.

Portanto, para reverter tal quadro de desconstrução, há uma questão de extrema relevância na discussão sobre o desenvolvimento: a ideia de que garantir direitos, promover a proteção social e gerar oportunidades de inclusão são não apenas objetivos plausíveis, mas também condições necessárias a qualquer projeto nacional.

Em perspectiva histórica, percebe-se que a civilização ocidental constituiu um conjunto de parâmetros fundamentais de convívio e sociabilidade, em torno dos quais se organizaram certos direitos civis, políticos e sociais, balizadores da condição humana moderna. Condensados na ideia forte de cidadania, o acesso ao conjunto de direitos passa a operar como critério de demarcação para a inclusão ou exclusão populacional em cada país ou região, portanto, como critério adicional de demarcação para aferir o grau de desenvolvimento nacional em cada caso concreto.

Em suma, inclusão e proteção são elementos constitutivos cruciais para estratégias e trajetórias de desenvolvimento com maior equidade. A expansão e a consolidação dos direitos civis, políticos e sociais, reunidos sob a ideia de cidadania, devem, portanto, orientar os caminhos da republicanização e da democratização em nosso país. O processo mencionado requer participação e engajamento do poder público em todas as suas esferas e dimensões, bem como da sociedade civil e setores produtivos. Nem todas são questões exatamente novas, mas todas são igualmente urgentes.

*image  
not  
available*

A Comissão Nacional da Verdade (CNV), instalada em 2012, testou a resiliência da democracia brasileira. O ministro da Defesa à época, Nelson Jobim, e os comandantes militares ameaçaram se demitir caso a Lei da Anistia fosse revogada, conforme inicialmente proposto pelo Programa Nacional de Direitos Humanos (SAMARCO; LOPES, 2009). Em sua versão final, a CNV não puniu os violadores e os torturadores vinculados ao aparelho repressivo do regime militar, contrariando as expectativas de setores da sociedade civil que lutaram historicamente por justiça e reparação. Sob a administração de Celso Amorim, o ministério encaminhou um ofício à CNV admitindo que o Estado foi responsável pelo desaparecimento e pela morte de pessoas durante a ditadura (ÉBOLI, 2014).

A decisão do Ministério da Defesa de reconhecer as violações de direitos humanos ocorridas no período autoritário e de estabelecer uma CNV, mesmo com um mandato reduzido, gerou ressentimento por parte de muitos oficiais militares, incluindo oficiais da ativa e da reserva. O general Maynard Marques Santa Rosa, à época chefe do Departamento Pessoal do Exército, manifestou-se contra a Comissão e a política de direitos humanos do governo, sendo removido de seu cargo em 2010. Em 2019, Santa Rosa foi nomeado secretário de Assuntos Estratégicos da Presidência da República – posição que ocupou até solicitar sua demissão em novembro de 2019 (SECRETÁRIO..., 2019).

O elemento mais célebre do grupo de oficiais revisionista é o atual vice-presidente Hamilton Mourão, removido em 2015 do Comando Militar do Sul para a Secretaria de Economia e Finanças do Exército após defender “o despertar de uma luta patriótica” em meio a uma série de críticas ao governo de Dilma Rousseff (MONTEIRO, 2015). Antes de ser eleito, o general era presidente do Clube Militar, uma organização de militares da ativa e da reserva que tem participado de inúmeras manifestações pró-governo (CLUBE..., 2020). Recentemente, Mourão referiu-se a Carlos Brilhante Ustra, coronel acusado de mais de quinhentos crimes de tortura durante o regime militar, como “um homem de honra” que “respeitava os direitos humanos dos seus subordinados” (FARIAS, 2020).

Em paralelo à articulação de oficiais militares contrários às políticas de memória e de reparação implementadas pelo governo federal, as elites políticas nomearam militares para ocupar cargos importantes nos governos anteriores ao de Jair Bolsonaro. Durante o segundo governo de Dilma Rousseff (2014-2016), o general José Elito Carvalho Siqueira foi ministro-chefe do Gabinete de Segurança Institucional, e o general Fernando de Azevedo e Silva, presidente da Autoridade Olímpica durante as Olimpíadas realizadas no Brasil em 2016. Por sua vez, Michel Temer nomeou o general Santos Cruz como secretário-geral de Segurança Pública do Ministério da Justiça e declarou uma intervenção federal no Rio de Janeiro em 2018, chefiada pelo comandante militar do Leste, o general Walter Braga Netto – atualmente ministro-chefe da Casa Civil (VILLA; PASSOS, 2018). Além disso, Temer recriou o GSI (extinto em 2015 por uma reforma administrativa), que passou a ser comandado pelo general Sérgio Etchegoyen. Temer também nomeou o general do Exército Joaquim Silva e Luna como ministro da Defesa, rompendo com o histórico de civis comandando a pasta desde sua criação em 1999. Essas decisões ampliaram a influência dos militares nas decisões políticas do governo, elevada a patamares sem precedentes na Nova República.

Por um lado, a participação dos militares no governo tem permitido aos comandantes uma série de benefícios à corporação apesar da queda de 2,5% do Produto Interno Bruto (PIB) no primeiro trimestre de 2020 (IBGE, 2020). Entre os benefícios corporativos obtidos pelas

*image  
not  
available*

## Dois anos de uma política externa rudimentar

*Dawisson Belém Lopes*

A chegada de Jair Bolsonaro ao poder, em janeiro de 2019, representou um capítulo novo e crítico na história da política externa desde a redemocratização brasileira. Os primeiros dois anos de mandato sugerem a multiplicação de formuladores oficiais e semioficiais de política externa; uma cruzada retórica contra os moinhos de vento do “globalismo” e da integração regional; o enfrentamento veemente – no campo dos valores e da moral – à desocidentalização da matriz diplomática do Itamaraty, ainda que a narrativa governamental acomode as relações ditas estratégicas com monarquias teocráticas do Golfo Pérsico; a flagrante hostilidade verbal à República Popular da China, a qual convive com o aprofundamento da dependência de Brasília das compras de *commodities* por Pequim; a ênfase no bilateralismo comercial e securitário em oposição ao multilateralismo; e as relações preferenciais com determinados parceiros – nomeadamente, os Estados Unidos, secundados por Israel, Hungria, Polônia e Índia.

### Campanha permanente por outros meios

Uma política exterior racionalmente concebida precisa avaliar os meios disponíveis e adequá-los aos fins nacionais pretendidos, com base em princípios constitucionais predeterminados. Essa coesão entre princípios, meios e fins é a coluna que sustenta um plano de ação. O atual chanceler, Ernesto Araújo, contudo, joga fora a cartilha universal e arroga-se o inventor da roda. Alega refundar a nação e o Itamaraty (BRASIL, 2019) quando, na verdade, apenas encampa o cálculo político do presidente da República.

A adoração a Donald Trump e a sinofobia são importantes para entender o fenômeno em voga, mas não revelam tudo. Se cavamos mais fundo, deparamo-nos com uma verdade factual surpreendente: ao contrário do que se poderia imaginar, não houve incorporação evidente do liberalismo à la Paulo Guedes ou do realismo militarista de Hamilton Mourão na vertente institucional da política externa brasileira. Discurso e prática odiosos sobre o meio ambiente ainda não se converteram em denúncia de pactos internacionais. Os alvos preferenciais da investida bolsonarista nos fóruns globais têm sido os direitos humanos e, destacadamente, o Oriente Médio.

Outrora um empreendedor de normas como igualdade civil em uniões homoafetivas e defesa da multiculturalidade, o Brasil uniu-se a líderes de Hungria e Polônia, além do próprio Trump, para formar a “Parceria pelas Famílias”. Em outubro de 2020, assinou outra declaração, na companhia de 31 outros Estados, conhecida como Consenso de Genebra, que

tutela os direitos reprodutivos da mulher. O país mudou seus votos sobre temas de gênero no Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) e acompanhou o governo dos Estados Unidos em resoluções ligadas ao conflito israelo-palestino. Depois de aproximar-se do primeiro-ministro Benjamin Netanyahu e ameaçar transferir a embaixada brasileira de Tel Aviv para Jerusalém, Bolsonaro rompeu com o tradicional apoio à Palestina. O alinhamento entre Brasil e Israel-Estados Unidos nas Nações Unidas aumentou aproximadamente 40% no ano de 2019. Para se ter uma ideia, o voto brasileiro foi revisado em nove tópicos da agenda a respeito da questão israelo-palestina – sempre em favor de Israel. Uma guinada incomum, considerado nosso histórico diplomático (BELÉM LOPES; CARVALHO, 2020).

O que estaria por trás dessa reversão dramática de posicionamento em direitos humanos e, particularmente, nos assuntos que envolvem árabes e judeus? Dado que Brasília não passou, da noite para o dia, a influenciar nem a ser parte diretamente interessada na configuração geopolítica do Oriente Médio, a resposta só pode ser uma: a “guerra cultural” e sua potencial rentabilidade eleitoral. Dá-se a instrumentalização, como nunca se viu, da política externa para atender às demandas domésticas de grupos de interesse e *lobby* religioso, permitindo a Bolsonaro acenos ecumênicos a financiadores e lideranças conservadoras e cristãs de sua base.

Diplomatas continuam a operar inercialmente a máquina, especialmente se a matéria não for captada pelo radar populista de Bolsonaro. Não há, porém, na percepção dos burocratas do Itamaraty, uma leitura de interesse nacional que esteja inoculada e faça sentido operacional. Esse “novo Brasil”, com retórica moralista, ineditamente fomentador de clivagens étnicas e religiosas, amigável a Trump e contrário ao *establishment* global, navega sem rumo pelas relações internacionais. Não faz política externa na verdadeira acepção do termo, apenas militância personalista e sectária.

### **Alinhamento sem recompensas aos Estados Unidos**

Duas das melhores intelectuais deste país – Lilia Schwarcz e Heloisa Starling – referiram-se certa vez à nossa política externa por meio de uma metáfora inusitada. Segundo elas, o Brasil seria a Emma Bovary das relações internacionais (SCHWARCZ; STARLING, 2015). Por alinhar-se aos europeus no século 19 e aos Estados Unidos no século 20, demonstrando simpatia pelo agrupamento de países formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (Brics) no início do século 21, o comportamento nacional, aparentemente volúvel e errático, permitiria analogia com a personagem romanceada por Gustave Flaubert.

A rigor, a tese falha em apreender a tendência bicentenária da política externa brasileira. As mudanças de direção que ocorreram, via de regra, resultaram de cálculo e determinantes estruturais, e não de afetações pessoais e frivolidade. O Brasil fez-se independente em 1822. Muito do pacto colonial permaneceu intocado. A inclinação europeísta da política externa era natural. Nada impediu, entretanto, que, a partir das décadas de 1840 e 1850, o Brasil começasse a se estranhar com a Inglaterra, potência da época, na busca por rumos próprios.

No início do século 20, diante da subida irrefreável de Washington, o país abraçou uma relação especial com os Estados Unidos – maiores compradores do nosso café e da nossa borracha. O alinhamento, contudo, foi matizado. A adesão ao campo de força de Washington na Segunda Guerra Mundial foi negociada. Durante a Guerra Fria, não foram raros os

desentendimentos com Brasília. Não aceitamos, por exemplo, subscrever as investidas políticas ianques na Coreia (1950-1953), em Cuba (1961), no Vietnã (1955-1975) ou no Iraque (1990-1991). Notar, ademais, que a elevação da China à condição de maior parceira comercial do Brasil, em 2009, não trouxe como corolário o alinhamento incondicional. Apesar da aproximação, a relação rege-se pelo pragmatismo – e até por certa desconfiança (BELÉM LOPES, 2017).

Em 2019, porém, Madame Bovary parece ter – finalmente – assumido o leme da política externa. Como na ficção, é provável que o saldo de suas aventuras não resulte positivo para as partes envolvidas. O que vemos é inédito: em bases ideológicas e ignorando os vetores diplomáticos, econômicos e tecnológicos, o Brasil favorece o governo de Donald Trump, em detrimento de outras alianças estratégicas. Uma fidelidade ingênua e caprichosa, que desaguou em aberrações como a indicação (não concretizada) do filho do presidente, Eduardo Bolsonaro, à chefia da Embaixada em Washington. Houve ainda as concessões unilaterais aos Estados Unidos nos campos: comercial, com a renúncia do Brasil ao status de economia emergente na Organização Mundial de Comércio; consular, com a inexigibilidade de reciprocidade para concessão de vistos de entrada no território; e militar, com o franqueamento de acesso à base de Alcântara, no Maranhão, sem contrapartida à altura (BELÉM LOPES, 2019).

### **O chanceler *de facto* e seu ajudante de ordens**

“Não sou o dono do mundo, mas sou filho dele”. A tirada se aplica bem a Eduardo Bolsonaro. Deputado federal mais votado da história do Brasil, terceiro rebento da linhagem, é tido nos meios jornalísticos como o chanceler *de facto* da República. Há bons motivos para alimentar a crença. Eduardo preside a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional na Câmara Federal. É ainda responsável direto por indicar Filipe Martins, seu amigo pessoal, à vaga de Assessor Especial para Assuntos Internacionais da Presidência. Não tendo extensa ficha corrida na área, recebeu do progenitor a indicação pública – jamais formalizada – de que seria embaixador do Brasil em Washington. Um assombro para os profissionais do ramo.

Note-se que Ernesto Araújo, ministro das Relações Exteriores, não é um tipo vistoso e imponente. Burocrata de carreira mediana, foi guindado a chefe de pasta ministerial por seu fervoroso “olavismo” ideológico e alinhamento explícito ao capitão Jair, desde os tempos da campanha, em 2018. Talvez por isso, Ernesto soe como aquele ator cujo único objetivo é dar verniz diplomático ao que o autor – Bolsonaro, o filho – pretende fazer avançar. Araújo empresta a cara e valida o que se elabora nos guetos do pensamento conservador cultuado por Eduardo.

O jovem Bolsonaro é adepto da moral cristã, da economia de mercado e do armamentismo – no nível pessoal e entre nações – como caminho para “preservar a liberdade”. Prega virulentamente contra o socialismo e defende a realização de uma “revolução cultural” pelas vias da educação e da cultura – ironicamente, a mesma tática implementada na China, nos anos 1960, por Mao Zedong. O ex-quase-embaixador mostra um apego às referências estadunidenses de fazer inveja em membros da Associação Nacional do Rifle. Mais trumpista do que o próprio partido político de Donald Trump, vestiu (literalmente) o boné e pediu votos para a reeleição. Vê em figuras como Jared Kushner, genro de Trump, Ted Cruz e

Marco Rubio, senadores republicanos, grandes referências em política externa, mas jamais ouviu falar do lendário secretário de estado e professor Henry Kissinger (BILENKY, 2020).

Em 2020, no olho do furacão pandêmico, o encantamento de Eduardo pelo inquilino da Casa Branca rendeu “saia justa” com o embaixador da China no Brasil, que cobrou um preço. O deputado sentiu-se no direito de apontar o dedo para a República Popular e reproduzir o discurso do “vírus chinês” entoado por Trump. O gesto macaqueado – xenófobo e irresponsável para um agente público – despertou a ira do dignitário de Pequim, que chamou Eduardo às favas. Dias depois, circulava na imprensa chinesa a notícia de que o gigante asiático deixaria de comprar soja do Brasil (BELÉM LOPES, 2020).

### **Embaixadores pavlovianos num Itamaraty desarticulado**

Ser embaixador plenipotenciário do Brasil no exterior ganhou nova conotação com Bolsonaro. Se Henry Wotton tinha razão ao dizer que um diplomata é “indivíduo honesto que mente em nome do interesse nacional”, os últimos tempos têm demandado desse agente do serviço público algo a mais: a disposição para enfrentamentos e performance em nome da sustentação de versões oficiais. Como no experimento de Ivan Pavlov, o presidente da República condicionou reflexos, emitindo estímulos de reforço que tornassem mais provável, num tempo futuro, a repetição de padrões comportamentais. Primeiro, ao premiar um diplomata sem lustre, mas absolutamente aderente a sua plataforma de valores, com a chefia da casa de Rio Branco. Na sequência, ao cumprimentar, por telefone, uma chefe de missão no estrangeiro que saiu em defesa do governo e constrangeu um ex-parlamentar brasileiro no exílio (BELÉM LOPES, 2020).

Os casos anteriores, de Ernesto Araújo e Maria Nazareth Farani Azevêdo, ilustram o fenômeno a que quero aludir. Tratá-los como “embaixadores ideológicos” não faria justiça a suas manobras. Ele, até bem pouco tempo atrás, um defensor de Dilma Rousseff e sua política de integração no Cone Sul. Ela, ex-chefe de gabinete do chanceler Celso Amorim, homem assumidamente de esquerda. Diante das promessas que o alinhamento à chefia trouxe, renunciaram às antigas posições e abraçaram as diretrizes da nova era. Não foram os únicos.

Sob Jair Bolsonaro, uma das estrelas da companhia é Luiz Fernando Serra, embaixador em Paris. No afã de blindar o governo de críticas, escreveu ao diário *Le Monde* para tecer loas à estratégia brasileira de enfrentamento à pandemia de covid-19. Outro embaixador adestrado é Fred Arruda, postado em Londres, responsável por redigir carta ao *Financial Times* com acusação de que o vetusto jornal inglês “superdramatiza” a situação periclitante da democracia no Brasil. Pompeu Andreucci Neto, máxima autoridade diplomática do Brasil em Madri, foi inventivo na adjetivação, atribuindo ao *El País* uma “tara” por falar mal do incumbente no Planalto. O dignitário em Luanda, Paulino Franco Neto, sentiu-se na obrigação de retrucar no *Jornal de Angola* os argumentos de João Melo, para quem o país passa por fascistização. Fecha a relação Nestor Forster, nosso homem em Washington, segundo juízo, emitido em telegrama, e a mídia se comporta como se o racismo nos Estados Unidos fosse algo estrutural. Como se...

Representar o país confundiu-se com a exaltação do chefe de Estado e de seu programa de ultradireita, gerando uma corrida ao fundo do poço. Para diferenciar-se do colega, cada embaixador tenta mostrar-se o mais leal e fiel dos servos de Bolsonaro. O outro lado da moeda, convém registrar, é o melancólico “exílio dentro da carreira”. Trata-se do fado de bons

diplomatas que, confrontados com dilemas éticos e políticos, optam pelo silêncio obsequioso ou pela ocupação de postos sem protagonismo na estrutura do Itamaraty, a fim de não ter de coonestar posturas odiosas deste governo e, na medida do possível, manter alguma dignidade profissional (MEYERFELD, 2020).

### Diplomacia da soja e acelerada desindustrialização

No momento em que só se fala de “nova revolução industrial” e “indústria 4.0”, por que razão o capital industrial brasileiro vai se tornando minguinte e desmobilizado? Verdade seja dita: não há nada de novo no *front*. O ovo da serpente foi chocado por três décadas. Collor de Mello, com sua desastrosa abertura comercial, e a liberalização econômica desacompanhada de uma política industrial inteligente, talvez tenha inaugurado a tendência. Rubens Ricupero, quando secretário-geral da agência da ONU para comércio e desenvolvimento, já denunciava o que entendia ser um equivocado projeto da elite nacional: a desindustrialização da matriz antes de o país alcançar altos patamares de sofisticação produtiva (BELÉM LOPES, 2020).

O encolhimento e a inevitável perda de competitividade global da indústria, notados por expoentes do debate público nacional, chegaram a ser qualificados por Ha-Joon Chang, da Universidade de Cambridge, como “uma das maiores desindustrializações da história econômica” (OLIVEIRA, 2018). De fato, números comparativos descortinam o cenário aterrador: enquanto as grandes economias emergentes (China, Índia, Indonésia, Turquia e México) aumentaram a presença no Produto Interno Bruto (PIB) industrial mundial ao longo da última década, o Brasil perdeu quase metade de sua participação. Ao contrário do que se alega, não estamos ausentes das cadeias globais de valor. O problema é outro: nossa inserção internacional é periférica e incipiente (CORRÊA *et al.*, 2020).

Paulo Gala usa a expressão “doença holandesa” para referir-se à dependência que se criou no Brasil da exportação de *commodities*, em prejuízo da complexidade da indústria. Se é verdade que o Brasil não padece do “mal do petróleo”, nem de nada parecido em sua dinâmica – como a recente descoberta de um metal precioso abundante no território –, a concentração da pauta de comércio externo na soja é fenômeno digno de espanto. Em 2019, só as exportações desse grão para a China já superavam em valor todo o volume exportado pelo Brasil para os Estados Unidos (GALA, 2020).

A decisão do governo Bolsonaro, em 2019, foi fundir os ministérios da Fazenda, do Planejamento e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio em um superministério, escalando para chefiá-lo um financista – Paulo Guedes. Compõe ainda o atual duo de ferro da economia brasileira a ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Tereza Cristina, a voz do agronegócio. É sintomático do raquitismo da indústria no país que seus representantes não mais ocupem altas posições no Itamaraty. Em lugar de capitães de indústria da Avenida Paulista (vide Horácio Lafer e Olavo Setúbal), o Ministério das Relações Exteriores é hoje chefiado por um ideólogo sem senso de pragmatismo. Se, historicamente, homens próximos à Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), como Rubens Barbosa e Sérgio Amaral, serviram como embaixadores em Washington, o posto agora é ocupado por um convicto discípulo do filósofo Olavo de Carvalho.

Ainda que a indústria tenha aumentado levemente sua participação no PIB brasileiro em 2019, o incremento veio do extrativismo, e não de setores intensivos em tecnologia. O prejuízo