

Ministério Público Federal como uma grade de proteção da democracia brasileira

Federal Prosecution Office as a protection grid for brazilian democracy

Grace Ladeira Garbaccio(1); Gonçalo Nicolau Cerqueira Sopas de Melo Bandeira(2); Igor Rodrigues Costa(3)

1 Doutora e mestre em Direito pela Universidade de Limoges/ França – reconhecido pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora do Programa Stricto Sensu do Mestrado em Direito e em Adm Pública do IDP. Professora do curso de pós-graduação lato sensu da ESPM, EBD e FMU.

E-mail: glgarbaccio@hotmail.com | ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0658-9472>

2 Doutor em Ciências Jurídico-Criminais pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (2009). Mestre em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa (2003). Licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Professor Adjunto de Direito Público da Escola (Estadual) de Gestão do Instituto Politécnico do Cávado e Ave (IPCA) - Ensino Superior Público de Portugal. Colabora com várias universidades portuguesas e estrangeiras. Professor e Pesquisador-Convidado em várias Instituições de Ensino Superior Públicas, Privadas e Cooperativas brasileiras.

E-mail: gncsopasdemelobandeira@gmail.com | ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8859-4023>

3 Doutorando e Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB), Especialista (MBA) em Administração pela Universidade de São Paulo (USP), Bacharel em Administração pela Universidade de Brasília (UnB) e Graduando em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). É Analista Acadêmico Sênior do Programa de Pós-Graduação em Direito do IDP, e integrante dos grupos de pesquisa “Democracia e Acesso à Justiça” (IDP), “Política e Poder Judiciário” (IPOL/UnB) e “DISCO” (FD/UnB).

E-mail: igor.costa@idp.edu.br | ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1034-5654>

Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo, vol. 18, n. 1, e4782, janeiro-abril, 2022 - ISSN 2238-0604

[Received/Recebido: setembro 9, 2022; Accepted/Aceito: maio 9, 2023;

Publicado/Published: maio 29, 2023]

DOI: <https://doi.org/10.18256/2238-0604.2022.v18i1.4782>

Como citar este artigo / How to cite item: [clique aqui/click here!](#)

Resumo

A Constituição Federal de 1988, no *caput* do art. 127, confere a guarda do regime democrático brasileiro ao Ministério Público, instituição que conquistou independência, amplo leque de atuação processual e garantias idênticas às do Poder Judiciário, justamente em cumprimento à sua missão constitucional. Desde 2014, é possível visualizar no Brasil manifestações que traziam em si pautas antidemocráticas, em uma clara subversão à Constituição Federal e até mesmo à legislação penal. A literatura tem indicado que governos autoritários chegam ao poder em cenários semelhantes a esse, em um uso constante da máquina democrática para implementem suas pautas autocráticas. O objetivo aqui é explorar de que forma o Ministério Público Federal tem se comportado quanto ao pleno cumprimento do disposto no art. 127, da Constituição, ou seja, o que tem feito a instituição em relação à guarda da democracia e dos valores desse regime ameaçado pela atual conjuntura política do país. Além disso, compreender como os membros da instituição enxergam esse papel constitucional. No que tange à metodologia, a pesquisa é de cunho qualitativo natureza empírica, abordagem qualitativa e delineamento descritivo. A coleta de dados se deu através de entrevistas com roteiros semiestruturados, realizadas com 50 procuradores da República nos três níveis da carreira. A análise dos dados foi realizada com os métodos de análise de conteúdo e *process-tracing*. Concluiu-se que o MPF tem falhado em proteger a democracia, o que se caracteriza pela falta de ação da instituição.

Palavras-chave: Democracia; Ministério Público Federal; Autocracia.

Abstract

The Federal Constitution of 1988, in the *caput* of art. 127, confers the guardianship of the Brazilian democratic regime to the Public Prosecutor's Office, an institution that has gained independence, a wide range of procedural action, and guarantees identical to those of the Judiciary, precisely in compliance with its constitutional mission. Since 2014, it has been possible to see demonstrations in Brazil that have antidemocratic agendas, in a clear subversion of the Federal Constitution and even the criminal law. The literature has indicated that authoritarian governments come to power in scenarios like this one, in a constant use of the democratic machine to implement their autocratic agendas. The objective here is to explore how the Federal Public Prosecutor's Office has behaved about the full compliance with the provisions of art. 127 of the Constitution, that is, what the institution has done with regard to the guardianship of democracy and the values of this regime that is threatened by the country's current political situation. In addition, to understand how the members of the institution see this constitutional role. Regarding methodology, the research is qualitative in nature, empirical, qualitative in approach, and descriptive in design. The data was collected through interviews with semi-structured scripts, conducted with 50 public prosecutors at the three levels of the career. The data were analysed using content analysis and *process-tracing* methods. It was concluded that the MPF has failed to protect democracy, which is characterized by a lack of action by the institution.

Keywords: Democracy; Federal Public Ministry; Autocracy.

1 Introdução

O Ministério Público (MP) é uma instituição bastante peculiar do ponto de vista dos arranjos institucional e constitucional brasileiro. Essa instituição histórica tem suas raízes fincadas na tradição francesa do *Ministère Public*, criado por volta do século XV, e incorporado ao sistema de justiça brasileiro através da vinda da coroa portuguesa para a América.¹

A instituição se dedicava à representação judicial do Poder Executivo, tanto na esfera estadual quanto federal, e era incumbido de promover a ação penal pública. Sob a condução do referido poder, o órgão sempre esteve subordinado aos interesses políticos dos mais variados, de acordo com os interesses do ocupante da chefia de governo.² Contudo, o *status* institucional do Ministério Público foi sendo alterado, a partir da década de 1970, quando o Brasil ainda estava sob o comando da ditadura militar.

Desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o Ministério Público se tornou uma instituição independente dos três poderes, e responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais, como preceitua o art. 127, da Carta.³

De acordo com a teoria democrática contemporânea, diferentemente dos períodos anteriores, nos quais as democracias entravam em declínio através de golpes militares que utilizavam da força e da coerção, atualmente, essas mesmas democracias ainda correm riscos de uma ruptura institucional que se apresenta de maneira mais sutil,⁴ e países como Estados Unidos da América, Venezuela, Hungria, Nicarágua, Filipinas, Rússia e, mais recentemente, o Brasil experienciaram ou ainda vivem cenários de crise.

Assim, o objetivo deste artigo é explorar de que forma o Ministério Público Federal (MPF) tem se comportado quanto ao pleno cumprimento do disposto no art. 127, da Constituição de 1988, ou seja, o que tem feito a instituição em relação à guarda da democracia e dos valores desse regime ameaçado pela atual conjuntura política do país. Além disso, compreender como os membros da instituição enxergam esse papel constitucional.

1 VILAÇA, Luiz. *Costuras, deslocamentos e bricolagens: A atuação de procuradores do Ministério Público Federal no caso de Belo Monte*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

2 COSLOVSKY, Salo. *Compliance and Competitiveness: How Prosecutors Enforce Labor and Environmental Laws and Promote Economic Development in Brazil*. 187 p. Thesis (Ph. D. in Urban Studies and Planning) – Massachusetts Institute of Technology, 187p. 2009.

MCALLISTER, Lesley K. *Making Law Matter: Environmental Protection & Legal Institutions in Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 2008.

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

4 LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as Democracias Morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

Quanto à metodologia, a pesquisa qualitativa deu-se por meio da coleta de dados baseada no modelo de entrevista semiestruturada⁵ com membros do Ministério Público Federal em diversos Estados brasileiros, espalhados nos três níveis da carreira de Procurador da República (Procurador da República, Procurador Regional da República, e Subprocurador-Geral da República), entre os meses de outubro de 2019 e abril de 2020. A análise do material coletado se deu através do método de análise de conteúdo⁶ em conjunto com o método *process-tracing*.⁷

2 Ministério Público Federal: Antes e depois da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Conforme o princípio weberiano de que o Estado detém o monopólio legítimo do uso da violência,⁸ é que nascem, ao redor do mundo, instituições responsáveis pelo cumprimento da lei, fiscalização da Administração Pública e promoção da justiça. Cada nação possui em sua estrutura de poder um órgão específico para esse fim, contudo, numa breve análise comparada esses órgãos muito se assemelham ao Ministério Público brasileiro (MP), resguardadas as devidas proporções e diferenças, obviamente.⁹

No Brasil, o Ministério Público era subordinado, até 1988, ao Poder Executivo, a quem a instituição representava juridicamente e era o detentor da ação penal. No entanto, suas atividades não ficavam restritas à jurisdição criminal, mas começaram a atuar na esfera cível. Nesse campo, especificamente, o Ministério Público começou a exercê-lo a partir da década de 1970, mais precisamente através do Código de Processo Civil (CPC) de 1973, em seu art. 82, que estabelecia a atuação do órgão em duas situações: *i*) quando houvesse disputa por direitos individuais indisponíveis, e *ii*) quando houvesse na lide interesses de indivíduos considerados incapazes pelo Estado. Na primeira situação, o Parquet atuava apenas como fiscal da lei (*custos legis*) e, na segunda, atuava em defesa dos que não tinham a capacidade exercício dos atos da civil, além de zelarem pelo interesse público.¹⁰

Nas duas hipóteses levantadas para o exercício de tal órgão, há uma ideia de dupla fragilidade social: a primeira referente à fragilidade quanto à preservação/manutenção de direitos considerados permanentes, por isso, indisponíveis; e, a segunda, referente à

5 MINAYO, Maria, C. de S. *Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade*. 6 ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

6 BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

7 FALLETI, T. G. *Process tracing of extensive and intensive processes*. *New Political Economy*, v. 21, n. 5, 2016. 455-462.

BEACH, D; PEDERSEN, R. B. *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2019.

8 WEBER, Max. *A Política como Vocaçào*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

9 KERCHE, Fábio. Ministério Público, Lava Jato e Mãos Limpas: uma abordagem institucional. *Lua Nova* (Impresso), v. 1, p. 255-286, 2018.

10 ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: EDUC, 2002. 329 p.

fragilidade do indivíduo considerado incapaz.¹¹ Essa concepção de fragilidade remonta, inevitavelmente, à concepção paternalista de Estado explorada por Bobbio.¹² Contudo, essa atuação cível só se justifica em casos cujos direitos individuais ganham a dimensão de ordem pública, carecendo de proteção especial estatal.

Esse reconhecimento e a conseqüente expansão da atuação do Ministério Público sobre a esfera cível só se tornaram possíveis graças a um movimento interno no órgão, em que parte da categoria, tanto nos MPs estaduais quanto na esfera federal, reconheciam a tutela sobre direitos difusos e coletivos, a sua frágil natureza, e a incapacidade social de defendê-los por conta próprio. Para Arantes,¹³ ocorreu no Brasil uma evolução institucional segundo a qual os novos direitos são indisponíveis e seus titulares incapazes.

Foi nesse cenário que o MP deu o seu primeiro passo na busca pela autonomia frente ao Poder Executivo, com base numa interpretação ainda mais expansiva do CPC/1973. Além disso, para Arantes,¹⁴ foi o momento em que a instituição se colocou ao lado da sociedade, começando a mostrar publicamente sua intenção.

Mais uma vez, é importante salientar que o Brasil estava vivendo uma ditadura militar desde a década de 1960, e que Ministério Público e até mesmo a Polícia Federal foram essenciais para a sustentação do regime. Ao Ministério Público Federal, exclusivamente, cabia o combate à corrupção estatal e a fiscalização direta da Administração Pública, principalmente, dos governadores estaduais quanto ao cumprimento das decisões do regime militar.¹⁵

Nesse período, ficaram famosos os conhecidos “Atos Institucionais” (AI), que eram regras estabelecidas pelo regime, com o objetivo de sua legitimação sob a lógica legal, além das já conhecidas Emendas Constitucionais (EC). Para o presente artigo, algumas dessas legislações são extremamente importantes.

É o caso do AI-2, de 1965, que além de outras criações, reinstitucionalizou a Justiça Federal, alegando que os tribunais estaduais excediam suas competências quando julgavam ações envolvendo a União. Isso impactava, por consequência, no MPF, a partir da criação de ofícios específicos para atuarem nessas novas varas federais.

No mesmo ano, foi editada a EC nº 16, que introduziu no ordenamento brasileiro a “representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual”, cujo único ator legitimado para sua proposição perante o Supremo Tribunal Federal (STF) era o Procurador-Geral da República (chefe do MPF). Esse dispositivo, segundo Arantes (2002), inaugurou no Brasil o controle concentrado de constitucionalidade. E, por meio desse mecanismo, o PGR poderia questionar junto ao

11 *Ibidem.*

12 BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

13 ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: EDUC, 329 p. 2002.

14 *Ibidem.*

15 *Ibidem.*

STF a constitucionalidade de quaisquer leis, fossem elas federais ou estaduais, cabendo ao Supremo a última palavra sobre o caso.

No ano seguinte, em 1966, foi editado o AI-4, que convocou o Congresso Nacional (que foi fechado durante a ditadura militar por três vezes), para que votasse a nova Constituição do Brasil. A Constituição de 1967 serviu para institucionalizar o regime militar e os poderes presidenciais acumulados pelos atos institucionais na ordem constitucional, além de trazer vários dispositivos de caráter abertamente autoritário, como o delito de “abuso de direitos individuais” (art. 151). Nesse caso, caberia ao PGR a representação perante o STF contra aqueles que, de alguma forma, abusassem de seus direitos individuais previstos no art. 150, como direito à manifestação do pensamento e de convicção política, bem como a liberdade de reunião e associação.¹⁶

Em 1968, foi promulgado o AI-5, o ato mais radical e violento do regime militar, ampliando a perseguição política a opositoristas e a cassação do *habeas corpus*. Isso ocasionou uma “profunda reforma na Constituição”, feita por meio da EC nº 1, que suprimiu o poder do Senado Federal na escolha do Procurador-Geral da República. A partir daquele momento, apenas o Presidente da República teria o poder de indicar e nomear o chefe do MP, sem que fosse necessária a aprovação do Senado em uma clara desconsideração ao princípio de freios e contrapesos (*checks and balances*).

Já em 1977, foi editada a EC nº 7, que ampliou os poderes do PGR, a partir da criação da “representação para interpretação de lei ou ato normativo federal ou estadual”, dispositivo que permitiria a atuação do STF quanto às normas impugnadas diretamente pelo PGR. No entanto, a medida mais importante da Emenda foi a introdução do instituto da “avocatória”, que permitia que o PGR solicitasse ao STF que chamasse para si a competência de causas em tramitação em qualquer tribunal do país, em virtude de possível lesão à ordem pública, à saúde, à segurança e/ou às finanças públicas.¹⁷ É interessante notar que essa “hipertrofia funcional”, na realidade, é muito comum nos regimes autoritários ao redor do mundo.¹⁸

Nesse sentido, fica visível que houve uma união entre os desejos do regime militar e os anseios do Ministério Público, enquanto instituição de Estado que, naquele momento, começava a dar passos largos na busca pela independência. O órgão se tornou, portanto, o fiscal da Administração Pública e o guardião do interesse público (art. 82, III, CPC, 1973).

É com base nesses dados que Arantes afirma que “houve mais continuidade do que ruptura em 1988, do ponto de vista da natureza tutelar do papel institucional do Ministério Público, especialmente no que diz respeito à fiscalização do interesse

16 ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: EDUC, 329 p. 2002.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1967.

17 ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: EDUC, 329 p. 2002, p. 42.

18 MACHADO, Antônio Cláudio da Costa. *A Intervenção do Ministério Público no Processo Civil Brasileiro*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

público, cada vez mais identificado com os interesses gerais da sociedade”. É como se o MP pudesse ocupar um espaço vazio tanto em tempos autoritários quanto em tempos democráticos, “constituindo-se em mecanismos de *enforcement* (execução/cumprimento) da ordem jurídica e do interesse público do momento”.¹⁹

Mais tarde, em 1981, a Lei 6.938 (Política Nacional do Meio Ambiente) foi aprovada e estabeleceu pela primeira vez, no sentido formal, o que era um direito difuso, que seria defendido pelo Ministério Público. Em 1985, foi promulgada a Lei 7.347 (Lei da Ação Civil Pública), legislação que introduziu novos direitos difusos e coletivos no ordenamento jurídico, além da própria instrumentalização da ação civil pública para defendê-los em juízo.²⁰

Foi a Lei 7.437/85 que ampliou o raio de atuação do Ministério Público, colocando-o em contato mais direto com os diferentes setores da sociedade, além de tornar a instituição quase que a legitimada exclusiva para propô-la.²¹ A lei também criou o dispositivo do inquérito civil, instrumento que permite ao *Parquet* a requisição de informações de quaisquer organismos, sejam públicos ou privados, exercendo uma espécie de “pressão” para que haja cooperação por parte da entidade investigada e, conseqüentemente, uma facilitação quanto ao processo judicial em si.

Na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987-88, o Ministério Público, além de sua própria estrutura de *lobby*,²² que atuava de forma organizada na Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, contou com um sentimento favorável por parte dos constituintes. Diante do trauma do período do regime militar e as inúmeras infrações cometidas naquele contexto, era necessário que uma instituição do Estado fosse fortalecida, e ficasse incumbida da guarda da democracia, da lei e da

19 ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: EDUC, 329 p. 2002, p. 46.

20 *Ibidem*, p. 84;

HOCHSTETLER, Kathryn; KECK, Margaret E. *Greening Brazil*. London: Duke University Press. 2007;

MCALLISTER, Lesley K. *Making Law Matter: Environmental Protection & Legal Institutions in Brazil*.

Stanford: Stanford University Press, 2008;

DA ROS, Luciano. Ministério Público e Sociedade Civil no Brasil Contemporâneo: em busca de um padrão de interação. *Revista Política Hoje*, v. 18, n. 1, pp. 143-160, 2008, p. 33.

21 SILVA, Cátia A. Pereira. Promotores de Justiça e Novas Formas de Atuação em Defesa de Interesses Sociais e Coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 16, nº 45, p. 127-144, 2001

ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: EDUC, 2002. 329 p.;

HOLMES, Pablo. *Poliarquia inclusiva ou Oligarquias excludentes: Os paradoxos institucionais do Ministério Público na Constituição de 1988*. Apresentação de Trabalho. 2018.

22 É de conhecimento público que o Ministério Público, através de suas entidades de classe e de seus próprios membros tinha, já no período da Assembleia Nacional Constituinte, uma verdadeira estrutura de *lobby* político, montado para defender as pautas da instituição perante o Congresso Nacional e, conseqüentemente, na ANC. Vale ressaltar que o *lobby* não era um *modus operandi* exclusiva do Ministério Público na ANC, tendo o Poder Judiciário e os próprios Delegados de Polícia (Civil e Federal) estruturas também montadas com fins de criar canais de comunicação com os constituintes, também através de suas entidades de classe e, no caso do Judiciário, contando, inclusive, com a participação de ministros do Supremo Tribunal Federal à época.

Constituição. No entanto, isso não significa que a ANC apenas tenha chancelado as demandas do *lobby* ministerial.

Na Constituinte, o MP teve um desafio duplo: *i*) manter as conquistas já obtidas, e *ii*) prosseguir na busca pela independência frente aos Poderes da República. E em 1988, por determinação da nova Constituição, o Ministério Público se tornou um órgão de Estado que não estava mais subordinado a nenhum dos Três Poderes. Para alguns, do ponto de vista institucional, essa foi a maior inovação da Carta Magna de 1988.²³

No entanto, há uma ideia de que a Constituição de 1988 tenha criado um “novo” Ministério Público, o que é incompatível com a realidade dos fatos: o projeto de MP que se estabeleceu na Carta de 1988, na realidade, foi sendo conquistado durante o período da ditadura militar, mais especificamente, a partir do CPC de 1973. Portanto, esse processo de empoderamento, inicia-se, ainda, na ditadura militar, o que permite afirmar que, fora os mecanismos de repressão do regime militar, todas as atribuições do *Parquet* foram mantidas, só que, agora, sem as amarras de estar subordinado a um Poder.²⁴

A sociedade passou a enxergar o Ministério Público como um defensor social mais presente,²⁵ como uma parte da burocracia que estaria disposta a ouvir as suas queixas, tornando-o mais próximo da sociedade civil que do próprio Estado.²⁶ Para além da independência institucional, os membros do MP conquistaram equiparação em relação aos membros do Poder Judiciário, ou seja, passaram também a gozar, a partir daquele momento, de garantias como independência funcional, inamovibilidade, vitaliciedade e irredutibilidade de vencimentos, o que fez com que a instituição fosse comparada a um “Quarto Poder” do Estado. A Constituição de 1988 é o selo de sucesso do primeiro ciclo de reformas do Ministério Público brasileiro, enquanto instituição²⁷

23 ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: EDUC, 2002. 329 p. p. 46.

24 *Ibidem*, p. 44.

HOLMES, Pablo. *Poliarquia inclusiva ou Oligarquias excludentes: Os paradoxos institucionais do Ministério Público na Constituição de 1988*. Apresentação de Trabalho. 2018.

25 Vale lembrar que a Defensoria Pública é uma instituição que somente foi criada na Constituição de 1988 e, até hoje, em algumas localidades, sofre com condições estruturais precárias. Portanto, é perfeitamente compreensível que o Ministério Público também tenha assumido um pouco desse papel que pertence à DP, principalmente, quando se pensa na ideia de hipossuficiência com a qual o MP analisa a sociedade (ARANTES, 2002; OLIVEIRA, 2007).

26 COSLOVSKY, Salo. *Compliance and Competitiveness: How Prosecutors Enforce Labor and Environmental Laws and Promote Economic Development in Brazil*. 187 p. Thesis (Ph. D. in Urban Studies and Planning) -Massachussets Institute of Technology. 187p. 2009.

27 ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público na fronteira entre a Justiça e a Política*. Justitia, São Paulo, v. 64, n. 197, jul-dez, 2007.

MCALLISTER, Lesley K. *Making Law Matter: Environmental Protection & Legal Institutions in Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 2008.

COSLOVSKY, Salo. *Compliance and Competitiveness: How Prosecutors Enforce Labor and Environmental Laws and Promote Economic Development in Brazil*. 187 p. Thesis (Ph. D. in Urban

O Ministério Público brasileiro obteve, portanto, a partir de 1988, um modelo único no mundo, porque combina elementos como autonomia, muitos instrumentos de ação, discricionariedade e um amplo leque de atribuições, o que não é comum às instituições com poucos meios de accountability (prestação de contas), como se tornou a instituição brasileira. É exatamente esse lugar no arranjo institucional que dá ao MP um lugar diferenciado no exercício do controle das atividades do Estado.²⁸ Afinal, cabe ao MP fiscalizar, junto ao Estado, o cumprimento fiel da legislação, que é materializada através do monopólio legítimo do uso da violência.²⁹ Mas, o próprio Ministério Público se submete a pouco ou nenhum controle externo por outros órgãos do Estado.

De acordo com a Constituição de 1988, em seu art. 127, cabe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.³⁰ Sabe-se que a democracia é fruto de luta diária em prol de sua manutenção, principalmente, tendo em vista que diversos países aos quais adotaram esse regime, passaram por longos períodos de restrição de direitos e repressão impostos por ditaduras militares. Foi com base nesse trauma político, que o constituinte conferiu a guarda da democracia brasileira ao MP, que deve zelar pelos seus signos e institutos, assegurando a manutenção da ordem democrática, das liberdades e garantias individuais.

Contudo, nos últimos anos, discursos e políticas de ataque às bases da democracia liberal foram sendo propagadas por lideranças mundiais em diversos países. Isso fez reacender, na Ciência Política e no Direito mundiais, um alerta acerca da sustentabilidade, da perenidade da democracia nesses países.

Nesse sentido, pesquisadores têm buscado analisar esse fenômeno de retorno e crescimento do autoritarismo, travestido de autocracia, através desses novos líderes mundiais. Além de analisar, tentar propor possíveis respostas ao seu enfretamento de forma a garantir a continuidade do regime democrático, mesmo frente às constantes ameaças.

Studies and Planning) -Massachussets Institute of Technology. 187p. 2009.

KERCHE, Fábio. *Virtudes e Limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil*. São Paulo: EdUSP, 2009.

SILVA, Cátia A. Pereira. Promotores de Justiça e Novas Formas de Atuação em Defesa de Interesses Sociais e Coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 16, nº 45, p. 127-144, 2001.

28 VILAÇA, Luiz. *Costuras, deslocamentos e bricolagens: A atuação de procuradores do Ministério Público Federal no caso de Belo Monte*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

29 ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria R. “Finanças Públicas, Democracia e *Accountability*: Debate Teórico e o Caso Brasileiro”. In: *Anais do 29º Encontro Anual da ANPOCS*, 2005.

WEBER, Max. *A Política como Vocaçào*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

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

3 O esgarçamento democrático

Não há um conceito único que defina a democracia, principalmente, devido ao fato de ser um fenômeno em constante mudança, uma das razões pela qual as atuais democracias liberais encontram-se em crise. A crise se tornou mais perceptível a partir de uma crescente onda de descrença e incertezas quanto à própria democracia, visíveis através da avaliação do alto nível de pluralismo partidário,³¹ da alta fragmentação da competição política e da sobrecarga sobre os novos governos.

Em estudo realizado por Pharr et al.,³² ficou constatada a insatisfação popular em relação às instituições democráticas o que, nesse sentido, poderia vir a resultar na desintegração da ordem civil, na alienação populacional e no colapso social, devido à debilidade dos líderes governamentais. O estudo traz dados acerca da Comissão Trilateral (América do Norte, Europa e Japão), que demonstrou que naqueles países já havia uma alta fragmentação política e elevados índices de desobediência civil, além de líderes desacreditados (para alguns, deslegitimados) e demandas populares cada vez maiores. No entanto, esse descrédito ocorria apenas em relação às instituições democráticas, como partidos políticos, por exemplo.

Naquele momento, os pesquisadores dedicados ao estudo da democracia não criam na possibilidade de rupturas democráticas. Além disso, toda crítica, no regime democrático, é bem-vinda para a sua própria manutenção e melhoria. No entanto, nos anos que se seguiram, esses sintomas de crise foram se intensificando e demonstrando, de alguma forma, que seria possível, sim, que ocorressem rupturas institucionais no bojo de toda essa insatisfação social,³³ o que demonstra que a insatisfação foi das instituições democráticas para a democracia em si, enquanto regime político.

De acordo com esses novos estudos, há um ceticismo em relação à democracia, seus institutos e instituições. Além disso, os indivíduos estão mais propensos a escolherem líderes com características autoritárias, inclusive, crendo que o melhor regime seria aquele em que o governante não dependa do Legislativo, e menos ainda de eleições regulares para se manter no poder e exercer a governabilidade, o que foi chamado por Foa e Mounk de desconsolidação democrática.³⁴

Esse cenário demonstra que não há democracia suficientemente consolidada que esteja imune aos efeitos de uma possível crise, que pode ser gerada a partir de diversos fatores como a queda de braço entre os Poderes, às desigualdades geradas pela má gestão dos recursos públicos, às regalias dadas a poucos privilegiados, à inacessibilidade

31 PHARR, Susan *et al.* A Quarter-Century of Declining Confidence. *Journal of Democracy*, Vol. 11, N. 2, April, 2000.

32 *Ibidem.*

33 FOA, Robert Stefan; MOUNK, Yascha. *The Signs od Deconsolidation*. *Journal of Democracy*, Vol. 28, N. 1 January, 2017

34 *Ibidem.*

a serviços básicos, à injustiça social, à corrupção e a uma infinidade de outros fatores que, no senso popular, são efeitos da democracia.³⁵

Apesar dos estudos de Pharr *et al.*³⁶ e de Foa e Mounk³⁷ trazerem ricas informações sobre a crise que se está a enfrentar. Os autores não avançaram em analisar as formas como essa crescente onda de despreço pela democracia tem se apresentado e nem como os líderes mundiais que flertam com o autoritarismo tem se comportado e se utilizado do poder à sua disposição para sufocarem e subverterem a lógica democrática de governo.

Em uma tentativa de analisar e instrumentalizar a forma como os líderes políticos que flertam com o autoritarismo se comportam, com base em uma análise voltada para os Estados Unidos da América (devido à eleição de Donald Trump, em 2016), e se utilizando de exemplos latino-americanos empregados à título de comparação, Levitsky e Ziblatt³⁸ afirmam que a primeira grande diferença é que, em tempos passados, esses atores políticos atuavam por meio de golpes militares, nos quais a democracia era de forma muito nítida substituída pelo autoritarismo totalitário. Atualmente, essa insurgência contra a democracia pode ocorrer a partir de atores legitimamente eleitos pelo sufrágio universal.

Esses atores se utilizam da democracia e de seus institutos, com ênfase no sufrágio, para conquistarem o poder, e a partir desse momento, é que eles iniciam o desmonte do regime,³⁹ principalmente, através das alterações nas instituições da democracia, como os Parlamentos e as Supremas Cortes. Esse processo de esgarçamento democrático chega a ser tão sutil, que as sociedades só conseguem se dar conta do que, de fato, está acontecendo bastante tempo depois.

Líderes políticos populistas, tanto à esquerda quanto à direita do espectro político, surgem de tempos em tempos nas democracias contemporâneas. Com respostas fáceis para problemas muito complexos, sempre escolhendo parcelas da sociedade como suas inimigas (o que torna essas parcelas, automaticamente, em “inimigas da nação”), adotando um linguajar não tão típico dos que ocupam cargos públicos, e uma postura ríspida com a imprensa (pilar da democracia contemporânea), esses líderes chegam a ocupar gabinetes presidenciais e ministeriais. Contudo, para que haja um enfretamento dos ímpetos autoritários dos governantes de plantão, apenas as instituições não bastam, de acordo com Levitsky e Ziblatt.⁴⁰

35 *Ibidem.*

36 PHARR, Susan *et al.* A Quarter-Century of Declining Confidence. *Journal of Democracy*, Vol. 11, N. 2, April 2000.

37 FOA, Robert Stefan; MOUNK, Yascha. The Signs of Deconsolidation. *Journal of Democracy*, Vol. 28, N. 1, January, 2017

38 LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as Democracias Morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

39 *Ibidem.*

40 *Ibidem.*

Segundo os autores, é justamente o respeito às regras democráticas postas e aquelas “não escritas” que tornarão mais difícil a ascensão de um autocrata. As normas não escritas, são as “regras de etiqueta” do jogo político. No caso brasileiro, pode-se trazer como exemplo, o não questionamento do resultado das eleições, como ocorreu em 2014, quando Dilma Rousseff foi eleita Presidenta da República, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), e no dia seguinte à eleição, seu adversário, Aécio Neves, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), começou a lançar dúvidas quanto ao resultado do pleito, e protocolou ações junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que, mais tarde, ratificou o resultado das urnas.

Obviamente que, ao mínimo sinal de ilegalidade, o Judiciário, como árbitro dos conflitos eleitorais, deve intervir e resguardar a legalidade do “jogo”. No entanto, àquele momento, não havia indícios suficientemente robustos para se questionar o resultado das eleições. Havia, apenas, um candidato derrotado e inconformado com o seu mau desempenho eleitoral. No entanto, a partir disso, iniciou-se, no Brasil, um processo de desestabilização da democracia, no qual o grande responsável foi o PSDB, atualmente, um partido que se tornou inexpressivo na esfera política nacional.

3.1 Do impeachment de Dilma Rousseff à eleição de Jair Bolsonaro

Dilma Rousseff foi eleita, pela primeira vez, em 2010, para substituir seu antecessor, Luís Inácio Lula da Silva, ambos do PT. Nesse período, a economia brasileira conduzida por Dilma, não repetia os bons resultados da era Lula. A inflação voltou a crescer e uma crise econômica se iniciou, impactando o mercado de trabalho, o que fez aumentar a taxa de desemprego no Brasil. Dilma, assim como seu antecessor,⁴¹ estava em meio a uma crise no governo, já que a operação Lava Jato havia sido deflagrada pelo Ministério Público Federal (MPF) e tinha, mais uma vez, grandes personalidades do PT envolvidas nos casos de superfaturamento de contratos de obras públicas e desvios de recursos da Petrobrás,⁴² além de não manter um bom relacionamento com o Congresso Nacional, o que fez surgirem resistências em sua própria base de sustentação no Parlamento.⁴³

Esse cenário caótico, principalmente, o econômico, ocasionou as manifestações populares de 2013. Essas manifestações foram iniciadas devido ao aumento das passagens de ônibus nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo. No entanto, esse

41 O caso Mensalão foi deflagrado pelo MPF ao final do primeiro mandato de Lula.

42 Uma nota de justiça merece ser feita: diversas personalidades políticas de diversos partidos foram investigadas e condenadas no caso Lava Jato. Contudo, os três maiores participantes do esquema, ao que tudo indica, foram o PT, o MDB (antigo PMDB), e o Progressistas (antigo PP), sendo esse último, o que mais teve políticos envolvidos no esquema criminoso. Contudo, naquele momento, todos os holofotes estavam virados para o PT: tanto os da mídia, quanto os do MPF. Verificar em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>.

43 Verificar em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-37207258>.

aumento de passagens coincidiu com o momento de construção dos projetos da Copa do Mundo FIFA, que se realizaria no ano seguinte. Não demorou muito para que a população se revoltasse: ora, se há dinheiro para a construção de estádios, deve haver dinheiro para a melhoria do transporte público sem, necessariamente, repassar os gastos ao contribuinte. Para além disso, os manifestantes diziam que os aportes nas obras da Copa do Mundo deveriam ser remanejados para a melhoria da educação, da saúde e da segurança pública. O número de demandas foi crescendo até o momento em que não havia um único foco. Os manifestantes eram contra “tudo que está aí” (frase dita por diversos manifestantes entrevistados por veículos de comunicação), ou seja, contra o aumento da passagem de ônibus, contra a Copa, contra os escândalos de corrupção (registre-se que havia apoio explícito por parte de membros do MPF a essas manifestações), contra o sistema político, contra as instituições democráticas, contra a presidenta eleita três anos antes. Simplesmente, contra tudo o que estava posto.⁴⁴

Apesar de tudo isso, ao término de seu primeiro mandato, em 2014, Dilma contava com 59% de aprovação do eleitorado⁴⁵ – um número recorde entre os presidentes que foram eleitos depois da Constituição de 1988. Meses depois, em agosto de 2015, a mesma já contava com um cenário bem diferente: 71% de reprovação, de acordo com o Datafolha, e 66% da população apoiava o seu afastamento.⁴⁶

Vale ressaltar que esse cenário foi intensificado, especialmente, pela situação econômica do governo, pelo ajuste fiscal proposto e pelas altas taxas de desemprego à época. Foi assim que milhares de pessoas começaram a sair às ruas pedindo o *impeachment* da Presidenta. O MDB, de seu vice-presidente Michel Temer, também a havia abandonado, sua base de sustentação foi ficando cada vez mais fraca e, para completar, o presidente da Câmara dos Deputados, o então Deputado Federal Eduardo Cunha (MDB/RJ) – investigado, processado e condenado no caso da Lava Jato – decidiu pautar para votação no Plenário da Câmara o julgamento da admissibilidade do *impeachment* de Dilma.⁴⁷ A partir dali, deu-se início à sua tramitação no Senado Federal, como bem determina a Carta de 1988 e, por fim, Dilma Rousseff foi condenada por crime de responsabilidade, em 2016, e permanentemente afastada da presidência da República.

Não é o objetivo deste artigo o debate de mérito sobre o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff (se foi ou não foi um golpe), porque a resposta já foi dada por seu vice à época, Michel Temer, em entrevista recentemente concedida à veículo de

44 PINHEIRO-MACHADO, Rosana. *Amanhã vai ser maior: o que aconteceu com o Brasil e as possíveis rotas de fuga para a crise atual*. São Paulo: Planeta do Brasil, 2019.

45 Verificar em: <https://data.jota.info/aprovacao/>.

46 Verificar em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2015/08/1665278-recorde-reprovacao-a-dilma-supera-pior-momento-de-collor.shtml>.

47 Ressalte-se que isso foi uma resposta do então Deputado Eduardo Cunha ao Partido dos Trabalhadores, que havia se recusado a votar em seu favor junto à Comissão de Ética da Câmara, no processo que discutia a cassação de seu mandato.

comunicação.⁴⁸ Mas, o que de fato merece destaque é perceber que nas manifestações pelo afastamento da Presidenta, já havia pessoas saindo às ruas em protesto, defendendo pautas antidemocráticas, como o fechamento do Congresso Nacional pelas Forças Armadas e pedindo uma “intervenção constitucional militar”.⁴⁹

Após o afastamento de Dilma, Michel Temer assumiu a Presidência da República. Após montar um “governo de homens brancos”, teve seu nome envolvido em casos de corrupção, inclusive, no âmbito da Operação Lava Jato. Nesse cenário, tornaram-se constantes as muitas manifestações contra seu governo, desde o começo, e grande parte delas, encabeçadas pelos partidos de esquerda, que além de terem sido contra o *impeachment* de Dilma, viam algumas das políticas de Temer como grandes retrocessos em relação às conquistas adquiridas nos últimos treze anos de governos petistas. Nessas manifestações, não havia pedidos de intervenção militar ou de quaisquer pautas antidemocráticas.

No último ano do governo Temer, haveria novas eleições para a presidência da República, Parlamento (federal e estadual) e governadoria dos Estados. Um dos nomes que concorria ao pleito presidencial era Jair Messias Bolsonaro, pelo Partido Social Liberal (PSL). Antigo conhecido da política brasileira, foi deputado federal entre 1991 e 2018 com uma atuação legislativa quase que inexpressiva, passou por mais de 8 partidos políticos, e sempre defendeu pautas antidemocráticas. Chegou, inclusive, quando deputado federal, na votação de admissibilidade do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, a exaltar, no Plenário da Câmara dos Deputados, o coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra⁵⁰, conhecido nome ligado à ditadura militar brasileira, por ter sido o chefe do Destacamento de Operações de Informação – Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI), local temido pelos opositores do regime militar por um dos locais onde presos políticos eram torturados, e onde muitos perderam suas vidas.

Além disso, são inúmeras as manifestações de Bolsonaro, desde os tempos em que era deputado federal, em que demonstra despreço pela democracia, bem como pelos direitos humanos, ao ponto de dizer que “o erro da ditadura foi torturar e não matar” em entrevista concedida em 2016, ou que “pau-de-arara funciona. Sou favorável à tortura, tu sabe disso. E o povo é favorável também”, em entrevista concedida à TV Bandeirantes em 1999 ou, ainda, que “31 de março de 1964, devemos, sim, comemorar esta data. Afinal de contas, foi um novo 7 de setembro [...] O Brasil merece os valores dos militares de 1964 a 1985”, em vídeo publicado em redes sociais em 31 de março de 2016, sendo uma clara alusão à data do golpe militar que depôs o Presidente João Goulart, e instaurou o medo e a tortura como *modus operandi* de governabilidade

48 Assistir em: <https://www.youtube.com/watch?v=OGDCN8ikj8U>.

49 SOUZA, Jessé. *A Radiografia do Golpe - Entenda como e por que você foi enganado*. 1. ed. LeYa, 2016.

50 Assistir em: <https://www.youtube.com/watch?v=xiAZn7bUC8A>.

Registre-se que Ustra foi reconhecido pelo relatório final da Comissão Nacional da Verdade como torturador durante o regime militar junto ao DOI-CODI do II Exército, onde, ao menos, 45 pessoas foram mortas. Verificar em: <http://cnv.memoriasreveladas.gov.br>.

no Brasil. Mas, o mais curioso em Bolsonaro é o seu negacionismo após diversos pronunciamentos em que deixa clara a existência de um regime militar que torturou e matou pessoas, como visto na frase “não houve golpe militar em 1964”, dita em entrevista concedida ao programa Roda Viva, da TV Cultura, em 30 de julho de 2018.⁵¹

Logo quando anunciou a sua candidatura, Bolsonaro enfrentou diversas manifestações massivas em diversas capitais do país, que foram convocadas, inicialmente, pelas mulheres, em protesto a um candidato que sempre expressou machismo, misoginia, LGBTfobia, e desprezo pela democracia.

Durante a campanha, Bolsonaro defendia abertamente bandeiras conservadoras (o que sempre fez enquanto deputado federal também), como ser contra a união homoafetiva (com constitucionalidade reconhecida pelo STF), contra o aborto, a favor do armamento da população e uma série de outras bandeiras conservadoras. Isso atraiu ainda mais a atenção dos cristãos, com ênfase para os neopentecostais, que embarcaram em peso na campanha do candidato, por seus ideais se alinharem aos desse público.

No meio da campanha eleitoral, Bolsonaro sofreu uma tentativa de assassinato por um indivíduo que, logo depois, foi considerado inimputável pelo Judiciário, devido à transtornos mentais. Contudo, bastou esse acontecimento, para que a intenção de votos no candidato subisse consideravelmente, e fizesse deste um dos fatores que o fizeram ser eleito.⁵² O próprio Bolsonaro chamou o ocorrido de “atentado”, o que gerou uma comoção social ainda maior sobre o evento. E como se sabe, o uso de um determinado termo sobre em um determinado contexto é o que gera poder de narrativa sobre os fatos.⁵³

3.2 Pós 2018

Após vencer o segundo turno das eleições contra Fernando Haddad (PT), Bolsonaro começou a se movimentar para estruturar seu governo. Durante a campanha, o então candidato defendeu que indicaria apenas nomes técnicos para as pastas, e que não adotaria o “toma lá dá cá” tradicional da política brasileira (o que demonstra, minimamente, que o novo presidente não entendia, de fato, o que significava presidencialismo de coalizão.⁵⁴ Mas, na verdade, o que se viu, foi completamente contrário. Bolsonaro montou um gabinete com pessoas sem ligação

51 Verificar em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/03/veja-10-frases-polemicas-de-bolsonaro-sobre-o-golpe-de-1964-e-a-ditadura-militar.shtml>

52 Obviamente, não se está a defender aqui que a tentativa de assassinato a Bolsonaro seja um fator determinante para a sua eleição. Há diversos fatores a serem pesados nessa análise. Contudo, é inegável que esse fato gerou uma comoção popular muito grande, e que os índices de intenções de voto ao candidato subiram consideravelmente.

53 ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: EDUC, 329 p. 2002.

54 LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos estudos CEBRAP* [online], n. 76, pp. 17-41. 2006.

com as áreas às quais atuariam. Ministros, inclusive, que respondem a processos judiciais em áreas que atualmente, conduzem ministerialmente.

Assim que os ministros assumiram suas pastas, as polêmicas começaram a ocorrer, demonstrando que estávamos, sim, diante do início de um governo com tendências autoritárias baseado no modelo autocrático. Cada um dos ministros foi implementando dentro de seu ministério uma política conservadora em relação a uma grande diversidade de temas. De forma muito visível, Bolsonaro foi demonstrando cada vez mais ser um risco para a democracia, afinal, havia se utilizado dela para se eleger diversas vezes como deputado federal e, por último, a presidente da República.

Ao longo desses primeiros 17 meses de governo, seu comportamento com a imprensa, que nunca foi dos melhores, piorou bastante, sempre se dirigindo aos profissionais com a rispidez e a falta de decoro que sempre lhe foram peculiares, em um completo sinal de desrespeito a um dos pilares mais sólidos do Estado Democrático de Direito.⁵⁵ Foram escolhidos ministros para o governo que se autointitulam como “terrivelmente cristãos”, dando a entender que sua atuação e a formulação das políticas públicas sob seu comando ocorreria debaixo do crivo de sua fé, o que é vedado pelo regime jurídico adotado no Brasil.⁵⁶ Discursos amparados em LGBTfobia e racismo se tornaram uma regra.

Outros foram escolhidos para efetivar um verdadeiro revisionismo histórico no que tange à ditadura militar e às políticas que visam o ensino da cultura afro-brasileira.⁵⁷ Há, ainda, os desmandos que ocorreram no Ministério da Educação, que tornou as Ciências Humanas as maiores inimigas do governo.⁵⁸ E, por fim, o fato de em meio à pandemia da Covid-19 (SARS-CoV-2), Bolsonaro ter trocado o Ministro da Saúde por duas vezes⁵⁹ incentivado o uso de um medicamento cuja evidência científica demonstrou que não combater o vírus⁶⁰, e por não ter conduzido a nação rumo à maior crise sanitária do século, o que resultou na morte de mais de 670.000 (seiscentas e setenta mil) pessoas.

Ademais, os apoiadores do Presidente, desde o começo do governo, se manifestam com bastante frequência. Se no início, se manifestavam aos domingos,

55 Verificar em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52553647>.

56 Verificar em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/01/02/estado-e-laico-mas-esta-ministra-e-terrivelmente-crista-diz-damares-ao-assumir-direitos-humanos.ghtml>.

57 Verificar em: <https://www.cartacapital.com.br/educacao/relembre-as-polemicas-e-confusoes-de-ricardo-velez-frente-ao-mec/>.

Verificar em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/06/02/sergio-camargo-presidente-da-fundacao-palmares-chama-movimento-negro-de-escoria-maldita-em-reuniao.ghtml>.

58 Verificar em: <https://www.folha.uol.com.br/educacao/2020/04/isolado-weintraub-completa-1-ano-no-mec-e-acumula-polemicas-e-projetos-no-papel.shtml>.

59 Verificar em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/24/veja-os-ministros-que-sairam-do-governo-bolsonaro.ghtml>.

60 Verificar em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/05/14/bolsonaro-exige-que-ministro-da-sade-recomende-a-cloroquina.ghtml>.

agora, participam das motociatas, carreatas e até mesmo jegueatas, em demonstração de apoio. Nessas manifestações, todas as vezes há pedidos de intervenção militar, fechamento do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal. Todas essas manifestações contam com a presença do Presidente da República, eleito democraticamente, que acena ao público, o cumprimenta e faz discursos à multidão.⁶¹ Registre-se que, durante o ápice da pandemia nos anos de 2020 e 2021, o presidente agiu dessa forma, incentivando a aglomeração de pessoas, contrariando a todas as orientações da Organização Mundial de Saúde (OMS).

São muitos os pontos polêmicos da gestão Bolsonaro. Seria necessário todo uma análise mais profunda de cada um deles, a começar pela sua própria demonstração de incapacidade de governar sem criar atrito com os demais Poderes, o que mina a democracia e fortalece os problemas institucionais pelos quais o país passa desde 2014. Possivelmente, uma das cenas mais chocantes dessa gestão tenha sido a divulgação do vídeo da reunião do Conselho de Ministros (colegiado que reúne todos os ministros do governo), de 22 de abril de 2020, divulgada no bojo do Inquérito 4831/DF, sob relatoria do então Min. Celso de Mello, do STF, que apurava a interferência política de Bolsonaro em cargos de cúpula na estrutura da Polícia Federal para blindar a si e à sua família na apuração de possíveis delitos.⁶²

Nessa reunião, a falta do decoro foi o imperativo ambiental entre os participantes. Houve ataques ao Legislativo, ao Judiciário e aos Governadores Estaduais, com termos que não serão inseridos neste artigo. Mas, tal reunião demonstrou mais uma vez, e de forma mais enfática, o completo desrespeito e desprezo do governante de plantão e de sua equipe para com diversas autoridades da República, para com o ordenamento jurídico vigente, e em especial, à democracia, a partir do momento em que ficou configurado o desrespeito aos Poderes constituídos e à institucionalidade de uma forma geral. Após a divulgação do vídeo, diversas foram as notas à imprensa dos membros ligados ao setor militar do governo, em um tom de desafio e ameaça, principalmente ao STF.

Outro fator que levanta e necessita de atenção são os já conhecidos questionamentos de Bolsonaro sobre as urnas eletrônicas utilizados nas eleições. Desde que foi eleito, em 2018, o presidente questiona o resultado e afirma que teria sido eleito em primeiro turno, se as urnas não tivessem sido de alguma forma corrompidas.⁶³ É importante ressaltar que as urnas eletrônicas ficam sob jurisdição da Justiça Eleitoral e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que convoca periodicamente experts na área para testa as urnas, inclusive, contando com instituições ligadas à Organização das Nações Unidas (ONU), e nunca foi encontrado qualquer indício de fraude no sistema utilizado.

61 Verificar em: <https://www.bahianoticias.com.br/noticia/247153-bolsonaro-discursa-em-manifestacao-em-brasilia-que-defendeu-intervencao-militar.html>.

62 Acompanhar a movimentação processual em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5899439>.

63 Verificar em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/06/4930103-bolsonaro-eu-fui-eleito-no-1-turno--eu-tenho-provas-materiais-disso.html>.

Mais recentemente, principalmente após o início da divulgação de diversas pesquisas eleitorais que indicam o ex-presidente Lula como o principal candidato às eleições de 2022, a chamada “ala militar” do governo, sob o comando de Bolsonaro, decidiu também questionar as eleições e as urnas eletrônicas. Dessa forma, a estratégia bolsonarista parece ser deslegitimar a Justiça Eleitoral e intimidar o TSE com as Forças Armadas, em um novo grau de tensionamento das estruturas democráticas.

Como demonstrado até aqui por ilustrações pontuais, a crise institucional instaurada em 2014, se arrasta até o momento. Começou com o questionamento das eleições de 2014, passando pelo *impeachment* de Dilma Rousseff, e fez com que o país vivesse uma subida da escalada golpista através das manifestações populares com pautas antidemocráticas, defendidas pelo Presidente Bolsonaro, a partir do momento que ele, em pessoa, acompanha às manifestações.

Todo esse desapareço e desrespeito pela democracia, seus signos e suas instituições, levam a crer, com base na teoria de Levitsky e Ziblatt,⁶⁴ que a democracia brasileira corre sérios riscos de um rompimento institucional, nas mãos de um governante autoritário (a partir do momento em que suprime a liberdade de imprensa, a liberdade de expressão e a livre manifestação do pensamento, através dos constantes cortes na Educação, por exemplo), com claros sinais autocráticos, já que ele mesmo já disse ser a própria Constituição, em meio a um ato com pautas antidemocráticas ocorrido no dia 20 de abril de 2020.⁶⁵

Entretanto, em meio a esse cenário, é necessário que haja uma instituição que defenda a democracia dos ataques que vem sofrendo, defenda o Estado Democrático de Direito e as suas instituições, com o objetivo de evitar a completa subversão do que foi posto na Constituição de 1988. Nesse sentido, é necessário analisar o Ministério Público sob a perspectiva do conceito de **grades de proteção**, proposta por Levitsky e Ziblatt.⁶⁶

4 O Ministério Público Federal como uma grade de proteção para a democracia no Brasil

Para Levitsky e Ziblatt,⁶⁷ líderes políticos com pouco apreço pela democracia, em sua grande maioria *outsiders*, conquistam o poder porque são sustentados por algumas elites políticas. Essas elites enxergam esses *outsiders* como formas de ascensão ao poder, numa espécie de “efeito carona”, tirando proveito da popularidade desses atores. Para ilustrar exemplos desse movimento, os autores traçam análises sobre Hitler na Alemanha, Mussolini na Itália e Vargas no Brasil. Apesar de as realidades terem

64 LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as Democracias Morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

65 Verificar em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/04/democracia-e-liberdade-acima-de-tudo-diz-bolsonaro-apos-participar-de-ato-pro-golpe.shtml>.

66 LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as Democracias Morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

67 *Ibidem*.

cenários diferentes, o fato é que esses líderes, ao chegarem ao poder, assumem as rédeas do mundo político, alterando as instituições democráticas e retirando o protagonismo das elites que os apoiaram a chegar ao poder, numa espécie de movimento de abandono, afinal, não querem dividir o poder.

Contudo, esse movimento de ascensão dessas lideranças políticas que colocam em risco a democracia, pode ser evitado através dos partidos políticos, por exemplo, que deveriam funcionar como grades de proteção da democracia, impossibilitando a ascensão desses atores que utilizam os partidos como trampolins políticos, principalmente, no Brasil, onde não existe a possibilidade de candidatura avulsa.

De acordo com Linz,⁶⁸ há quatro características que um líder descompromissado com a democracia manifesta: 1) rejeição às regras do jogo democrático; 2) negação da legitimidade dos políticos oponentes; 3) tolerância ou encorajamento à violência; 4) propensão a restringir liberdades civis de oponentes, inclusive, mídia.

Na primeira característica, o líder rejeita a Constituição, sugere a necessidade de medidas antidemocráticas como o cancelamento de eleições, suspensão da Carta Política, proibição de certas organizações, pode estar propenso a restringir direitos civis e políticos, através de meios extra constitucionais. Na segunda, o líder descreve seus adversários como subversivos, constituindo uma ameaça à segurança nacional, pintando-os em verdadeiros criminosos que estariam em conluio até mesmo com governos estrangeiros. Na terceira, tem ligações com grupos paramilitares, milícias e outras organizações envolvidas com violência, patrocinam ataques à oponentes e endossam a violência de seus apoiadores, recusando-se a corrigi-los, inclusive, podendo os elogiar. Na quarta, apoia a criação de leis que restrinjam liberdades civis, a expansão interpretativa de leis que punam a calúnia e a difamação ou que restrinjam protestos e críticas ao governo, além de ameaçar tomar medidas legais contra seus opositores, seja em partidos, na sociedade ou na mídia, além de elogiarem medidas repressivas tomadas por outros governos, tanto em tempo passado local, quanto no cenário mundial.

Bolsonaro, ao longo dos anos, demonstrou diversas dessas características. Quando assumiu a Presidência da República, continuou a fazê-lo de forma ainda mais repetida. Para Levitsky e Ziblatt,⁶⁹ basta que um líder manifeste qualquer um desses traços, nas quatro características para que luzes amarelas sejam acesas nas instituições que são responsáveis por defender a democracia. Apesar da análise dos autores ser clara e se aplicar, necessariamente, ao contexto e aos partidos políticos norte-americanos, é necessário que se contextualize a teoria para a realidade brasileira

O Brasil possui, atualmente, 33 partidos registrados junto ao TSE,⁷⁰ um cenário muito diferente dos Estados Unidos, que possui 2 grandes partidos. Nesse contexto

68 LINZ, Juan J. *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration*. 1. Ed. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978.

69 LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as Democracias Morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

70 Verificar em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>.

bipartidário, fica mais fácil a colocação desses partidos como grades de proteção que devem proteger suas agremiações e a democracia em si de *outsiders* populistas. No contexto do multipartidarismo brasileiro, essa tarefa se torna mais difícil.

De acordo com pesquisa do Datafolha, divulgada em 2017, revelou que a credibilidade da população brasileira sobre instituições como o Congresso Nacional e a Presidência da República são baixíssimas, o que reforça os argumentos de Pharr *et al.*⁷¹ e Foa e Mounk⁷² de perda de fé nas instituições democráticas. Juntando a esse dado o fato de haver tantos partidos ativos no país, muitos deles desconhecidos da população, faz com que a democracia brasileira tenha que contar com outras instituições no controle e manutenção democrático, como Judiciário e Ministério Público, por exemplo.

No que tange ao Ministério Público, o *caput* do art. 127, da Constituição de 1988 assim dispõe: “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Nesse sentido, o constituinte originário delimitou esse espaço de guarda do regime democrático à instituição, que dispõe de poderosos instrumentos processuais para fazer cumprir essa determinação constitucional. No entanto, sabe-se que o Ministério Público é um órgão de extrema heterogeneidade em seu quadro de pessoal, o que pode comprometer essa função tão importante, a partir do momento que todos têm muita discricionariedade em sua atuação, devido ao princípio da independência funcional.

A independência funcional do Ministério Público é garantida como princípio institucional do órgão, pelo § 1º, do art. 127, justamente para que se evitasse a manipulação política dos procuradores pelos governantes de plantão – e até mesmo dos hierarquicamente superiores dentro da própria carreira –, principalmente, tendo em vista a influência do Presidente da República na indicação do Procurador-Geral da República (PGR). Entretanto, apesar dos benefícios trazidos pela independência, o contexto de heterogeneidade e de singularidade das áreas não coopera para ações, de fato, em defesa da democracia, como que de forma orquestrada, em uma atuação verdadeiramente institucional.

Há duas possibilidades de diagnóstico desse problema, captado durante as entrevistas realizadas: *i*) falta de conteúdos que sistematizem a atuação dos procuradores no próprio curso de formação, fazendo-os prezar por uma atuação mais institucionalizada, e *ii*) falta de rotatividade dos procuradores e seus ofícios de atuação, o que impacta até mesmo sobre os investimentos nas áreas, transparecendo a ideia de que alguns setores são mais importantes que outros dentro da instituição.

De todo modo, o que se viu durante o governo Bolsonaro foi uma atuação tímida e tardia da instituição, seja com membros do governo e o próprio presidente, seja

71 PHARR, Susan *et al.* *A Quarter-Century of Declining Confidence. Journal of Democracy*, Vol. 11, N. 2, April 2000.

72 FOA, Robert Stefan; MOUNK, Yascha. *The Signs of Deconsolidation. Journal of Democracy*, Vol. 28, N. 1, January, 2017

com civis comuns e até mesmo militares. No Brasil, a Constituição e normas vigentes tipificam ataques ao sistema democrático, à ordem vigente e aos membros dos Poderes constituídos como crimes, o que não deixa margem à discricionariedade do MP diante de um cenário de cometimento de crime, principalmente, considerando ser o órgão titular da ação penal pública.

5 Conclusão

O Ministério Público sofreu um grande empoderamento durante o regime militar no Brasil (1964-1985), principalmente, a partir da década de 1970, em uma crescente de vitórias que pavimentaram o caminho para a independência do órgão, que era responsável, até então, pela representação jurídica do Poder Executivo.

Em 1988, a instituição, retirada da custódia dos Três Poderes, tornou-se independente, gozando das mesmas garantias que os membros do Poder Judiciário. Essa mudança ocorreu porque a Assembleia Nacional Constituinte decidiu que era necessário dar mecanismos e garantias ao órgão que, em tese, deveria resguardar as liberdades e atuar como fiscal da administração pública.

A Constituição de 1988 incumbiu o Ministério Público, de uma forma geral, seja nas unidades da Federação, seja no âmbito da União, de resguardar o regime democrático. Agora, além de o órgão ser independente e contar com um aparato de mecanismos processuais invejado por outras instituições do sistema de Justiça, era seu papel proteger o regime, resguardá-lo de uma possível volta aos horrores, em termos de direitos e garantias, vividos no regime militar. É notória a vontade do constituinte originário de não permitir que o autoritarismo voltasse a governar o país.

Mesmo assim, tornou-se cada vez mais frequente, no Brasil, manifestações populares que pedem o retorno de práticas como as do período de chumbo (fechamento do Congresso Nacional e do STF, por exemplo). Numa análise à nível global, autores verificaram a existência desse sentimento de saudosismo e flerte com o autoritarismo nas mais diversas nações do globo, principalmente, entre os indivíduos que nasceram depois das duas Grandes Guerras e da Guerra Fria. Isso permitiu que se verificasse que havia uma frente autoritária ganhando fôlego entre as nações. Para autores como Levitsky e Ziblatt,⁷³ a crise da democracia ocorre através dela mesmo, quando líderes com graus diversos de autoritarismo e menosprezo pela democracia, atingem cargos-chave na estrutura estatal.

Por aqui, desde as eleições de 2014, isso se tornou mais visível e acendeu um alerta aos estudiosos da Ciência Política e do Direito acerca dessas posturas. Com a eleição de Jair Bolsonaro para a presidência da nação, essas manifestações ganharam ainda mais fôlego, vindas justamente de seus apoiadores, que defender que isso está

73 LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as Democracias Morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

legalmente protegido pelo princípio da liberdade de expressão.⁷⁴ Contudo, pautas antidemocráticas não são resguardadas pelo princípio da liberdade de expressão, principalmente, porque atos nesse sentido afrontam diretamente as normas vigentes e a própria Constituição de 1988.

Neste artigo, buscou-se realizar uma análise acerca da atuação do Ministério Público Federal no combate a esses atos com pautas antidemocráticas, afinal, o órgão é detentor legitimado do poder de fiscalização e controle dessa pauta, segundo a própria Carta de 1988. Além disso, os membros da instituição foram dotados de uma série de prerrogativas, garantias e direitos, justamente para que guardassem a democracia, não importando quem fosse o governante de plantão. Mas, de acordo com os depoimentos colhidos dos entrevistados, ficou claro que não há uma visão única de como o MPF pode intervir nessas questões, de forma unificada, a fim de gerar uma ação institucional que vise a investigação e a punição dos responsáveis por esses atos que atentam contra a democracia.

Inclusive, como mencionado, os atos vêm ocorrendo com maior frequência desde 2014, e apenas em abril de 2020, o Ministério Público Federal decidiu tomar alguma atitude, solicitando a abertura de inquérito (Inquérito 4828) ao Supremo Tribunal Federal.⁷⁵ Isso demonstra que a instituição aguardou a intensificação desses atos, até o momento em que o país tivesse um governante que concordasse com eles e suas pautas, como também já demonstrado neste artigo.

Nesse sentido, conclui-se que o Ministério Público, enquanto instituição de Estado com o dever constitucional de proteger a democracia tem falhado no dever de cumprimento do art. 127, da Constituição de 1988, e não tem servido como uma real proteção contra o esgarçamento democrático vivido no Brasil, pois, até hoje, não possui uma estrutura interna que coordene trabalhos que visem coibir práticas que atentem contra a democracia. Também não age de forma tempestiva, afinal, se os atos ocorrem desde 2014 e foram se intensificando, onde estava o órgão no cumprimento de seu dever constitucional? Como proteger a democracia, se não há formas de atuação unificada? Como proteger a democracia, se os cursos oferecidos pela Escola Superior do Ministério Público da União, não são enfáticos quanto à essa temática? São perguntas que necessitam de respostas empiricamente informadas, mas que também necessitam de respostas práticas, para o bem da democracia brasileira.

74 Verificar em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/06/05/interna_politica,861463/mourao-diz-que-pedidos-de-intervencao-militar-sao-liberdade-de-expres.shtml.

75 Verificar em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/21/moraes-autoriza-abertura-de-inquerito-para-apurar-relacao-de-deputados-com-atos-contr-a-democracia.ghtml>.

Referências

- ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria R. “Finanças Públicas, Democracia e *Accountability*: Debate Teórico e o Caso Brasileiro”. In: *Anais do 29º Encontro Anual da ANPOCS*, 2005.
- ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: EDUC, 329 p. 2002.
- BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BEACH, D; PEDERSEN, R. B. *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. Ann Arbor: *University of Michigan Press*, 2019.
- BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1967.
- COSLOVSKY, Salo. *Compliance and Competitiveness: How Prosecutors Enforce Labor and Environmental Laws and Promote Economic Development in Brazil*. 187 p. *Thesis (Ph. D. in Urban Studies and Planning) – Massachusetts Institute of Technology*, 187p. 2009.
- DA ROS, Luciano. Ministério Público e Sociedade Civil no Brasil Contemporâneo: em busca de um padrão de interação. *Revista Política Hoje*, v. 18, n. 1, pp. 143-160, 2008.
- FALLETI, T. G. *Process tracing of extensive and intensive processes*. *New Political Economy*, v. 21, n. 5, 2016. 455-462
- FOA, Robert Stefan; MOUNK, Yascha. *The Signs of Deconsolidation*. *Journal of Democracy*, Vol. 28, N. 1, *January*, 2017.
- HOCHSTETLER, Kathryn; KECK, Margaret E. *Greening Brazil*. London: Duke University Press. 2007.
- HOLMES, Pablo. *Poliarquia inclusiva ou Oligarquias excludentes: Os paradoxos institucionais do Ministério Público na Constituição de 1988*. Apresentação de Trabalho. 2018.
- KERCHE, Fábio. Ministério Público, Lava Jato e Mãos Limpas: uma abordagem institucional. *Lua Nova* (Impresso), v. 1, p. 255-286, 2018.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as Democracias Morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- KERCHE, Fábio. *Virtudes e Limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil*. São Paulo: EdUSP, 2009.
- LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos estudos CEBRAP* [online], n. 76, pp. 17-41. 2006.
- LINZ, Juan J. *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration*. 1. Ed. Baltimore: *Johns Hopkins University Press*, 1978.

MACHADO, Antônio Cláudio da Costa. *A Intervenção do Ministério Público no Processo Civil Brasileiro*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

MCALLISTER, Lesley K. *Making Law Matter: Environmental Protection & Legal Institutions in Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 2008.

MINAYO, Maria C. de S. *Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade*. 6 ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

PHARR, Susan et al. *A Quarter-Century of Declining Confidence*. *Journal of Democracy*, Vol. 11, N. 2, April, 2000.

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

SILVA, Cátia A. Pereira. Promotores de Justiça e Novas Formas de Atuação em Defesa de Interesses Sociais e Coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 16, nº 45, p. 127-144, 2001.

SOUZA, Jessé. *A Radiografia do Golpe - Entenda como e por que você foi enganado*. 1. ed. LeYa, 2016.

VILAÇA, Luiz. *Costuras, deslocamentos e bricolagens: A atuação de procuradores do Ministério Público Federal no caso de Belo Monte*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

WEBER, Max. *A Política como Vocação*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.