

O CAMINHO DA AUTOCRACIA

Estratégias atuais de erosão democrática

LAUT



O CAMINHO DA AUTOCRACIA

Estratégias atuais de erosão democrática

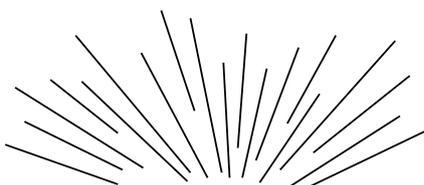
REALIZAÇÃO



CENTRO DE ANÁLISE
DA LIBERDADE E
DO AUTORITARISMO

Somos uma instituição independente e apartidária de pesquisas interdisciplinares, comprometida em produzir e disseminar conhecimento sobre a qualidade do Estado de Direito e da democracia. Nosso objetivo é monitorar as manifestações do autoritarismo e de repressão às liberdades parafundamentar a mobilização da sociedade civil e a defesa das liberdades.

APOIO



GALO DA MANHÃ

A realização desta publicação foi possível devido ao apoio da Galo da Manhã.

LICENÇA



Este conteúdo está sob licenciamento Attribution 4.0 International (CC BY4.0)

GESTÃO

Conrado Hübner Mendes (Diretor Presidente),
Rafael Mafei Rabelo Queiroz (Diretor Vice-Presidente),
Adriane Sanctis (Diretora e Gerente de Pesquisa) e
Carolina C.B. Cooper (Gerente de estratégia e operações).

Julho de 2022

RESPONSÁVEIS PELO PROJETO

PESQUISA E REDAÇÃO

Adriane Sanctis de Brito, Conrado Hübner Mendes,
Fernando Romani Sales, Mariana Celano de Souza
Amaral e Marina Shlessarenko Barreto.

EDIÇÃO

Iara Crepaldi

REVISÃO

Alexandre Agabiti e Rafaela Toledo

IDENTIDADE VISUAL

Atonal Studio

DIAGRAMAÇÃO

Karina Hissae Ossugui e Raul Sanches Gonzalez

ILUSTRAÇÃO

Sergio Berkenbrock dos Santos

SUGESTÃO DE CITAÇÃO

Brito A. S.; Mendes C. H.; Sales F. R.; Amaral M.C.S.; Barreto M.S. (2022). São Paulo. *O caminho da autocracia - Estratégias atuais de erosão democrática*. Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo (LAUT).

ÍNDICE

4 | INTRODUÇÃO

PARTE I

6 | DECLÍNIO DEMOCRÁTICO EM ESCALA GLOBAL E REELEIÇÕES DE AUTOCRATAS

- 7 | 1. AS ONDAS DE DEMOCRATIZAÇÃO E AUTOCRATIZAÇÃO
- 9 | 2. UMA NOVA DEFINIÇÃO DE DEMOCRACIA?
- 10 | 3. REELEIÇÕES EM CONTEXTOS DE AUTOCRATIZAÇÃO
- 11 | 4. AUTOCRACIAS CONTEMPORÂNEAS: OS CASOS INTERNACIONAIS
- 14 | 5. AUTOCRACIAS CONTEMPORÂNEAS: O CASO BRASILEIRO
- 16 | 6. OLHANDO PARA O AGORA: COMO COMPREENDER O AUTORITARISMO BOLSONARISTA?
- 21 | 7. OLHANDO PARA O FUTURO: SINAIS DE UM PROJETO AUTOCRÁTICO PARA O BRASIL

PARTE II

25 | POLÍTICAS SOCIAIS COMPARADAS: EDUCAÇÃO, ESPAÇO CÍVICO E SEGURANÇA PÚBLICA

- 27 | 1. EDUCAÇÃO
- 45 | 2. ESPAÇO CÍVICO
- 60 | 3. SEGURANÇA PÚBLICA

79 | REELEIÇÃO DO AUTOCRATA COMO MARCO DA AUTOCRATIZAÇÃO

INTRODUÇÃO

O mundo vem sofrendo acelerado processo de declínio democrático na última década. Organizações internacionais e de pesquisa empenhadas em monitorar a qualidade dos regimes políticos, das liberdades civis e do Estado de Direito têm observado a expansão da autocratização¹ — queda substantiva de variados atributos democráticos — em diferentes partes do globo.

Esse fenômeno global também se reflete na democracia brasileira nos últimos anos. A erosão da democracia tem sido assinalada desde antes da eleição de Jair Bolsonaro à presidência, em 2018².

De lá para cá, esse processo se aprofundou de múltiplas formas. Em 2022, o país enfrentará eleições presidenciais que podem reconduzir Bolsonaro à presidência. Outros países, como a **Hungria**, a **Polônia**, a Índia e a **Turquia**, já optaram por reeleger (em alguns casos mais de uma vez) autocratas³ ao cargo de chefe do poder Executivo.

Esse relatório aponta os efeitos potenciais da reeleição de Jair Bolsonaro à luz de outras experiências mais longevas de autocratização. Primeiro, o documento apresenta uma revisão bibliográfica sobre o tema da reeleição de presidentes e uma exposição dos resultados mais relevantes dos principais observatórios internacionais sobre a qualidade dos regimes políticos. Aborda também o contexto político de alguns países que enfrentam processos de declínio democrático e já passaram pela reeleição de autocratas, em especial **Hungria**, **Polônia**, **Índia** e **Turquia**.

Em seguida, o relatório delinea a situação do Brasil nesse cenário. Primeiro, faz detalhado mapeamento das análises já feitas sobre a situação brasileira por observatórios internacionais, ressaltando as mudanças entre o que foi

-
- 1 A definição de “autocratização” aqui apresentada é conceptualizada pelo Instituto V-Dem em seus relatórios anuais de pesquisa Democracy Reports.
 - 2 O tema é abordado no artigo *O Brasil e a recessão democrática*, de Celso Rocha de Barros, publicado em 2018, que recupera o período de auge da operação Lava Jato e o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff para analisar a crise da democracia no país.
 - 3 Ao longo deste relatório, usamos as expressões “autocratas” e “governos autoritários” não como forma de definir um regime político, mas como estilos de liderança e governo que expressam traços autoritários com diferentes graus de intensidade.

registrado por tais institutos antes e depois da eleição de Bolsonaro. Em seguida, aprofunda as formas de operação do autoritarismo bolsonarista nesses quase quatro anos de governo.

Por fim, analisa mudanças ocorridas em países que vivem em contextos autoritários semelhantes ao Brasil, em três áreas específicas: educação, espaço cívico e segurança pública.

Na educação, identificam-se duas frentes principais de interferência autoritária: na educação básica, que tem sofrido tentativas de controle político-ideológico de conteúdos ensinados e de revisionismo histórico-científico; e no ensino superior, por meio de ataques à liberdade acadêmica, tanto na sua dimensão institucional via ingerências na autonomia universitária, como em sua dimensão individual, por meio de violações das liberdades de ensinar, aprender e pesquisar dos atores educacionais e da deslegitimação da comunidade científica.

No espaço cívico, são apontados ataques a associações civis e a organizações não governamentais (ONGs) em duas frentes: o controle regulatório e o dirigismo pela utilização dos mecanismos formais e de prestígio por parte de agentes do Estado; e o ataque direto às liberdades civis.

Na segurança pública, notam-se duas principais estratégias autoritárias: o uso de tecnologias de vigilância e a ampliação das violações à privacidade; e a prática do populismo penal e a incitação de pânico moral na população, estratégias que costumam ter como alvo, a depender do contexto, grupos como imigrantes, mulheres, minorias religiosas e pessoas LGBTQIA+.

Espera-se, assim, construir panorama o mais completo possível sobre os processos de autocratização em políticas públicas específicas. A compreensão do significado dos anos de governo Bolsonaro, ao lado de uma descrição da implementação das políticas autoritárias em outros países, pode ajudar a qualificar a análise dos riscos atuais à democracia brasileira.

DECLÍNIO DEMOCRÁTICO EM ESCALA GLOBAL E REELEIÇÕES DE AUTOCRATAS

O instituto internacional de pesquisa independente V-Dem (Varieties of Democracy) apontou, em 2018, que a autocratização de regimes políticos no mundo já afetava ao menos 2,5 bilhões de pessoas (V-Dem, 2018, p.6). Em 2020, assinalou que, pela primeira vez desde 2001, os regimes autocráticos superaram quantitativamente os regimes democráticos, atingindo 92 países e 54% da população mundial (V-Dem, 2020, p.6). Já em 2022, com os efeitos da pandemia da covid-19 sobre os regimes políticos, dos 179 países avaliados pelo V-Dem, 30 foram classificados como autocracias fechadas, enquanto 60 nações foram enquadradas como autocracias eleitorais — o regime mais comum no planeta (V-Dem, 2022, p.45).

“ OS 5 [GOLPES] MILITARES E 1 AUTOGOLPE EM 2021 ESTABELECEM UM RECORDE PARA O SÉCULO 21 EM UMA QUEBRA ACENTUADA DA MÉDIA DE 1,2 GOLPES POR ANO

—V-Dem, [Democracy Report 2022: Autocratization changing nature?](#)

No monitoramento do V-Dem, foi desenvolvida uma metodologia que classifica os países, da escala mais democrática para a mais autoritária, em: (i) democracia liberal, (ii) democracia eleitoral, (iii) autocracia eleitoral ou (iv) autocracia fechada, conforme explicita a tabela⁴ a seguir:

DEMOCRACIA LIBERAL	DEMOCRACIA ELEITORAL	AUTOCRACIA ELEITORAL	AUTOCRACIA FECHADA
Eleições livres, justas e multipartidárias; alto nível de garantias institucionais democráticas, como as liberdades de expressão e associação e o sufrágio universal; mecanismos de controle do Poder Executivo por outros Poderes e instituições, como a supervisão legislativa e judicial; proteção de liberdades individuais e o respeito pelo Estado de Direito.	Eleições livres, justas e multipartidárias; alto nível de garantias institucionais democráticas, como as liberdades de expressão e associação e o sufrágio universal.	Eleições multipartidárias para o cargo de chefe do Executivo, mas abaixo de padrões democráticos devido a irregularidades e limitações à competição partidária.	O chefe do Poder Executivo não participa de eleições ou as eleições não têm competição significativa.

4 LUHRMANN, A. *et. al.* Regimes of the world (RoW): A robust regime type measure based on V-Dem. V-Dem Institute, 2017, p.1.

Nesse contexto, o processo de autocratização afeta diversos atributos da democracia, como as liberdades civis e políticas e o Estado de Direito. A organização Artigo 19, que monitora e avalia a qualidade das liberdades de expressão e informação no mundo, apontou redução nos índices das mesmas em sua avaliação global entre 2020 e 2021:

ARTIGO 19 - AVALIAÇÃO GLOBAL DA QUALIDADE DOS AMBIENTES DE EXPRESSÃO E INFORMACIONAL ⁵	
2020	2021
51% da população mundial aproximadamente 3,9 bilhões de pessoas - vivia em ambientes classificados como “em crise” (Article 19, 2019-2020, p.x)	66% da população global - aproximadamente 4,9 bilhões de pessoas - vive em ambientes classificados como “em crise” (Article 19, 2021, p.13)

Já pelo prisma do Estado de Direito (*rule of law*), isto é, a percepção de respeito aos direitos humanos, ao acesso à justiça, a procedimentos constitucionais e legais que limitam o poder arbitrário e controlam o poder político, a organização internacional da sociedade civil World Justice Project também apontou queda na sua avaliação anual:

WORLD JUSTICE PROJECT - AVALIAÇÃO GLOBAL DO NÍVEL DE RESPEITO AO ESTADO DE DIREITO	
2020	2021
45 dos 128 países analisados (35% do total) se encontravam abaixo do nível médio ⁶ de respeito ao Estado de Direito (World Justice Project, 2020, p.16-17)	82 dos 139 países analisados (59% do total) se encontram abaixo do nível médio de respeito ao Estado de Direito (World Justice Project, 2021, p.22-23)

1. AS ONDAS DE DEMOCRATIZAÇÃO E AUTOCRATIZAÇÃO

Este recente cenário de crise democrática tem sido estudado pela ciência política, pelo direito, pela sociologia e pela história. Tentam explicar as razões, os meios e os efeitos que a atual autocratização têm gerado no mundo e nos contextos políticos locais. Uma das expressões empregadas para se referir ao atual

-
- 5 A metodologia desenvolvida pela Artigo 19 avalia os países a partir de 25 componentes que se relacionam com a liberdade de expressão, entre eles, censura na internet, liberdade de discussão para homens e mulheres, liberdade religiosa, liberdade de intercâmbio acadêmico etc. Após a avaliação dos 25 componentes, cada país recebe uma nota final (entre 0 e 100) e é classificado em um dos quatro níveis possíveis em relação ao grau de respeito às liberdades de expressão e informação: livres (80-100), parcialmente restritos (60-79), restritos (40-59), altamente restritos (20-39) ou em crise (0-19).
 - 6 A metodologia desenvolvida pelo World Justice Project (WJP) para avaliar o Estado de Direito no mundo leva em conta 8 principais aspectos: constrangimentos aos poderes governamentais, ausência de corrupção, abertura governamental, respeito aos direitos fundamentais, ordem e segurança, qualidade das justiças civil e criminal. Após a análise desses elementos e de sub-elementos que compõem cada uma das categorias citadas acima, o WJP produz uma métrica que classifica os países numa escala de 0 a 1. O nível médio de aderência ao Estado de Direito, portanto, representa o valor de 0,5 nessa métrica.

declínio democrático é a chamada “terceira onda de autocratização”⁷. Essa expressão deriva da compreensão de que os séculos XX e XXI foram e têm sido marcados por “ondas” de democratização e autocratização⁸, conforme se explicita a seguir:

ONDAS DE DEMOCRATIZAÇÃO E AUTOCRATIZAÇÃO AO REDOR DO MUNDO ^{9 10 11}					
1ª onda democratização	1ª onda autocratização	2ª onda democratização	2ª onda autocratização	3ª onda democratização	3ª onda autocratização
1850 a 1920	1920 a 1940	1940 a 1960	1960 a 1980	1980 a 2000	Fim década de 1990, intensificada na década de 2010
Garantia de sufrágio nos EUA, França, Reino Unido, Canadá, Austrália, Argentina etc.	Consolidação de regimes nazista e fascistas na Europa	Fim da 2ª Guerra Mundial e transição democrática de regimestotalitários	Consolidação de regimes militares na América Latina	Enfraquecimento e término de regimes ditatoriais na Europa, América Latina e Ásia; fim da URSS	Autocratização de regimes democráticos em diferentes partes do globo; Hungria, Polónia, Turquia, Índia como principais exemplos

Cientistas políticos como Runciman¹², Levitsky e Ziblatt¹³ sugerem que o atual processo de declínio democrático se diferencia das experiências históricas do século XX, pois os modos de fragilizar ou subverter o regime democrático têm se apresentado diferentes dos adotados nos períodos anteriores.

Para eles, uma das principais diferenças diz respeito ao uso da violência política e física. Como muitas das experiências históricas de autocratização aconteceram por meio de golpes de Estado, com a tomada das instituições civis por atores militares, e, em alguns casos, conflitos armados ou até mesmo guerras civis, os autores consideram que a violência política e física foi empregada para gerar uma ruptura institucional clara, com a mudança abrupta do regime político de democrático para autoritário. Os processos atuais de autocratização, por outro lado, não seriam marcados explicitamente pelo uso da violência, por tanques de guerra nas ruas, por rupturas de governo ou por declarações expressas de alteração da ordem institucional¹⁴.

Se é certo que em muitos casos, em especial na 2ª onda de autocratização, há um rompimento que pode ser identificado em um momento histórico específico, também é verdade que a interpretação acima pode ser considerada simplista. Autocracias atuais também mobilizam a violência física e política, como veremos ao longo deste texto. Mais importante que tentar encaixar o fenômeno contemporâneo em determinado padrão autocrático é a complexidade dos mecanismos atuais.

7 LUHRMANN, A.; LINDBERG, S. I. A third wave of autocratization is here: what is new about it?. Democratization, 2019, 26:7, p.1095-1113.

8 HUNTINGTON, S. P. Democracy's third wave. *Journal of Democracy*. v.2, i.2, 1991, p.12-34.

9 Op.cit. Huntington, 1991

10 Op. cit. Luhrmann; Lindberg, 2019

11 BOESE, V.; LINDBERG, S. I.; LUHRMANN, A. Waves of autocratization and democratization: a rejoinder. Democratization, 2021, 28:6, p.1202-1210.

12 RUNCIMAN, D. *Como a democracia chega ao fim*. Tradução de Sergio Flaksman. São Paulo: Todavia, 1ª ed., 2018.

13 LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. *Como as democracias morrem*. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 1ª ed., 2018.

14 BERMEJO, N. On democratic backsliding. *Journal of Democracy*, 2016, v.27, n.1, pp.5-19.

Os principais exemplos de autocratização no século XXI partiram de governos democraticamente eleitos cujos líderes implementaram projetos autoritários. O atual processo de erosão democrática tem ocorrido *internamente aos sistemas político e de justiça*, em processo que frequentemente se alonga durante anos. Mudanças institucionais têm sido realizadas aos poucos por meio de alterações legais que reconfiguram a estrutura burocrática, fortalecem o Poder Executivo a partir da expansão de suas competências¹⁵, reduzem os mecanismos de freios e contrapesos exercidos pelas demais instituições políticas¹⁶ e fragilizam as ferramentas de controle político (*accountability*), entre outras estratégias.

“ ENTERRADO NO FENÔMENO GERAL DO DECLÍNIO DEMOCRÁTICO, ESTÁ UM CONJUNTO DE CASOS EM QUE NOVOS LÍDERES CARISMÁTICOS SÃO ELEITOS POR PÚBLICOS DEMOCRÁTICOS E DEPOIS USAM SEUS MANDATOS ELEITORAIS PARA DESMANTELAR POR LEI OS SISTEMAS CONSTITUCIONAIS QUE HERDARAM

— Kim Lane Scheppele, *Autocratic legalism*, *University of Chicago Law Review*, 2018

Apesar de diferenças conceituais e terminológicas, estudiosos concordam que o direito tem sido usado por autocratas para construir arquiteturas normativas que fragilizam valores democráticos. Assim, atacam direitos fundamentais, liberdades civis e políticas e subvertem a dinâmica das instituições democráticas¹⁷.

2. UMA NOVA DEFINIÇÃO DE DEMOCRACIA?

Esse modo de agir dos autocratas atuais, democraticamente eleitos, levanta um questionamento sobre a própria definição de democracia. Uma das definições-base de “democracia eleitoral” a caracteriza como regime político que apresente, ao menos, os seguintes atributos: eleições regulares e livres, sufrágio universal, respeito por um conjunto de liberdades como as de expressão e de associação, e fontes alternativas de informação¹⁸.

Nesse passo, uma definição procedimental de democracia, que considere a realização de eleições regulares e compromissos formais com o Estado de Direito, parece não dar conta de explicar as realidades político-jurídicas observadas nos países em processo de autocratização. Aos olhos desse conceito formal,

15 COPPEDGE, M. *Eroding regimes: What, where, and when?*. *V-Dem Institute Working Paper*, n.57, 2017.

16 Op.cit. Bermeo, 2016.

17 LANDAU, D. *Abusive constitutionalism*. *U.C. Davis Law Review*, v. 47, 2013, pp.189-260.

MÜLLER, J. W. *Rising to the challenge of constitutional capture*. *Eurozine*, 2014.

VAROL, O. *Stealth authoritarianism*. *Iowa Law Review*, 100:1673, 2015, pp.1673-1742.

SCHEPPELE, K. L. *Autocratic legalism*. *The University of Chicago Law Review*, 85:545, 2018, pp.545-573.

18 DAHL, R. A. *On Democracy*. New Haven, CT: Yale University Press, 1998.

se instituições democráticas não estiverem funcionando bem ou se estiverem fragilizadas, mantém-se o status de regime democrático em razão da realização regular de eleições e da existência de normas protetivas de direitos fundamentais, ainda que estes sejam atacados na prática.

Nesses novos regimes coexistem práticas democráticas (realização de eleições, por exemplo) com manifestações autoritárias (ataques a direitos fundamentais, fragilização dos mecanismos de freios e contrapesos entre as instituições políticas etc.), fator que tem feito com que a literatura os chame de *regimes híbridos*¹⁹. O termo “híbridos” se justifica pelo fato de que tais regimes não se enquadram nas definições clássicas de “democracia” e/ou “autocracia”, mas mesclam características de cada regime.

3. REELEIÇÕES EM CONTEXTOS DE AUTOCRATIZAÇÃO

Em modelos híbridos, o processo eleitoral é marcado por combinar competição eleitoral com variados níveis de autoritarismo, fazendo uso de manipulação eleitoral, restrição ao acesso midiático e ameaças de violência política. Em outras palavras, a competição eleitoral existe, mas se coloca de forma injusta, desequilibrada entre aqueles que estão no poder e os que fazem oposição ao regime e buscam eleger um novo projeto político²⁰.

Na literatura que estuda o processo eleitoral nas democracias e a reeleição dos chefes do Executivo²¹, nota-se que se por um lado a reeleição pode reforçar o caráter democrático do regime político ao permitir que o povo apoie ou rejeite o governo no poder, por outro lado a reeleição em regimes não consolidados pode aprofundar os perigos de autocratização. Nos casos em que o processo eleitoral não é completamente livre ou transparente, existe o risco de a vitória eleitoral conferir legitimidade democrática a autocratas reeleitos²².

Em cenários com instituições democráticas consolidadas, a transparência e a legitimidade do processo eleitoral são acompanhadas por instituições independentes, como o Judiciário e a imprensa, e um sistema competitivo de partidos políticos.

19 Nesse sentido, conferir: DIAMOND, L. J. [Elections without democracy: Thinking about hybrid regimes](#). *Journal of Democracy*, 2002, v.13, n.2, pp.21-35.

WIGELL, M. [Mapping 'hybrid regimes': Regime types and concepts in Comparative Politics](#). *Democratization*, 2008, 15:2, p.230-250.

LEVITSKY, S.; WAY, L. A. [Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War](#). Cambridge University Press, 2010.

HONG, M. H. [Democracy, hybrid regimes, and inequality: The divergent effects of contestation and inclusiveness](#). *World Development*, v.146, 2021.

20 Op.cit. Levitsky; Way, 2010.

21 Sobre esse ponto, checar: CAREY, J. M. [The reelection debate in Latin America](#). *Latin American Politics and Society*, 2003, 45(1), pp.119-133.

GINSBURG, T.; MELTON, J.; ELKINS, Z. [On the evasion of Executive Term Limits](#). *William & Mary Law Review*, 2011, 52(6), p.1807-1872.

BARTURO, A. [Continuismo in comparison: Avoidance, extension, and removal of Presidential Term Limits](#). In: Baturo, A.; Elgie, R. (eds). *The politics of Presidential Term Limits*. Oxford: Oxford University Press, 2019, pp. 75–100.

22 ZOVATTO, D. [Latin America: re-election and democracy](#). Open democracy, 2014.

Em cenários marcados pela falta de instituições sólidas, a reeleição pode consolidar a concentração de poder político no Executivo e minar a independência das demais instituições políticas, enfraquecendo a separação de poderes²³. Nestes casos, autocratas se submetem ao jogo eleitoral apenas como mecanismo formal de obtenção de *pedigree* democrático. O desequilíbrio nas condições eleitorais de seus adversários políticos impossibilita a alternância no poder e garante sucessivas reeleições²⁴.

No atual cenário de autocratização, alguns países e governos servem como exemplos do processo de declínio democrático global. As organizações internacionais, os institutos de pesquisa e a literatura especializada convergem na percepção de que esses países, cada um à sua maneira, podem ser apontados como os principais retratos da escalada autoritária dos últimos anos.

Na maioria dos casos, os autocratas foram reeleitos. Isso se deu, entre outros fatores, pelas alterações legais e mudanças institucionais internas ao sistema, que possibilitaram, por exemplo, o enfraquecimento de seus adversários políticos, o fortalecimento das competências e poderes do Executivo, a fragilização dos mecanismos de freios e contrapesos das demais instituições e poderes, o silenciamento da imprensa e da sociedade civil organizada. Diante destes cenários, a reeleição pode servir como importante passo para a consolidação e expansão da escalada autoritária.

4. AUTOCRACIAS CONTEMPORÂNEAS: OS CASOS INTERNACIONAIS

Muitos exemplos de escalada autoritária nos últimos anos podem ser citados. Na Europa, destacam-se a **Hungria** sob o governo do primeiro-ministro Viktor Orbán e seu partido nacional-conservador, o Fidesz; a **Polônia** sob o governo do presidente Andrzej Duda e seu partido nacional-conservador, o Lei e Justiça (PiS) e a **Turquia** sob as gestões de Recep Erdoğan, ora primeiro-ministro, ora presidente e seu partido nacional-conservador, o Justiça e Desenvolvimento (AKP).

“ O NOVO ESTADO QUE ESTAMOS CONSTRUINDO É UM ESTADO ILIBERAL, UM ESTADO NÃO-LIBERAL. ELE NÃO NEGA VALORES FUNDAMENTAIS DO LIBERALISMO, COMO A LIBERDADE ETC., MAS NÃO FAZ DESTA IDEOLOGIA UM ELEMENTO CENTRAL DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO. APLICA EM SEU LUGAR UMA ABORDAGEM ESPECÍFICA, NACIONAL, PARTICULAR

– Primeiro-ministro húngaro Viktor Orbán, em discurso, 2014

Na Ásia, os exemplos reúnem a Índia sob o governo do primeiro-ministro Narendra Modi e seu partido nacional-hindu, o Bharatiya Janata (BJP); as **Filipinas** sob a gestão do presidente Rodrigo Duterte e seu partido social-democrata, o PDP-Laban e a **Indonésia** sob o governo do presidente Joko Widodo e seu partido social-democrata, o PDI-P.

23 ZOVATTO, D. *Reelection, continuity and hyper-presidentialism in Latin America*. Institute for Democracy and Electoral Assistance - IDEA, 2014.

24 KOUBA, K.; PUMR, J. *The democratic cost of consecutive re-election and Presidential Term Limit evasion in Latin America*. *Government and Opposition*, 2021, pp.1-31.

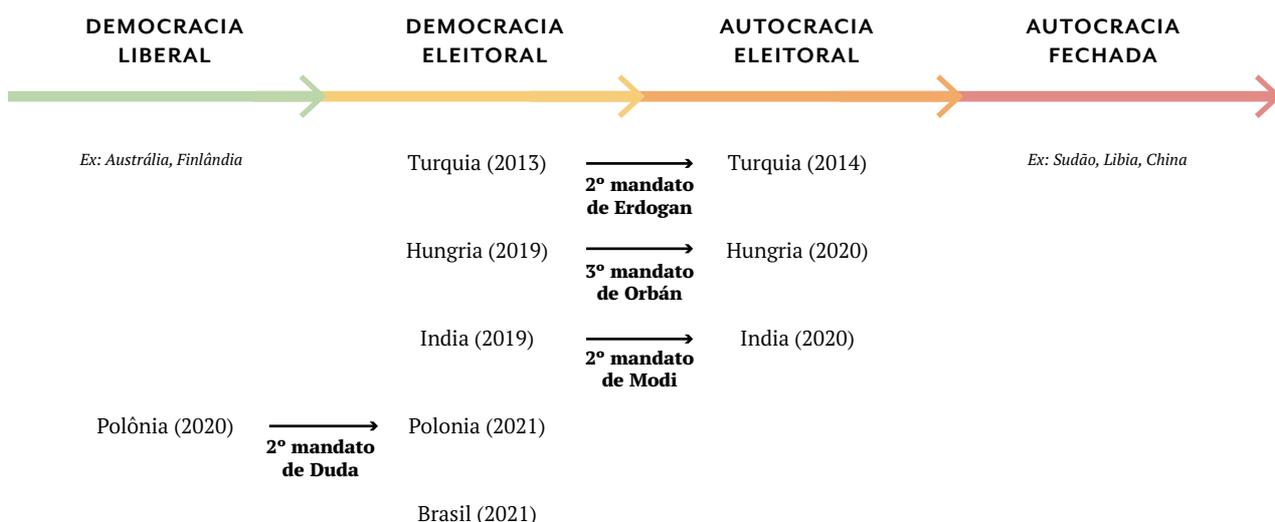
Nas Américas, os principais casos são os **Estados Unidos** da América na gestão do presidente Donald Trump, filiado ao Partido Republicano; a **Nicarágua** sob o governo do presidente Daniel Ortega e seu partido, a Frente Sandinista de Libertação Nacional; a **Venezuela** sob a gestão de Nicolás Maduro e seu Partido Socialista Unido e o **Brasil** sob a gestão de Jair Bolsonaro, ora pelo Partido Social Liberal (PSL), ora pelo Partido Liberal (PL).

Sobre o caso **estadunidense**, a eleição de Donald Trump e sua retórica de retomada nacionalista polarizou ainda mais o cenário político, com o ressurgimento na esfera pública de manifestações anti-imigração e antipluralistas. A recusa de Trump em aceitar os resultados eleitorais de 2020 para a presidência, atrelada à incitação de sua base eleitoral que resultou na invasão do Capitólio, fez com que especialistas colocassem em xeque a solidez das instituições da democracia estadunidense.

Diversos outros países se somam à lista daqueles em processo de autocratização. Quando se leva em conta o crescimento de partidos e discursos de extrema-direita, essa lista fica ainda maior. **Alemanha, Áustria e França** são apenas alguns países em que esses partidos vêm ganhando impulso — em 2022, a candidata de extrema-direita Marine Le Pen teve sua melhor performance eleitoral (42% dos votos), embora derrotada pelo candidato à reeleição Emmanuel Macron.

O mesmo aconteceu recentemente no **Chile**, em que José Antonio Kast, representante da extrema-direita no país, disputou o segundo turno das eleições de 2021 com Gabriel Boric e angariou cerca de 44% dos votos. Na **Colômbia**, o populista Rodolfo Hernández, que defendeu discurso antissemita em sua campanha presidencial, apesar de ter sido derrotado no segundo turno das eleições de 2022, angariou mais de 47% dos votos válidos. Em **El Salvador**, o presidente Nayib Bukele, eleito em 2019, leva adiante políticas públicas abertamente neoliberais e aumenta progressivamente o controle da sociedade civil.

A tabela a seguir resume algumas informações principais sobre países exemplares em termos de escalada autoritária nos últimos anos. Nela, são reunidas informações sobre os países e os respectivos líderes autoritários observados; os períodos de eleição, reeleição e mandatos presidenciais e parlamentares e os períodos de transição da natureza dos regimes — a partir da escala utilizada pelo Instituto V-Dem.



A tabela a seguir aponta algumas das principais ações e mudanças institucionais empregadas pelos países rumo à autocratização analisados.

PAÍS	ALGUMAS AÇÕES / MUDANÇAS PROMOVIDAS PELOS GOVERNOS
Hungria	<p>1º mandato de Orbán como primeiro-ministro</p> <p>2011²⁵:</p> <ul style="list-style-type: none"> Nova constituição é aprovada, em processo de pouca transparência e debate parlamentar, excluindo a participação e aceitação popular. <p>2013²⁶:</p> <ul style="list-style-type: none"> Emendas à constituição retiram a proteção a diversos direitos e excluem competência da corte constitucional de controlar o conteúdo das novas emendas. Emendas permitem que Executivo controle a corte constitucional via novas regras de composição, indicação e atuação dos ministros. <p>2º mandato como primeiro-ministro</p> <p>2014:</p> <ul style="list-style-type: none"> Orbán discursa e afirma que Hungria é uma “democracia iliberal”, no sentido de privilegiar direitos da comunidade húngara em detrimento de direitos individuais (V-Dem, 2017, p.17). <p>3º mandato como primeiro-ministro</p> <p>2018:</p> <ul style="list-style-type: none"> Novas leis mudam regras de investimento estrangeiro na Hungria, forçando, por exemplo, a Central European University (CEU) – de oposição ao governo – a transferir suas atividades de Budapeste para Viena. <p>4º mandato como primeiro-ministro</p> <p>2022:</p> <ul style="list-style-type: none"> No discurso de reeleição para seu quarto mandato como primeiro-ministro, Orbán sinaliza alinhamento a Putin e tece críticas ao presidente ucraniano. Parlamento aprova a 10ª emenda à Constituição, que permite ao governo declarar estado de emergência em caso de conflito armado, guerra ou desastre humanitário em um país vizinho.
Polônia	<p>1º mandato de Duda como presidente</p> <p>2018:</p> <ul style="list-style-type: none"> Alterações legais ampliam influência do Executivo sobre o Judiciário. Mudanças legislativas alteram o processo de escolha e nomeação dos membros do Tribunal Constitucional e do Conselho Nacional do Judiciário, minando sua independência em relação ao Executivo (Freedom House, 2018). <p>2019:</p> <ul style="list-style-type: none"> Governo Duda exerce maior influência e controle sobre a mídia, a sociedade civil e o sistema educacional, gerando choques com a oposição e protestos populares (V-Dem, 2017, p.31). <p>2º mandato como presidente</p> <p>2020:</p> <ul style="list-style-type: none"> Eleições presidenciais marcadas por acusações de fraudes eleitorais. Duda é reeleito com pequena margem sobre o candidato de oposição.
Turquia	<p>entre 2006 e 2016:</p> <p>1º mandato de Erdogan como primeiro-ministro</p> <p>2006:</p> <p>A Turquia era percebida como democracia eleitoral, por conter (V-Dem, 2021, p.19):</p> <ul style="list-style-type: none"> Processos eleitorais essencialmente limpos, Ambiente público de respeito pelas liberdades de expressão e associação, Judiciário independente de investidas políticas, Meios de comunicação livres e críticos ao governo.

25 SCHEPPELE, K. L. *Understanding Hungary’s Constitutional Revolution*. In: Bogdandy, A.; Sonnevend, P. (eds.). *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*. Oxford, 2015, Cap.3, pp.111-124.

26 Ibidem

	<p>3º mandato como primeiro-ministro:</p> <p>2013:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pouco menos de dez anos após Erdogan assumir o poder, cresce a percepção de que o espaço democrático turco se desintegrou. • Turquia deixa de ser uma democracia eleitoral e passa a ser autocracia eleitoral (V-Dem, 2021, p.19). <p>1º mandato como presidente</p> <p>2016:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tentativa fracassada de golpe de Estado militar. <p>2017:</p> <p>Em resposta à tentativa de golpe, Erdogan realiza referendo constitucional, sob a justificativa de proteger a democracia turca, resultando em uma série de mudanças. Dentre as emendas constitucionais aprovadas, destacam-se:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema parlamentar é substituído pelo presidencial. • Abolição do cargo de primeiro-ministro e aumento dos poderes do presidente. • Parlamento tem aumento de assentos de 550 para 600 vagas. • Mandato presidencial passa de quatro para cinco anos. • Mudanças no quadro de promotores e ministros da Suprema Corte.
Índia	<p>1º mandato de Modi como primeiro-ministro</p> <p>2014 em diante:</p> <p>Após a eleição de Narendra Modi (PM) e seu partido hindu-nacionalista (V-Dem, 2018, p.32-33), observa-se:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Queda na percepção dos níveis das liberdades de expressão, de imprensa e acadêmica. • Gradual e acelerado processo de fechamento do espaço cívico • Ao menos 7.000 pessoas - em sua grande maioria, críticos do regime - acusadas de sedição²⁷. • Lei sobre difamação, frequentemente utilizada para silenciar jornalistas e veículos da imprensa críticos ao governo. <p>2º mandato como primeiro-ministro</p> <p>2019:</p> <ul style="list-style-type: none"> • BJP aprova emendas à lei que disciplina prevenção de atividades terroristas, sendo tal norma utilizada para intimidar opositores políticos e silenciar acadêmicos. • Modi e o BJP são reeleitos, a despeito de acusações de fraude eleitoral.

As informações acima ajudam a delinear os possíveis impactos gerados pela reeleição dos autocratas nos países citados: são momentos de fortalecimento ou consolidação de projetos que legitimam as iniciativas lançadas por autocratas desde o início de seus governos.

Nesse contexto, o **Brasil** também tem sido apontado como um dos principais países em processo de recessão democrática. As eleições presidenciais de 2018 foram marcadas por uma intensa polarização política entre a esquerda, representada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), e a extrema direita, representada por Jair Bolsonaro.

5. AUTOCRACIAS CONTEMPORÂNEAS: O CASO BRASILEIRO

Não é surpresa que o **Brasil** seja olhado com preocupação por diversos institutos e organizações internacionais responsáveis pela produção de índices de qualidade democrática. Segundo o V-Dem, o país figura desde 2019 como um dos dez países com maiores tendências de autocratização no mundo,

27 O crime de sedição é configurado quando de insubordinação ou revolta contra autoridades públicas, ou pela perturbação da ordem pública.

sendo classificado, ao menos desde 2016, como uma democracia eleitoral (V-Dem, 2020)²⁸. No índice do World Justice Project, caiu sete posições em termos de qualidade do Estado de Direito entre 2018 e 2019 e, no ano seguinte, mais dez posições (World Justice Project, 2020, p.6 e 2021, p.6). Vários índices também assinalam queda na liberdade de imprensa e aumento da percepção de corrupção no país²⁹.

Localizar os temas que mais chamaram a atenção dos observadores internacionais permite identificar quais áreas apresentaram transformações mais substanciais após a eleição de Bolsonaro. Tais sinalizações, que observam o contexto de diversos países por uma lente mais ampla, podem ser complementadas com uma observação em detalhe dos mecanismos de operação do governo Bolsonaro.

“ A POLARIZAÇÃO NO BRASIL COMEÇOU A AUMENTAR EM 2013 E ATINGIU NÍVEIS TÓXICOS COM A VITÓRIA ELEITORAL DO PRESIDENTE DE EXTREMA-DIREITA JAIR BOLSONARO EM 2018

— V-Dem, Democracy Report 2022: Autocratization changing nature?

Uma leitura comparada de relatórios periódicos dos institutos V-Dem, Freedom House e World Justice Project, que analisaram diversas dimensões da democracia brasileira nos anos anteriores e posteriores à eleição de 2018, traz indicações sobre a evolução do estado da política brasileira sob o governo Bolsonaro, conforme se apresenta na tabela a seguir.

A tabela compila a pontuação do **Brasil** nos índices gerais de cada uma das organizações. São aferidas (i) a qualidade geral da democracia (V-Dem); (ii) a qualidade das liberdades (Freedom House) e (iii) a qualidade do Estado de Direito (World Justice Project).

Quanto maior a pontuação, maior a qualidade da variável observada. Optamos por registrar as variáveis ressaltadas como centrais pelos institutos para compreender a atual situação **brasileira**.

INSTITUTO E RELATÓRIO	ANO ANALISADO: 2018	ANO ANALISADO: 2021
V-Dem (Democracy Report)	Pontuação total do Brasil: 0.56/1.00	Pontuação total do Brasil: 0.51/1.00
	Democracia eleitoral: 0.74/1.00	Democracia eleitoral: 0.66/1.00
	Componentes de liberdades: 0.72/1.00	Componentes de liberdades: 0.75/1.00
Freedom House (Freedom in the World)	Pontuação total do Brasil: 75/100	Pontuação total do Brasil: 73/100
	Liberdades civis: 45/60	Liberdades civis: 42/60
	Direitos políticos: 30/40	Direitos políticos: 31/40
World Justice Project (Rule of Law Index)	Pontuação total do Brasil: 0.54/1.00	Pontuação total do Brasil: 0.50/1.00
	Garantia dos direitos fundamentais: 0.57/1.00	Garantia dos direitos fundamentais: 0.48/1.00
	Restrição dos poderes de Governo: 0.58/1.00	Restrição dos poderes de Governo: 0.51/1.00
	Esforços regulatórios: 0.52/1.00	Esforços regulatórios: 0.49/1.00

28 Em 2016 e 2017 o país também foi apontado como um dos 5 maiores *backsliders*, junto com a Polônia e a Turquia.

29 Uma exceção a este cenário de piora é o apoio popular à democracia. Segundo o *Latinobarómetro*, em 2020 ela aumentou – em comparação com 2018.

Os relatórios demonstram que, entre 2018 e 2021, houve queda na qualidade das três dimensões analisadas: democracia, liberdades e Estado de Direito.

A situação do **Brasil** não passou despercebida. No relatório sobre o ano de 2021, o Instituto V-Dem considerou o país um dos cinco na liderança global da autocratização, acompanhado por **Hungria, Polônia, Sérvia e Turquia**. Destacaram o aumento nas práticas de censura à liberdade de expressão e à liberdade de imprensa promovidos pelo governo Bolsonaro. Também sublinhou o caráter antipluralista do governo eleito e seu empenho em mobilizar uma parcela da população a se manifestar em defesa de suas ações, muitas vezes autoritárias e violentas.

“ A INTIMIDAÇÃO E O ASSÉDIO NAS MÍDIAS SOCIAIS POR PARTE DE GRUPOS DE TROLLS PRÓ-GOVERNO CONTINUA SENDO UM PROBLEMA SÉRIO NO BRASIL

— Freedom House, [Freedom in the World 2022: The Global Expansion of Authoritarian Rule](#)

No monitoramento da Freedom House, a maior queda do país foi registrada na área de liberdades civis. A organização identificou especificamente uma diminuição das liberdades acadêmica e de expressão, bem como um aumento da desigualdade econômica. Também ressaltou preocupação com o crescente temor da população em se manifestar sobre certos temas sensíveis, como gênero e sexualidade, por poderem ser alvo de perseguições e linchamentos virtuais.

A análise da erosão democrática brasileira a partir das lentes desenvolvidas por organizações internacionais indica o grau do declínio da democracia brasileira nos últimos anos. O declínio é perceptível e quantificável e tem alarmado observadores estrangeiros e brasileiros

6. OLHANDO PARA O AGORA: COMO COMPREENDER O AUTORITARISMO BOLSONARISTA?

Os fenômenos identificados por observadores internacionais também foram observados pelo LAUT e registrados na plataforma [Agenda de Emergência](#). Além de funcionar como um arquivo das ações e omissões do governo federal que, nos últimos três anos, colocaram a democracia brasileira em risco, a ferramenta permite perceber quais são os *mecanismos* utilizados pelo governo para provocar erosão democrática. O objetivo do monitoramento é registrar os riscos à liberdade e à democracia e auxiliar na percepção e compreensão das variadas manifestações concretas desses riscos nos últimos anos.

A Agenda de Emergência traduz as particularidades do autoritarismo político e da redução da institucionalidade democrática por meio de uma classificação que perpassa **cinco eixos dentro do que denominamos de Estoque Autoritário**³⁰, detalhados na figura a seguir. De fato, uma mesma ação poderia

30 MENDES, Conrado Hubner. [O entulho autoritário era estoque](#). *Quatro Cinco Um*. 01/03/2020.

A noção de estoque autoritário pode ser compreendida como “Atos que empregam ferramentas da constante reinvenção autoritária. Manifestações autoritárias que convivem com o regime democrático e afetam a democracia como sistema de escolha de representantes legítimos, como dinâmica institucional que protege direitos e garante o pluralismo”. LAUT, [Agenda de Emergência](#), 2020.

ser classificada em mais de uma categoria, dada a complexidade dos fenômenos em análise. Por outro lado, optou-se por classificar cada ação em apenas uma categoria, que seria predominante para sua compreensão. A classificação não supõe sucesso na realização dos objetivos. Mesmo quando não cumpridas as finalidades propostas pelas ações catalogadas, pode-se entender que esses atos são capazes de sinalizar orientações a atores políticos e sociais.

ESTOQUE AUTORITÁRIO

1. Redução de mecanismos de controle e/ou centralização
2. Violação da autonomia institucional
3. Construção de inimigos
4. Ataque ao pluralismo e a minorias
5. Legitimação da violência e do vigilantismo

Os atos classificados ainda são divididos entre formais e informais. O poder formal consiste naquele poder disciplinado pela legislação e que requer o “uso da caneta” e a observação de ritos e procedimentos. Essa categoria chama a atenção para o uso arbitrário do poder e permite destacar passos de declínio democrático via reformas jurídico-institucionais.

O poder informal é aquele regulado pelos códigos não escritos da vida política e praticado por linguagem de sinais particular; uma dimensão que o direito não consegue e nem pode regular, mas que produz efeito (positivo ou negativo) na qualidade do regime político (liturgias, discursos, negociações, interações, compromissos olho-no-olho, apertos de mão, comandos de autoridade etc.).

São indicados abaixo os significados de cada uma das categorias e o número de vezes que apareceram no nosso monitoramento diário de veículos de comunicação, realizado entre janeiro de 2019 e dezembro de 2021. Nesse período, foram mapeados 1.692 atos. Vale dizer que, por viabilidade metodológica do exercício de monitoramento, tal número nunca pretendeu ser exaustivo, mas consegue captar uma lista representativa dos eventos mais importantes em cada categoria.

A frequência com que a classificação foi usada para caracterizar uma ação ou omissão ajuda a delinear os mecanismos utilizados pelo governo federal para minar a democracia. A explicação sobre o significado das categorias também tem como objetivo esclarecer de forma mais exata as formas de operação do autoritarismo bolsonarista³¹.

REDUÇÃO DOS MECANISMOS DE CONTROLE E/OU CENTRALIZAÇÃO

NÚMERO DE OCORRÊNCIAS: 424

A redução dos mecanismos de controle e centralização se dá entre diferentes poderes constituídos ou no interior de um dos poderes, inviabilizando o trabalho de órgãos e agências internas de controle. O Executivo protagoniza essa prática. Como consequência da redução de controle, o poder político resta centralizado sobretudo nas mãos do presidente da República e seus subordinados.

31 Veja uma versão mais detalhada do desenvolvimento e aplicação da nossa metodologia.

Também é possível que uma centralização de poder decorra do aumento – e não da redução – de mecanismos de controle, o que poderia parecer contraintuitivo. Nesse caso, instauram-se novas formas de controle não para gerar maior responsividade de órgãos estatais aos cidadãos, mas, antes, para disseminar cultura de vigilância e censura entre os próprios órgãos de Estado.

Em vez de instaurar controles legítimos à atividade estatal, o governo muitas vezes busca reduzir a capacidade institucional de agências reguladoras e autarquias por meio de ingerências às suas competências – que, segundo os parâmetros próprios do direito administrativo, devem ser dotadas de maior autonomia jurídica e financeira.

EXEMPLOS	EXECUTIVO	LEGISLATIVO	JUDICIÁRIO	MINISTÉRIO PÚBLICO
Redução de controle e centralização	<p>*06/2020: MS passa a omitir total de mortes por covid-19.</p> <p>*07/2020: 11 dos 23 ministérios são chefiados por militares; TCU revelou haver 6.157 militares da ativa e da reserva em cargos civis do governo.³²</p>	<p>*05/2020: Deputada Federal Bia Kicis (PSL-DF) defende intervenção militar pró-governo.</p>	<p>*10/2019: Presidente do TJ-SP determina sigilo sobre obra do tribunal para evitar questionamentos.</p>	<p>*09/2019 (SP) e 02/2020 (PR e RJ): Ministério Público Federal encerra forças-tarefa da Operação Lava Jato.</p>
Centralização sem redução de controle	<p>*03/2021: Secretaria do Ministério da Economia passa a analisar denúncias sobre distorções concorrenciais exercidas por agências reguladoras.</p> <p>*03-04/2021: servidores do ICMBio e do Ipea passam a ter suas publicações controladas.</p>	<p>*05/2021: Câmara dos Deputados muda Regimento Interno e diminui instrumentos políticos da oposição.</p>	<p>*08/2020: Ministro do STJ afasta monocraticamente o governador do Rio de Janeiro.</p>	<p>*06/2020: Subprocuradora Geral da República Lindóra Araújo aborda força-tarefa da Lava Jato em Curitiba e causa demissão em série de procuradores.</p>

VIOLAÇÃO DA AUTONOMIA INSTITUCIONAL

NÚMERO DE OCORRÊNCIAS: 198

A autonomia institucional é violada quando se reduz a capacidade institucional e as competências dos órgãos e agentes afetados, numa espécie de “evisceração institucional”. A prática desrespeita funções e objetivos institucionais, tendo por resultado, muitas vezes, o esvaziamento de órgãos e outras instituições da administração pública a partir de posições político-ideológicas e interesses partidários.

Tal violação pode se dar de forma pontual e decisiva ou se prostrar ao longo do tempo, seja por meio de nomeações de pessoal desqualificado, exonerações de técnicos, vacância intencional de cargos importantes, assédio de servidores ou desrespeito a autoridades.

32 De acordo com levantamento paralelo da mesma data (Poder 360), militares da reserva ocupariam 8.450 cargos nos três poderes e, segundo dados do mês anterior, 2.930 militares da ativa ocupariam os três poderes. Esta soma totaliza 11.380 cargos e é composta, em sua maioria, por integrantes dos Comandos das três Forças Armadas.

EXEMPLOS	EXECUTIVO	LEGISLATIVO	JUDICIÁRIO	MINISTÉRIO PÚBLICO
Violação da autonomia institucional	<p>*02/2019: maioria dos Superintendentes estaduais do Ibama é exonerada, o que é considerado irregular em 10/2020 pelo TCU</p> <p>*09/2019: Decreto destituiu representantes eleitos e reduz participação de entidades sociais em vários conselhos participativos</p> <p>*05-09/2020: MS fica cerca de quatro meses sem ministro titular – após a saída de Nelson Teich alegando interferência excessiva do presidente.</p>	*10/2021: Arthur Lira barra 86 Projetos de Decretos Legislativos, instrumentos de controle dos decretos e portarias do Executivo.	*07/2020: decisão da 3ª Câmara Criminal (3ª CC) do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJ-RJ) concede foro especial a Flávio Bolsonaro, a despeito de jurisprudência do STF em sentido contrário.	*09/2020: em um ano como PGR, Augusto Aras se alinha ao governo em mais de 30 manifestações.

CONSTRUÇÃO DE INIMIGOS

NÚMERO DE OCORRÊNCIAS: 620

Essa categoria busca detectar eventos nos quais atores políticos não só antagonizam, mas negam a própria legitimidade de outros atores ou instituições. Supõe a legitimidade apenas daqueles que expressam visões de mundo e formas de vida semelhantes.

Não se trata de qualquer oposição do “nós” contra “eles”, mas de um antagonismo que rejeita ao outro lado a condição de membros da comunidade política, com direito de competir em condições de igualdade. Em outras palavras, representantes desse “outro lado” passam a não serem mais considerados como pertencentes ao “povo”. Nos termos da literatura do populismo, essa construção de inimigos se relaciona à polarização da sociedade entre uma elite corrupta a ser combatida e um “povo” íntegro e unificado.

Os “inimigos” construídos pelo governo são, por um lado, grupos sociais ou categorias profissionais específicas, como jornalistas, ativistas ambientais, cientistas e servidores públicos. Frequentemente, são associados a ideologias de esquerda e considerados “comunistas”. Por outro lado, instituições e entidades ligadas a áreas mais abstratas, como a ciência e a cultura, também são alvo de descrédito.

EXEMPLOS	EXECUTIVO	LEGISLATIVO	JUDICIÁRIO	MINISTÉRIO PÚBLICO
Construção de inimigos	*01/2020: Jair Bolsonaro, em solenidade no Palácio do Planalto, afirma que pessoas de esquerda “não merecem ser tratadas como se fossem pessoas normais”	*02/2021: Daniel Silveira, deputado federal, publica vídeo em que ataca diretamente ministros do STF e exalta o AI-5, ato normativo que marca o início do período mais violento da ditadura militar.	*06/2021: Kassio Nunes Marques, ministro do STF nomeado por Bolsonaro, aciona PGR contra Conrado Hubner Mendes, professor da USP e pesquisador do LAUT, por conta de texto publicado no jornal Folha de São Paulo.	*04/2020: MPF instaura inquérito sobre estudo científico que aponta para ineficácia da cloroquina para tratamento da covid-19.

ATAQUE AO PLURALISMO E A MINORIAS

NÚMERO DE OCORRÊNCIAS: 235

O ataque ao pluralismo e a minorias também parte, como na categoria anterior, do pressuposto de unificação da sociedade em torno de pautas substantivas comuns, em detrimento do dissenso característico das sociedades contemporâneas. Com a rejeição do pluralismo e a discriminação de minorias, ganha preponderância uma política substantiva, menos racional e discriminatória, pautada por concepções restritas.

Nesses casos, o objetivo não é tanto construir inimigos discursivamente ou por meio de políticas que inibem sua atuação, tal como na “construção de inimigos”, mas atacar minorias historicamente discriminadas. Nesse sentido, políticas que alvejam mulheres, negros, migrantes e a população LGBTQIAP+ são exemplificativas.

EXEMPLOS	EXECUTIVO	LEGISLATIVO	JUDICIÁRIO	MINISTÉRIO PÚBLICO
Ataque ao pluralismo e minorias	*09/2019: Ministra do MMFDH denuncia revista ao MP por reportagem sobre aborto legal.	*08/2020: Deputados estaduais pernambucanos Joel da Harpa (PP-PE) e Clarissa Tércio (PSC-PE) se mobilizam para impedir aborto legal de menina de 10 anos.	*09/2021: Adiamento do julgamento do marco temporal pelo STF ameaça direitos indígenas garantidos pela Constituição.	*10/2019: PGR pede arquivamento de ação para indenização de indígenas pela construção de hidrelétrica na época da ditadura militar

LEGITIMAÇÃO DA VIOLÊNCIA E DO VIGILANTISMO

NÚMERO DE OCORRÊNCIAS: 215

As bases sociais e estatais violentas são talvez o exemplo mais paradigmático da renovação de um estoque autoritário brasileiro. Ainda que possa ser entendida como traço característico de todo ato autoritário, a violência tal qual entendida nos termos desse eixo de ações autoritárias no Brasil recente tem pretensões conceituais mais específicas.

Essa violência envolve a exibição de força, ainda que não necessariamente física. São exemplares, nesse sentido, os discursos que insuflam o sentimento de insegurança daqueles que vivem em centros urbanos, que elogiam e incentivam operações policiais “performáticas” e violentas e que incorporam elementos da retórica de construção de inimigos.

EXEMPLOS	EXECUTIVO	LEGISLATIVO	JUDICIÁRIO	MINISTÉRIO PÚBLICO
Legitimação da violência e do vigilantismo	*01/2019: é editada uma série de decretos que flexibilizam porte e posse de armas.	*09/2019: Congresso Nacional aprova lei que amplia permissão de armas na área rural.	*03/2021: TRF-5 permite comemoração do golpe militar na página institucional do Ministério da Defesa.	*07/2021: investigação do homicídio de Marielle Franco e Anderson Gomes enfrenta obstáculos e possível interferência no MP-RJ.

7. OLHANDO PARA O FUTURO: SINAIS DE UM PROJETO AUTOCRÁTICO PARA O BRASIL

Embora não seja possível mapear todos os pontos de atenção para a agenda de um possível segundo mandato de Jair Bolsonaro, já se percebem muitos sinais do que pode vir a ser essa agenda. Ao menos quanto ao ano eleitoral, o governo já deixou claras suas prioridades. Ainda em fevereiro deste ano, o presidente enviou ao Congresso uma lista com 45 propostas (39 legislativas e 6 em formulação) prioritárias para aprovação. Chamam a atenção as seguintes propostas, que constituem agenda de longa data do governo:

- Permissão do ensino domiciliar – *homeschooling* – (PL 2401/19)
- Proibição de saída temporária da prisão (PL 360/21)
- Permissão de mineração em terras indígenas (PL 191/20)
- Alteração da demarcação de terras indígenas – o chamado marco temporal – (PL 490/2007)
- Facilitação do licenciamento ambiental (PL 3729/2004)
- Ampliação do porte de armas para servidores públicos (PL 6438/19)
- Regulação das atividades de colecionador, atirador esportivo e caçador (CAC) (PL 3723/2019)
- Redução da maioria penal (PEC 115/2015)
- Ampliação da regularização fundiária (PLS 510/2021)
- Instituição de garantias jurídicas a policiais (em elaboração)
- Ampliação de garantias ao agronegócio (MP 1104/22)

Algumas dessas propostas tramitam em regime de urgência, como é o caso do PL 191, sobre **mineração em terras indígenas**. Direitos indígenas são alvo constante de investidas governamentais. O presidente já declarou, em 2018, que não demarcaria “um centímetro quadrado” a mais de terras aos índios e esvaziou a FUNAI, que passou a permitir a ocupação não indígena de terras indígenas ainda não demarcadas, dificultou a apresentação de plano de proteção a índios na pandemia e se omitiu diante de denúncias de abuso sexual a indígenas Yanomami, entre outros exemplos.

Esses e outros atos revelam de modo evidente os numerosos *ataques a minorias*, as *construções de inimigos*, as *violações da autonomia institucional*, a *redução de controle* e a *centralização de poder* que têm sido crescentemente observadas na agenda governamental.

Além das propostas citadas, cabe mencionar algumas outras da pauta de segurança pública, que se revelam igualmente como atos de *legitimação da violência e do vigilantismo*. Uma delas é o **PL Antiterrorismo** (PL 1595/19), cuja tramitação em regime de urgência foi rejeitada pela Câmara em dezembro de 2021. O PL prevê disciplinas de combate concreto a atos supostamente terroristas, utilizando conceitos vagos e servindo-se de um arcabouço institucional complexo para a coordenação de ofensivas “contraterroristas”. Por essas razões, organizações da sociedade civil divulgaram nota técnica de desaprovação, ressaltando também o fato de que já existe uma lei antiterrorismo no país (Lei 13.260/16) e que esse PL resgata a gramática proposta por outro, de iniciativa do então deputado Jair Bolsonaro em 2016 (PL 5825/16).

Outros PLs não tiveram o mesmo destino e sofrem pressão mais bem-sucedida para aprovação, segundo apuração jornalística. Dentre eles, destacam-se os seguintes, considerados prioridades no Congresso:

- Instituição do “novo cangaço” (prática de roubo urbano) como ato de terrorismo [PL 610/2022](#))
- Autorização de monitoramento por tornozeleira eletrônica de acusados de violência doméstica ([PL 2748/21](#))
- Criação de cadastro nacional de condenados por pedofilia ([PL 3976/20](#))

Já aqueles considerados prioridades pelo governo Bolsonaro são os seguintes:

- Criação do “excesso exculpante” (reedição da ideia de excludente de ilicitude ou aumento da legítima defesa) ([PL 733/22](#))
- Ampliação do conceito de terrorismo e sua caracterização pelo emprego de violência com fins políticos ou ideológicos ([PL 732/22](#))
- Criação de indenização específica a vítimas de homicídio ou lesão corporal ([PL5298/16](#))

A alteração da **dinâmica de poder na presidência da Câmara dos Deputados**, com Arthur Lira (PP-AL), traz indícios preocupantes da normalização de ritos antidemocráticos, tendendo à *construção de inimigos* e à *centralização de poder*. Com a ascensão de Lira, apadrinhado por Jair Bolsonaro, o padrão de atuação no processo legislativo se alterou. O presidente da Câmara passou a atropelar discussões importantes e a reduzir o poder de manifestação de minorias parlamentares e da imprensa. Em troca estratégica, o presidente da República passou a conceder amplas fatias do orçamento público a parlamentares da base aliada com maior autonomia e redução de transparência, de modo a desvirtuar a função inicial das emendas parlamentares.

A arquitetura dessa concessão inédita, a que se deu o nome de “orçamento secreto”, foi questionada no TCU e no Supremo Tribunal Federal em 2021 – que determinou a sua suspensão e a subsequente transparência das operações. Até junho de 2022, porém, cerca de um terço das emendas de relator indicadas no passado ainda permanecia secreta.

Em julho de 2022, Lira – que controla as indicações de parlamentares para as destinações de recursos – passou a usá-las como moeda de troca para o apoio político, em nova investida do governo para garantir apoio eleitoral: a PEC 01/2022, também chamada de PEC Kamikaze. Tal PEC institui nominalmente um estado de emergência em razão da inflação, concedendo benefícios sociais vedados pela lei das eleições em ano eleitoral. A PEC foi aprovada em procedimento atropelado no Senado e na Câmara dos Deputados. Além de seu impacto eleitoral provável em favor do incumbente, ela gera efeitos fiscais futuros.

Não foi só nesse episódio da PEC 01/2022 que o Senado atuou de forma complacente ao governo. A presidência de Rodrigo Pacheco (PSD-MG) vem conduzindo tramitação também acelerada da “boiadinha” – alusão à estratégia do ex-ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles de **mudar a legislação ambiental** durante a pandemia – às expensas do debate público e da discussão em plenário e comissões especiais. Nela se incluem:

- PL do Veneno (PL 2699/2022), que permite registro de novos agrotóxicos e diminui controle público sobre a matéria
- Parcelamento de dívidas do Ibama (PL 3475/2021), que facilita a negociação de dívidas no Ibama – a partir de outubro de 2019, o programa de conciliação de multas já tinha causado a total paralisação da cobrança pelo Ibama e ICMBio
- Alterações ao código florestal (PL 2374/2020 e PL 1282/2019), que anistiam desmatadores por mais quatro anos e permitem a construção em áreas de reservatórios de APPs (Áreas de Preservação Permanente)
- Construção de linhas de transmissão de energia elétrica em terras indígenas (PLP 275/2019, que facilita sua prática, embora preveja consulta aos afetados)

- Isenção tributária à silvicultura (PL 214/2015, que tira dessa prática econômica de plantio de árvores o pagamento de taxa ao Ibama)
- Construção da Estrada do Colono (PL 984/2019, que permite a construção de estrada no Parque do Iguaçu - PR)
- Autocontrole sanitário (PL 1293/2021, que permite a contratação de empresas privadas para a fiscalização da atividade agropecuária)

Ao todo, a **Agenda de Emergência** captou, entre 2019 e 2021, 277 atos dos poderes constituídos que colocam em risco o meio ambiente, como falas de autoridades deslegitimadoras dos ecossistemas (Amazônia e Pantanal, principalmente), normas que flexibilizam medidas de proteção ambiental – vulgarmente apeladas de “boiadas” –, trocas de pessoal nos órgãos de proteção, notadamente Ibama e ICMBio, e até atos administrativos (do ministério da Defesa e vice-presidência) de contratação de sistemas paralelos de monitoramento de desmatamento, por exemplo.

De acordo com a cobertura da mídia nacional, grupos radicais dependentes do governo estão tentando passar suas propostas em ritmo acelerado, aproveitando-se do momento de preocupações eleitorais. As propostas em tramitação constituiriam um bem-vindo aceno eleitoral do que ainda pode vir em uma eventual reeleição.

Não só no Congresso, mas também no **Judiciário**, o governo Bolsonaro tem tentado encampar sua agenda. O julgamento do marco temporal (RE 1017365), por exemplo, foi alvo de constante pressão do presidente no ano de 2021 e teve julgamento mais de uma vez adiado no STF, com a retirada de sua pauta pelo ministro Luiz Fux. Até então, só dois ministros votaram: Kassio Nunes Marques, a favor da tese do marco temporal, que dificulta o reconhecimento do direito à posse da terra pelos indígenas e se alinha à agenda do governo, e Edson Fachin, em sentido contrário. Antes da presente retirada de pauta, o ministro Alexandre de Moraes pediu vista do processo, ainda em setembro de 2021, quando indígenas se mobilizaram em acampamento em frente à Corte.

Investidas importantes dentro dos quadros do Poder Judiciário também se deram recentemente, e aumentaram as tensões entre o Poder Executivo e o Judiciário. Em primeiro lugar, o presidente concedeu, em abril de 2022, graça ao deputado Daniel Silveira, condenado na corte a mais de oito anos de prisão por tentar impedir o livre exercício de poderes e exercer coação no curso do processo. Além disso, o ministro do STF Kassio Nunes Marques suspendeu decisão do TSE que cassou o deputado estadual Fernando Francischini (União Brasil-PR) por disseminar *fake news* contra a urna eletrônica.

A graça a Silveira foi considerada como o segundo dos atos preparatórios para eventual golpe de Jair Bolsonaro, depois das manifestações de 07 de setembro de 2021. A novidade em relação aos constantes ataques anteriores contra o STF reside no fato de que o presidente adotou ato formal especificamente voltado a desrespeitar decisão do tribunal. Antes, no máximo atos de menor potencial normativo ou informais haviam sido tomados – e não necessariamente pelo presidente da República.

O ano de 2021 também foi crucial à Realpolitik de Bolsonaro. Em vez de um ataque indiscriminado às instituições democráticas, o presidente passou a enquadrar sua estratégia aparentemente dentro da gramática da Constituição brasileira. Passou a justificar seus atos com base nas “quatro linhas da Constituição” e, então, atacar o STF – que seria o intérprete por excelência da Constituição, mas deslegitimado pelos parâmetros do presidente – com mais veemência.

Essa dinâmica de tensões tende a se intensificar caso Bolsonaro seja reeleito. Duas novas vagas no STF devem ser abertas, com as aposentadorias dos ministros Ricardo Lewandowski e Rosa Weber, ainda em 2023.

Em 2021, o presidente já havia levantado diversas suspeitas de tentativas de *violação da autonomia institucional*, ao dizer que os ministros indicados à corte representariam 10 e 20% de si no STF.

Em fevereiro de 2022, o presidente reforçou seus anseios de mudança na corte: “*Não dá para mudar de uma hora para a outra o curso de um transatlântico. Mais importante do que eleição para presidente são as duas vagas para o Supremo no ano que vem*”. Com duas novas nomeações, o equilíbrio de forças deve ser alterado no tribunal, ainda mais nas turmas de julgamento (cada uma composta por 5 ministros). As duas nomeações já feitas pelo presidente se concentram na 2ª turma – e uma das vagas a serem abertas em 2023 (do ministro Lewandowski) também será nela. Com isso, a 2ª turma passaria a ter maioria indicada pelo presidente Jair Bolsonaro.

Há ainda outros riscos a se considerar. Uma prática comum de governos autoritários é a mudança de regras institucionais de cortes constitucionais³³. O próprio presidente, ainda em campanha em 2018, falava em aumentar o número de ministros do STF para 21 (hoje são 11). Em 2019, uma deputada de sua base sugeriu a redução da idade máxima para aposentadoria nos tribunais superiores, o que aumenta seu poder de nomeação (PEC 159/19, de Bia Kicis).

Também em 2023 se encerra o segundo mandato do Procurador Geral da República Augusto Aras, o que dará ao próximo presidente a oportunidade de indicação de novo nome aliado. Os dois mandatos de Augusto Aras já deram mostras eloquentes nesse sentido.

Feito o panorama sobre os pontos que indicam o declínio democrático brasileiro no período do primeiro mandato de Bolsonaro, são apresentadas a seguir, em maior detalhe, as mudanças empreendidas em países onde autocratas já foram reeleitos. Não se pretende traçar uma correlação inequívoca entre a reeleição de autocratas e a piora democrática, mas apontar a existência e o aprofundamento de mudanças antidemocráticas, nos países analisados, após reeleição de autocratas.

33 SCHEPPELE, Kim Lane. *Autocratic legalism*. *The University of Chicago Law Review*, 85:545, 2018, pp.545-583.

PARTE II

POLÍTICAS SOCIAIS COMPARADAS: EDUCAÇÃO, ESPAÇO CÍVICO E SEGURANÇA PÚBLICA

Dado o panorama sobre o perigo da reeleição de autocratas, parte-se à exploração de quais são os ataques específicos às instituições e culturas democráticas em países que sofreram processos recentes de autocratização. Enumerar estratégias empregadas por líderes reeleitos ou reconduzidos aos cargos por meio de procedimentos formalmente democráticos não é afirmar que todas elas serão copiadas em diversas partes do mundo. Contar essas histórias importa não apenas para alertar sobre os riscos e diagnosticar os gargalos nas democracias, mas também como forma de chamado à ação política. Pois democracia é um projeto que, muito longe de se esgotar, deve ser diariamente construído e reafirmado.

No entanto, há um arsenal acumulado de ferramentas comuns, empregadas por autocratas, que contribuem para a erosão democrática em diversos países. Não à toa se fala em “receita russa” ou “receita **húngara**” de processos de autocratização. Hoje, há quem diga que mesmo o Brasil já se tornou um polo exportador de técnicas e modelos de opressão. Nesse sentido, a pandemia testou os limites de uma política negacionista do governo federal, que dificilmente encontra paralelos pelo globo — embora negacionismos obstinados tenham configurado um nicho de ação de autoritários à direita e à esquerda em diversos países.

As **estratégias** observadas, portanto, possibilitam comparar, de alguma forma, realidades locais. Apesar de possuírem peculiaridades e diferenças inerentes a cada conjuntura, essas estratégias permitem observar em detalhe processos similares de queda na qualidade democrática. Cada estratégia, por sua vez, pode envolver um conjunto de **táticas** empregadas para ação política, que também serão exploradas.

Os principais exemplos aqui abordados tratarão das realidades brasileira, indiana, **húngara** e **polonesa**. Enquanto Brasil e Índia já se destacaram como duas das maiores democracias do mundo, em termos populacionais (a Índia em primeiro lugar), mesmo apresentando um histórico violento de colonização e desigualdades sociais, **Hungria** e **Polônia** são países bem menores e lidam com outros tipos de herança e caracterização: o legado comunista do século passado e sua presença em um dos blocos econômicos de maior vulto global, a União Europeia.

Foram selecionados três campos de políticas públicas para análise a partir de revisão bibliográfica: educação, espaço cívico e segurança pública. Todos envolvem alguma concertação entre cultura política e institucionalidade democrática, revelando investidas legais e extralegis (principalmente relacionadas ao abuso de força física), medidas formais e informais das autoridades governamentais e diferentes tipos de manifestação pública de cidadãos (da participação na administração pública a protestos e atos de desobediência ou repúdio).

Educação, espaço cívico e segurança pública são áreas de especial interesse aos líderes autoritários, sendo frequentemente cerceadas desde seus primeiros mandatos. Nelas, é possível observar a disseminação da autocensura, do medo e da desconfiança, que atrofiam o projeto democrático. Sem estudantes e acadêmicos críticos, uma esfera pública vibrante e políticas de proteção aos cidadãos, dentre tantos outros aspectos relevantes, as democracias vão perdendo seus lastros de legitimidade e confiança recíproca, sem os quais não sobrevivem.

No **Brasil** não é diferente: desde o início de seu mandato, Bolsonaro vem investindo em ataques a essas áreas. Nomeações de reitores temporários, extinção e esvaziamento de conselhos participativos e defesa do uso ostensivo de coerção física por forças de segurança são apenas alguns exemplos desses ataques. Diversas organizações da sociedade civil e estudiosos reportaram, em consequência, o enfraquecimento da autonomia universitária, a desinstitucionalização de políticas públicas e de iniciativas de diálogo com a sociedade civil e o aumento vertiginoso do registro de armas de fogo por agentes privados.

Em resumo, foram observadas como principais estratégias e táticas autoritárias em políticas públicas de educação, espaço cívico e segurança:

POLÍTICA PÚBLICA	ESTRATÉGIAS	TÁTICAS
EDUCAÇÃO	Controle político-ideológico	*Combate a “doutrinação” de esquerda/comunista *Deslegitimação de questões de gênero *Exaltação nacionalista
	Revisionismo histórico-científico	*Mudanças em currículos escolares e livros didáticos *Alteração de narrativas e fatos históricos
	Interferências na autonomia universitária	*Interferências na autonomia administrativa *Interferências na autonomia didático-científica *Interferências na autonomia financeira e de gestão patrimonial
	Ataques às liberdades individuais dos acadêmicos	*Censura da liberdade de expressão de acadêmicos *Deslegitimação da comunidade científica
ESPAÇO CÍVICO	Dirigismo e controle regulatório	*Apoio estatal e favorecimento de agendas *Entraves financeiros e rearranjos burocráticos
	Vigilância e ataques a liberdades civis	*Retórica de vilanização e conspiração *Uso de softwares de espionagem *Restrições de direitos a manifestação e reunião *Criminalização e violência extralegal
SEGURANÇA PÚBLICA	Vigilância e violações à privacidade	* Uso de softwares de espionagem * Aumento das restrições ao uso da internet * Ampliação da coleta de dados dos cidadãos e unificação do acesso * Ampliação da criminalização nas competências de investigação da polícia
	Populismo penal e pânico moral	* Discursos e propagandas de construção de um inimigo interno * Aumento do policiamento e da militarização * Restrições à cidadania * Multiplicação das formas de criminalização e endurecimento das penas

1. EDUCAÇÃO

A educação é uma política pública central para o desenvolvimento dos Estados e dos regimes democráticos³⁴. Por meio dela é possível alcançar objetivos essenciais à democracia, como a emancipação dos indivíduos e a formação de cidadãos, o preparo e a qualificação de mão de obra para o mercado de trabalho, a produção e o desenvolvimento do conhecimento e da pesquisa científica, a análise, a avaliação, a crítica e a melhoria das instituições democráticas e do sistema político, entre outras funções³⁵.

Em governos autoritários ou com tendência autoritária, não é incomum que os regimes no poder tentem controlar a educação com o objetivo de alinhar o pensamento e a produção científica aos seus interesses³⁶. Nesse processo, atacam direitos e liberdades comunicacionais no intuito de silenciar os críticos ao regime e fragilizar a oposição — que, muitas vezes, conta com a participação de membros acadêmicos, instituições de pesquisa e outros atores do contexto educacional. A seguir são apresentados exemplos de investidas autoritárias em regimes até então tidos como democráticos no âmbito de políticas educacionais, tanto na educação básica como no ensino superior.

EDUCAÇÃO BÁSICA

No campo da educação básica, diversas **estratégias** e **táticas** foram adotadas pelos autocratas na tentativa de controlar os conteúdos ensinados e os comportamentos das crianças e jovens. O interesse em conformar a educação básica com as ideologias defendidas pelos regimes no poder é o principal elo comum entre os países observados. Para isso, duas principais **estratégias** foram colocadas em prática: tentativas de **controle político-ideológico** e de **revisão histórico-científico** a partir das políticas educacionais.

1.1 CONTROLE POLÍTICO-IDEOLÓGICO

Uma das principais **estratégias** adotadas pelos governos de tendência autoritária se faz na tentativa de exercer controle político-ideológico³⁷ sobre a população por meio de alterações no sistema básico de educação. Essas tentativas possuem origens diversas, mas têm em comum o esforço dos governos para produzir mudanças na educação básica com o intuito de transmitir e confirmar nas políticas educacionais valores alinhados às suas ideologias políticas. Nesse sentido, é possível enxergar algumas **táticas** e temas que costumam se repetir nesses contextos:

- Combate a uma suposta “doutrinação” da esquerda e/ou comunista na educação;
- Deslegitimação de questões de gênero, com frequentes ataques à denominada “ideologia de gênero”, tida como deturpadora da moral e da inocência das crianças e jovens;
- Exaltação nacionalista, por meio da educação, com a retomada e o fortalecimento de valores, marcos históricos, líderes e governos vislumbrados como símbolos do nacionalismo e patriotismo, em oposição a uma lógica de globalização e multiculturalismo.

34 VASCONCELOS, Teresa. *A Importância da educação na construção da cidadania*. *Revista Saber (e) Educar*. v.12, 2007, pp.109-117.

35 BENEVIDES, Maria Victoria. *Educação para a democracia*. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* (38), 1996.

36 LAUT. *A Constituição contra a ameaça autoritária*. Rafael Mafei Rabelo Queiroz, Thomas Bustamante e Margaret Martin, *Quatro cinco um*, 29 maio 2020.

37 LAURSEN, Per. *Ideological power in education*. *European Educational Research Journal*, Volume 5, números 3 e 4, 2006, p. 276-284.

A tabela a seguir resume as principais iniciativas observadas nos países analisados a partir das três principais táticas relacionadas à estratégia de *controle político-ideológico* na educação:

CONTROLE POLÍTICO-IDEOLÓGICO NA EDUCAÇÃO				
TÁTICA / PAÍS	BRASIL	HUNGRIA	POLÔNIA	TURQUIA
Combate a “doutrinação” da esquerda/comunista	1º mandato: *Alinhamento do governo Bolsonaro com o movimento “Escola Sem Partido”. *Ministro da Educação defende que alunos têm direito de filmar professores em sala de aula para denunciar e coibir “excessos”. *MEC envia carta a secretarias estaduais e municipais de educação recomendando ambiente escolar “sem doutrinação”.	1º mandato	1º mandato: *Um dos slogans do governo Duda e seu partido (PiS), “nós devemos proteger as crianças”, pressupõe o combate a ideologias de esquerda na educação.	1º mandato
		Mandatos subsequentes	Mandatos subsequentes	Mandatos subsequentes
Deslegitimação de questões de gênero	1º mandato: *Bolsonaro solicita ao MEC a elaboração de projeto de lei que proíba questões de gênero na educação. *Exoneração do presidente do Inep, órgão responsável pelo Enem, três dias após Bolsonaro criticar a edição de 2018 do exame por conter questões LGBTQIA+. *Criação de comissão no Inep para analisar conteúdos sobre “ideologia de gênero” no Enem.	1º mandato	1º mandato *Um dos slogans do governo Duda e seu partido (PiS), “nós devemos proteger as crianças”, pressupõe o combate a ideologias de esquerda na educação.	1º mandato
		Mandatos subsequentes	Mandatos subsequentes 2º mandato *Um dos pontos-chave para a reeleição de Duda em 2020 foi seu discurso de combate a questões de gênero e pautas LGBTQIA+.	Mandatos subsequentes
Exaltação nacionalista	1º mandato *Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares instituído pelo governo Bolsonaro. *Diversas manifestações de Bolsonaro, membros do governo e Ministério da Defesa exaltando a ditadura militar.	1º mandato	1º mandato	1º mandato
		Mandatos subsequentes 3º mandato *Reforma educacional com aprovação de novo currículo escolar (NAT), com abordagem nacionalista e de exaltação de governos húngaros do passado com identidade fascista.	Mandatos subsequentes	Mandatos subsequentes 2º mandato *Erdogan propôs reforma educacional no intuito de “recuperar” valores nacionalistas e familiares no sistema de ensino turco.

1.1.1 COMBATE A “DOUTRINAÇÃO” DA ESQUERDA/COMUNISTA

O combate a uma suposta “doutrinação” da esquerda ou comunista na educação aparece como argumento recorrente na retórica de autocratas de direita e extrema-direita, sustentando que o sistema de ensino estaria corrompido por professores e visões de ensino que só expressariam uma versão dos fatos, isto é, a visão da esquerda política.

Nesse sentido, movimentos de bases conservadoras costumam apontar que essa suposta “doutrinação” da esquerda violaria a liberdade de ensino e aprendizagem dos educandos, sua emancipação educacional e desenvolvimento do pensamento crítico³⁸. Sobre as diferenças entre educação e “doutrinação”, enquanto a primeira construiria um ambiente plural e aberto ao conhecimento, expondo diversas versões de um mesmo tema aos educandos, a última só apresentaria “um lado da história”, muitas vezes sem bases teóricas e apresentação de fontes, de modo que somente determinada narrativa seria apresentada como verdadeira³⁹.

No **Brasil**, Jair Bolsonaro se apresentou durante as eleições presidenciais de 2018 como um candidato de oposição à esquerda política, até então dominante no âmbito federal em razão dos governos Lula (2002-2010) e Dilma (2010-2016), do Partido dos Trabalhadores (PT). As propostas e os discursos de Bolsonaro, tanto nas eleições presidenciais como durante seu mandato, são comumente vistos como de “extrema-direita”, “ultraliberais” ou “ultraconservadores”⁴⁰.

No campo educacional, o presidente e seu governo colecionam episódios em que defendem a necessidade de combater uma suposta “doutrinação” realizada pela esquerda política na educação básica, interpretada como uma forma ilegítima de controlar o pensamento e as ações das crianças e jovens educandos. Nesse sentido, Bolsonaro se vale frequentemente da estratégia de apontar o comunismo, o socialismo e o marxismo como figuras inimigas de seu governo e da definição, construída por ele e seus aliados, do “verdadeiro sentido” da pátria brasileira.

Essa prática se assimila à lógica populista de divisão da sociedade em dois grandes blocos, a partir da construção das imagens de “povo” e “inimigos do povo”⁴¹. Enquanto o primeiro corresponderia aos verdadeiros cidadãos que compõem o “povo brasileiro”, pautados por valores como nacionalismo, patriotismo, moral e bons costumes, o segundo seria formado por atores sociais que tentariam corromper os valores fundantes das noções de “povo” e “pátria”.

Um dos exemplos dessa tática diz respeito ao alinhamento de Bolsonaro e seus apoiadores ao movimento “Escola Sem Partido”⁴². Esse movimento defende, entre outros pontos, uma suposta neutralidade política na educação, na qual não seria permitido, por exemplo, o posicionamento político de professores em sala de aula e nem o ensino de teorias tidas como ideológicas. Em 2019, o então ministro da Educação Abraham Weintraub defendeu que os alunos de educação básica teriam o direito de filmar os professores em sala de aula, após uma aluna questionar um professor crítico ao governo. Em episódio semelhante, o Ministério da Educação (MEC) enviou ofício a todas as secretarias estaduais e municipais de educação do país orientando a manutenção de ambientes escolares “sem doutrinação”. De acordo com a pasta, o alerta serviria para “coibir excessos” praticados pelos professores em sala de aula. A iniciativa foi chamada de “Escola de Todos”.

38 STOLZENBERG, Nomi. “He drew a circle that shut me out”: Assimilation, indoctrination, and the paradox of a liberal education. *Harvard Law Review*, Volume 106, nº 3, 1993, pp. 581-667.

39 HOCUTT, Max. *Indoctrination v. education*. *Academic Questions*, Volume 18, Edition 3, New York, 2005, pp.35-43.

40 ALMEIDA, R. *Bolsonaro presidente: conservadorismo, evangelismo e a crise brasileira*. *Novos Estudos, Cebrap*, v. 38, São Paulo, 2019, pp.185-213.

41 MUDDE, C.; KALTWASSER, C. *Exclusionary vs. inclusionary populism: Comparing contemporary Europe and Latin America*. *Government and Opposition*, v. 48, nº 2, 2013, pp.147-174.

42 *Escola Sem Partido*. Disponível em: <http://escolasempartido.org/quem-somos/>
ROZA, Luciano. *Against indoctrination: The movement Escola Sem Partido in educational media of present-day Brazil*. In: Christoph Kohl et. al (Org.). *The politics of authenticity and populist discourses: media and education in Brazil, India and Ukraine*. Palgrave Macmillan, 2021, pp.175-196.

Já na **Polônia**, um dos lemas do primeiro mandato do presidente Andrzej Duda foi o slogan “nós devemos proteger nossas crianças”. A proteção aqui referida tratou da oposição a “ideologias de esquerda”, “questões de gênero” e “multiculturalismo”, entre outras compreensões vistas pelo governo como nocivas às crianças e jovens educandos⁴³.

1.1.2 DESLEGITIMAÇÃO DE QUESTÕES DE GÊNERO

A deslegitimação de questões de gênero na educação e o combate à chamada “ideologia de gênero” pressupõem que questionar a definição dos gêneros para além do critério biológico seria uma forma de corrupção moral de crianças e jovens. Isso se relaciona a movimentos conservadores que defendem a dualidade masculino/feminino e a heteronormatividade enquanto guias das relações sociais⁴⁴. Esse tipo de estratégia tem sido sustentada por governos e movimentos populistas de extrema direita em diferentes partes do globo⁴⁵.

“ ELES ESTÃO TENTANDO NOS CONVENCER DE QUE SÃO PESSOAS, MAS ESTA É UMA IDEOLOGIA (...) AINDA MAIS DESTRUTIVA PARA O SER HUMANO [DO QUE O COMUNISMO]

— Presidente da Polônia Andrzej Duda, em [discurso pela reeleição](#), 2020

No **Brasil**⁴⁶, Bolsonaro [solicitou](#) ao MEC a elaboração de um projeto de lei que proibisse políticas educacionais sobre gênero, a despeito do Supremo Tribunal Federal (STF) já ter declarado a inconstitucionalidade de diversas leis nesse sentido⁴⁷. A gestão Bolsonaro também tem sido acusada de tentar aparelhar ideologicamente o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Em 2019, o presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Estatísticas (Inep), órgão responsável pela elaboração do Enem, foi [exonerado](#) três dias após Bolsonaro ter criticado a edição de 2018 do exame, por conter questões com temática LGBTQIA+. Após esse episódio, [foi criada](#) comissão no Inep para analisar a presença de conteúdos sobre “ideologia de gênero” na prova, no intuito de serem retiradas das edições posteriores.

43 SUSZCZEWSKI, M. R. [Children as an object of the right-wing populist politics and discourse in Poland](#). *Studia Europejskie – Studies in European Affairs*, 25:2, 2021, pp. 67-91.

44 KOROLCZUK, Elzbieta. “[The War on Gender](#)” from a transnational perspective - Lessons for feminist strategising. In: *Anti-gender movements on the rise? Strategising for gender equality in Central and Eastern Europe*. Heinrich Böll Foundation, Publication Series on Democracy, Volume 38, pp.43-53.

45 KOVÁTS, Eszter. [Questioning consensus: Right-wing populism, anti-populism, and the threat of ‘gender ideology’](#). *Sociological Research Online*, 1 –11, 2018, pp.1-12.

46 ALVES, Mário; SEGATTO, Catarina; PINEDA, Andre. [Changes in brazilian education policy and the rise of right-wing populism](#). *British Educational Research Journal*, Volume 47, Issue 2, 2021, pp. 332-354.

47 São exemplos dessas ações no STF: ADPFs nº 457, 460, 461, 465, 467, 526

Na **Polônia**, a mesma bandeira política encampada pelo presidente Duda e seu partido Lei e Justiça (PiS) para defender o combate à “doutrinação” da esquerda na educação (por meio do slogan “nós devemos proteger nossas crianças”) também foi utilizada para criticar questões de gênero na educação⁴⁸. Em 2020, quando Duda foi reeleito para o segundo mandato presidencial, um dos pontos-chave para sua reeleição foi o combate a questões de gênero e pautas LGBTQIA+.

Já em 2021, o ministro da Educação polonês apresentou um projeto de lei ao parlamento propondo uma reforma no sistema básico de educação. Entre as novas regras, o projeto previa a centralização de controle das escolas públicas pelo poder executivo. A iniciativa foi amplamente criticada pela oposição por ser vista como uma tentativa política de controle e alinhamento ideológico das escolas com a base nacional-conservadora que compõe o PiS. O ministro da Educação argumentou que o novo sistema educacional seria necessário para “proteger as crianças da corrupção moral”. O projeto foi aprovado pelo parlamento polonês, mas vetado pelo presidente Duda, sob justificativa de que o país não deveria enfrentar “conflitos políticos naquele momento”. No discurso de veto, Duda pediu que os parlamentares deliberassem sobre de um projeto de lei tratando da segurança nacional polonesa (sobre esse ponto, ver mais informações no eixo que trata de políticas de segurança pública).

1.1.3 EXALTAÇÃO NACIONALISTA

A exaltação do nacionalismo e do patriotismo na educação também tem sido mobilizada por governos autoritários a partir da aprovação de reformas educacionais nos países observados. A lógica por trás de tais mudanças está, em muitos dos casos, atrelada ao saudosismo governamental dos líderes atuais em relação a outros períodos da história política de seus respectivos países, garantindo afinidade ideológica entre o passado e o presente. No caso brasileiro, os constantes elogios de Bolsonaro — militar reformado — ao regime militar (1964-1985); no caso **húngaro**, a exaltação de Orbán e seus aliados ao regime fascista de Miklos Horthy (1920-1944); e no caso turco, a afinidade entre o presidente Erdogan e o líder Kemal, responsável pela fundação da República turca com o fim do Império Otomano (1923).

Nos casos recentes de governos populistas, a educação cívica tem recebido abordagens como a militarização, a religiosidade, a xenofobia, entre outras, para destacar valores tidos como “patrióticos” pelos regimes no poder⁴⁹.

No **Brasil**, o governo Bolsonaro instituiu em 2019 o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (Ecim), que incentiva a criação em todo país de escolas sob gestão de militares em parceria com civis (Decreto nº 10.004, 2019). O programa prevê a implementação de 216 escolas nesse formato até o fim de 2023. A adesão ao programa pelos estados e municípios é voluntária e, a despeito disso, Bolsonaro afirmou na inauguração do programa que “não tem que aceitar não, tem que impor”. O então ministro da Educação

48 SUSZCZEWSKI, M. R. Children as an object of the right-wing populist politics and discourse in Poland. *Studia Europejskie – Studies in European Affairs*, 25:2, 2021, pp. 67-91.

49 WESTHEIMER, Joel. Civic education and the rise of populist nationalism. *Peabody Journal of Education*, Volume 94, nº 1, 2019, pp.4-16.

RIZVI, Fazal. Nationalism, populism and education in a globalizing India. In: *World Yearbook of Education 2022*. Routledge, 2021

LEUNG, Yan. “Nationalistic education and indoctrination”. *Citizenship, Social and Economics Education*, 2004, pp.116-130.

Abraham Weintraub, defendeu que o foco do programa seria “colocar na cabeça de toda essa garotada a importância dos valores cívico-militares, como tínhamos há pouco no governo militar, sobre educação moral e respeito à bandeira”.

Já na **Hungria**, em 2020, durante o terceiro mandato de Orbán como primeiro-ministro, o parlamento húngaro aprovou uma reforma educacional a partir de um novo currículo escolar (NAT)⁵⁰. Dentre as mudanças realizadas, destaca-se a inserção de uma abordagem mais nacionalista na educação básica por meio da exaltação de governos húngaros tidos por Orbán como símbolos do patriotismo húngaro. O NAT foi amplamente criticado por professores escolares e organizações estudantis, que enxergam a mudança curricular como uma tentativa de controle político-ideológico da educação pelo governo.

“ VI QUE ALGUNS BAIRROS TIVERAM VOTAÇÃO E NÃO ACEITARAM [MILITARIZAÇÃO DE ESCOLAS]. ME DESCULPA, NÃO TEM QUE ACEITAR, NÃO. TEM QUE IMPOR

— Presidente Jair Bolsonaro, no lançamento de programa para criação de escolas cívico-militares, 2019

Na **Turquia**, por seu turno, o presidente Erdogan propôs em 2020 uma reforma educacional “substantiva”, pois, segundo ele, não bastariam as mudanças rotineiras de currículo para que as crianças e jovens fossem “devidamente educados” de acordo com valores familiares turcos. Erdogan criticou a mídia e a importação da cultura ocidental e os responsabilizou pelo enfraquecimento, nos últimos anos, da educação tradicional turca e da influência familiar na educação.

As práticas e os discursos de exaltação nacionalista pelos autocratas costumam ser acompanhadas de retóricas anti-imigração e de desvalorização do multiculturalismo. No caso de Orbán, a exaltação da cultura húngara e do cristianismo é comumente atrelada a ataques a imigrantes e religiosos não cristãos⁵¹. Já no caso turco, Erdogan exalta a tradição da sociedade turca e o islamismo — religião predominante na **Turquia** — e ataca o cristianismo e a cultura ocidental⁵². Nos **EUA**, a gestão Trump foi marcada por uma série de ataques xenófobos por parte do então presidente a imigrantes, em especial mexicanos, e à comunidade islâmica⁵³.

50 MADÁCSI-LAUBE, Katalin. A new era of greatness: Hungary’s new core curriculum. *Cultures of History Forum*, 2020.

51 CHOTINER, I. Why conservatives around the world have embraced hungary’s Viktor Orbán. *The New Yorker*, 10 ago. 2021.

52 ERÇETIN, T.; ERDOGAN, E. How Turkey’s repetitive elections affected the populist tone in the discourses of the Justice and Development Party Leaders. *Philosophy and Social Criticism*, 2018, pp.1-17;

DETTMER, J. Turkey’s Erdogan ramps up nationalist rhetoric. *Voa News*, 31 mai. 2018;

TURES, J. A. Turkey’s war on christianity is no holy war—It’s a power grab by a brutal dictator. *Observer*, 26 jul. 2017.

53 DEMATA, M. “A great and beautiful wall”: Donald Trump’s populist discourse on immigration. *Journal of Language Aggression on and Conflict*, v. 5, i.2, 2017, pp. 274 - 294.

1.2 REVISIONISMO HISTÓRICO-CIENTÍFICO

Outra **estratégia** de investida autoritária na educação diz respeito a tentativas de revisionismo histórico-científico⁵⁴. Essa prática tem ocorrido especialmente a partir de táticas como:

- Tentativas de mudanças nos núcleos curriculares e nos livros didáticos utilizados nos sistemas de educação básica;
- Alterações na abordagem de fatos históricos, por vezes marcadas pela ausência de respaldo científico e pela reescrita de narrativas e fatos comprovadamente praticados.

O quadro a seguir resume os principais episódios, em cada um dos países observados, que se relacionam com as táticas de revisionismo histórico-científico na educação:

REVISIONISMO HISTÓRICO-CIENTÍFICO NA EDUCAÇÃO				
TÁTICA / PAÍS	BRASIL	HUNGRIA	POLÔNIA	TURQUIA
Mudanças em currículos escolares e livros didáticos	1º mandato *MEC altera Programa Nacional do Livro Didático, excluindo compromissos com a não violência contra mulheres e a defesa da cultura quilombola. *Ministro da Educação afirma que os livros didáticos deveriam ser alterados para espelhar a “verdade” sobre a ditadura militar. *Enem 2019 não contém questões sobre o período militar, fato que não ocorria desde 2009. *Bolsonaro afirma ser necessário alterar livros didáticos para “suavizar” conteúdos.	1º mandato	1º mandato *São realizadas mudanças em livros didáticos para incluir abordagens diversas sobre imigrantes: ucranianos seriam “bons exemplos” de trabalhadores, enquanto outros grupos étnicos e religiosos gerariam conflitos sociais na sociedade polonesa.	1º mandato *Currículo escolar de 2017 diminui abordagem sobre a teoria evolucionista de Charles Darwin — amplamente aceita pela ciência — e enfatiza a teoria criacionista visão religiosa que explica o surgimento da humanidade.
		Mandatos subsequentes 3º mandato *Novo currículo escolar (NAT) faz mudanças em áreas como História e Literatura, excluindo dos livros didáticos momentos históricos em que a Hungria foi derrotada em guerras.	Mandatos subsequentes	Mandatos subsequentes
Alteração de narrativas e fatos históricos	1º mandato *Bolsonaro, ministros da Educação e outros membros do governo tentam alterar narrativa de golpe militar para “movimento político de apoio popular”.	1º mandato	1º mandato	1º mandato
		Mandatos subsequentes 3º mandato *Narrativas sobre governos húngaros fascistas são alteradas nos livros didáticos, sendo vistas como exemplos de nacionalismo e patriotismo — alinhamento ideológico entre governo Orbán e outros governos húngaros de tendência autoritária.	Mandatos subsequentes	Mandatos subsequentes

54 HEINISCH, R. Success in opposition - failure in government: explaining the performance of right-wing populist parties in public office. *West European Politics*, 2003, p. 103.

1.2.1 MUDANÇAS EM CURRÍCULOS ESCOLARES E LIVROS DIDÁTICOS

O caráter ideológico dos currículos escolares já é apontado por estudiosos da educação e da ciência política há tempos⁵⁵. Tendo isso em vista, governos que tentam reduzir ou extinguir a oposição ao seu regime costumam se valer de alterações nos currículos escolares e livros didáticos para conformar, desde cedo, o pensamento e a formação das crianças e dos jovens às suas ideologias políticas e às suas interpretações dos fatos históricos.

No **Brasil**, o Ministério da Educação (MEC) alterou, no início de 2019, o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), voltado para a aquisição de livros escolares, retirando compromissos que defendiam a não violência contra mulheres e que promoviam a cultura quilombola. No mesmo ano, o então ministro da Educação Ricardo Vélez defendeu que os livros didáticos brasileiros deveriam ser alterados para transmitir aos alunos a “ideia verídica, real” do que foi o regime militar brasileiro. Já a edição de 2019 do Enem não continha questões sobre o período militar, fato que não acontecia no exame desde 2009. Em 2020, durante entrevista no Palácio do Planalto, o presidente Bolsonaro afirmou que, a partir de 2021, os livros didáticos seriam alterados para “suavizar” certos conteúdos.

“**EM 2021, TODOS OS LIVROS [DIDÁTICOS] SERÃO NOSSOS. FEITOS POR NÓS. OS PAIS VÃO VIBRAR. VAI ESTAR LÁ A BANDEIRA DO BRASIL NA CAPA, VAI TER LÁ O HINO NACIONAL. OS LIVROS HOJE EM DIA, COMO REGRA, É UM AMONTOADO. MUITA COISA ESCRITA, TEM QUE SUAVIZAR AQUILO**

— Presidente Jair Bolsonaro, 2020

Na **Turquia**, **Hungria** e **Polônia**, táticas parecidas foram adotadas a partir de alterações nos livros didáticos e nos sistemas de educação básica. O elo comum dessas mudanças passa por abordagens mais nacionalistas e religiosas na educação. Na **Hungria**, o novo currículo escolar (NAT) fez mudanças especialmente em áreas como História e Literatura, excluindo dos livros didáticos momentos históricos em que a **Hungria** foi derrotada em guerras e, por outro lado, ressaltando governos de tendência fascista como símbolos do patriotismo **húngaro**.

Já na **Polônia**, mudanças em livros didáticos foram responsáveis por apresentar abordagens diversas sobre imigrantes. Enquanto imigrantes ucranianos são retratados como bons exemplos de trabalhadores que podem preencher os espaços existentes no mercado polonês, outros imigrantes, de culturas e religiões diferentes das predominantes na Polônia, são apontados como potenciais causadores de conflitos sociais. Na **Turquia**, por sua vez, o currículo escolar de 2017 diminuiu a abordagem sobre a teoria evolucionista de Charles Darwin, amplamente aceita pela ciência para explicar a evolução das espécies, e enfatizou a teoria criacionista, visão religiosa que explica o surgimento da humanidade.

55 APPLE, M. Curriculum as ideological selection. *Comparative Education Review*, Volume 20, nº 2, 1976, pp. 209-2015.

1.2.2 ALTERAÇÃO DE NARRATIVAS E FATOS HISTÓRICOS

Como principal consequência das alterações dos currículos escolares e livros didáticos, tendo em vista o interesse dos governos em revisar interpretações históricas que explicitam o autoritarismo de suas práticas, está a alteração de narrativas e abordagens de momentos históricos, suavizando certos contextos políticos e deturpando outros.

Exemplos nesse sentido, nos países observados na presente pesquisa, incluem as tentativas de relativização da existência e dos efeitos do período militar no Brasil (1964-1985) por parte de Bolsonaro e seus aliados. A estratégia é tratar a ruptura da ordem democrática como um “movimento de apoio popular” e como marco de avanço institucional da política brasileira, em vez de reconhecer a existência do golpe de Estado que instaurou uma ordem violadora de direitos fundamentais e liberdades civis.

Na **Hungria**, mudanças feitas no sistema básico de educação por meio do novo currículo escolar (NAT) apagaram dos livros didáticos passagens da vida política **húngara** em que o país foi derrotado em guerras e reescreveram leituras sobre governos **húngaros** de tendência fascista, agora tidos como exemplos de patriotismo e heroísmo.

A educação básica, portanto, tem sido alvo de interferências de caráter autoritário nos países observados e comparados a partir de estratégias como o controle político-ideológico do que se ensina, por meio do combate à suposta “doutrinação” da esquerda, da deslegitimação de questões de gênero na educação e da exaltação de valores nacionalistas e religiosos. Além disso, outra estratégia que tem afetado a educação básica trata de tentativas de revisionismo histórico-científico, seja por meio de alterações em livros didáticos e bases curriculares, seja pela reconstrução, sem respaldo científico, de narrativas e fatos históricos relacionados a períodos e governos autoritários.

ENSINO SUPERIOR

No âmbito do ensino superior, as universidades e os acadêmicos se tornaram alvos centrais de diversos ataques perpetrados por autocratas. As instituições de ensino superior e os atores educacionais — professores, alunos, pesquisadores — desempenham papéis essenciais aos regimes democráticos⁵⁶. Isso ocorre não só por representarem espaços e sujeitos de produção do conhecimento científico e de capacitação de mão de obra para o mercado de trabalho, mas também por avaliarem a execução de políticas públicas centrais ao Estado e por permitirem que, por meio do debate público, a atuação das instituições e dos atores políticos esteja sob escrutínio da sociedade⁵⁷.

Por tais razões, é comum que governos autoritários controlem e conformem a atuação das universidades e dos acadêmicos aos seus interesses e inclinações políticas. Por atuarem muitas vezes como espaço de oposição e resistência a políticas autoritárias, as universidades se tornam alvo de interferências políticas e ataques estatais que reduzem suas autonomias. O relatório do LAUT “Retrato dos ataques à liberdade acadêmica no Brasil: sistematização das violações com maior repercussão midiática no país desde 2019” apresenta um panorama desses ataques.

56 BRYDEN, J.; MITTENZWEL, K.. Academic freedom, democracy and the public policy process. *Sociologia Ruralis - Journal of the European Society for Rural Sociology*. Volume 53, Issue 3, 2013, pp.311-330.

57 KARRAN, T. Academic freedom: in justification of a universal Ideal. *Studies in Higher Education*, Volume 34, Issue 3, 2009, pp. 263-283.

A liberdade acadêmica pode ser compreendida como um valor que protege e assegura tanto liberdades dos atores educacionais — professores, alunos e pesquisadores —, como garantias às instituições de ensino superior para que a produção científica seja realizada de maneira livre e independente de constrangimentos estatais ou privados⁵⁸.

Dessa forma, a liberdade acadêmica pode ser vista a partir de duas principais dimensões⁵⁹. Primeiro, a dimensão individual, que tutela direitos e liberdades dos docentes, discentes e pesquisadores, a exemplo das liberdades de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento científico. Segundo, a dimensão institucional, que garante direitos e autonomias às universidades e centros de pesquisa a partir do autogoverno das instituições acadêmicas, da capacidade de tomada de decisões acerca do ensino, da pesquisa e da extensão (autonomia didático-científica), do uso dos recursos financeiros (autonomia financeira), da estrutura administrativa e do quadro de pessoal e da participação da comunidade acadêmica (autonomia administrativa) na escolha de seus representantes⁶⁰.

A seguir, as duas dimensões servem de parâmetro para expor os tipos de **estratégias** observadas em políticas violadoras da liberdade acadêmica: **interferências na autonomia universitária e ataques às liberdades individuais de acadêmicos**.

1.3 INTERFERÊNCIAS NA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

A dimensão institucional da liberdade acadêmica se refere ao livre funcionamento das instituições de ensino superior e de pesquisa, que são geralmente protegidos em democracias. Para organizar as áreas de autonomia universitária, utilizaremos a divisão prevista na Constituição brasileira (ver [*Como a liberdade acadêmica é regulada no Brasil*](#)):

- Autonomia administrativa
- Autonomia didático-científica
- Autonomia financeira e de gestão patrimonial

A tabela a seguir resume os principais eventos observados em relação à estratégia de interferir na autonomia universitária dos países analisados.

58 FISH, S. *Versions of academic freedom: From professionalism to revolution*. Chicago: University of Chicago Press, 2021.

KAYE, D. *Special rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*. UN. Secretary-General; UN. Human Rights Council, 2020, pp. 5-6.

POST, R. C. *Democracy, expertise, and academic freedom: a first amendment jurisprudence for the modern state*. Yale University Press, 2012.

UITZ, R. *Academic freedom as human right? Facing up to the illiberal challenge*. 2021, pp.1-5.

59 Ibidem.

60 Principios Interamericanos sobre Libertad Académica y Autonomía Universitaria, 2021, pp. 8-9, Principios I e II

INTERFERÊNCIAS NA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

TÁTICA / PAÍS	BRASIL	HUNGRIA	ÍNDIA	TURQUIA
Autonomia administrativa	1º mandato *Bolsonaro edita Medida Provisória (MP) que esvazia participação de conselhos universitários no processo de escolha de reitores federais. *Bolsonaro edita nova Medida Provisória (MP) que permite ao MEC, durante a pandemia do covid-19, nomear reitores universitários temporários sem consultar comunidades acadêmicas. *Bolsonaro nomeia ao menos 18 reitores federais que não foram primeiros colocados nas listas tríplices — em alguns casos, candidatos sequer estavam nas listas.	1º mandato	1º mandato	1º mandato *Erdogan edita decreto que remove, durante estado de emergência, participação universitária no processo de escolha dos reitores universitários, transferindo tal competência para o Conselho Turco de Educação Superior (CTES). Após o término do estado de emergência, o governo mantém a competência do CTES.
		Mandatos subsequentes 2º mandato *Governo Orbán revoga possibilidade de universidades húngaras emitirem diplomas aceitos internacionalmente, forçando-as a transferirem suas atividades para outros países — Central European University (CEU) teve que fechar seu campus em Budapeste e transferir suas atividades para Viena.	Mandatos subsequentes	Mandatos subsequentes 2º mandato *Erdogan nomeia 5 novos reitores para universidades públicas turcas, entre eles, um aliado político para a reitora da Boğaziçi University, desrespeitando práticas consolidadas de escolha universitária e procedimentos educacionais legais.
Autonomia didático científica	1º mandato *MEC altera regulação e limita participação de servidores públicos ligados à pasta em eventos nacionais (2 por universidade) e internacionais (1 por universidade). *Capes nega pedido de verba de apoio a congresso científico sob justificativa de que o mesmo promoveria “militância política”, apesar de o evento debater temas relacionados à democracia e ao constitucionalismo. *Universidades federais cancelam eventos que contariam com participação de presidenciável sob argumento que teriam abordagem “político-partidária”.	1º mandato	1º mandato	1º mandato
		Mandatos subsequentes	Mandatos subsequentes 2º mandato *Ministério da Educação altera regulação e passa a exigir das universidades públicas permissão governamental para realização de eventos internacionais que discutam assuntos correlatos à “segurança nacional” indiana. A medida estipula que o “nível apropriado” de avaliação seja feito para identificar “a natureza e a sensibilidade” dos conteúdos a serem compartilhados pela comunidade científica indiana.	Mandatos subsequentes
Autonomia financeira e de gestão patrimonial	1º mandato *Ministro da Educação ameaça cortar o orçamento de 3 universidades federais sob argumento de que estariam fazendo “balbúrdia” — eventos e manifestações políticas. Após repercussão negativa da fala, o MEC corta em 30% o orçamento de todas as universidades federais, sob justificativa de baixo empenho orçamentário e critério “isonômico” entre todas as instituições.	1º mandato	1º mandato	1º mandato
		Mandatos subsequentes 3º mandato *Parlamento húngaro, de maioria apoiadora ao governo Orbán, aprova lei que transfere a gestão das universidades públicas para fundações públicas cujos dirigentes são indicados por membros do governo. A mudança gera temor na comunidade científica, dado o maior controle e possível alinhamento político-ideológico entre governo e instituições de ensino.	Mandatos subsequentes	Mandatos subsequentes

1.3.1 INTERFERÊNCIAS NA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA

A interferência na autonomia universitária administrativa diz respeito à possibilidade de organização interna das universidades a partir da elaboração de normas, comumente estatutos e regulamentos, que versem sobre estrutura, recursos humanos, direção, emissão de diplomas, entre outros pontos⁶¹.

Um dos principais atributos da autonomia administrativa é a participação das comunidades universitárias no processo de escolha e nomeação dos dirigentes das universidades públicas. Assim, uma das formas de interferência política vista como antidemocrática ocorre quando o presidente da República ou o encarregado da nomeação não respeita a escolha e a vontade da comunidade acadêmica.

O presidente ou encarregado busca nomear aliados políticos para ocuparem os cargos de direção. Na maioria dos casos, isso permite um alinhamento entre o governo no poder e o comando das universidades públicas, o que pode resultar no aparelhamento político-ideológico das instituições de ensino. Desse modo, a liberdade de agir e a tomada de decisões universitárias restam afetadas. Exemplos recentes de interferências na autonomia administrativa, em especial no processo de escolha e nomeação dos reitores universitários, têm acontecido no Brasil, na Turquia e na Hungria.

“ ABSTER-SE DE DECLARAÇÕES OU AÇÕES, INCLUINDO PROPOSTAS POLÍTICAS, QUE ESTIGMATIZAM O ENSINO SUPERIOR, ACADÊMICOS OU ESTUDANTES E DE OUTRA FORMA CORROEM AS CONDIÇÕES DE SEGURANÇA, LIBERDADE ACADÊMICA OU AUTONOMIA INSTITUCIONAL DENTRO E ENTRE AS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR BRASILEIRAS

— Scholars at Risk, em recomendação ao Estado brasileiro, *Free to Think, Scholars at Risk*, 2019

No **Brasil**, o presidente Bolsonaro tentou, sem sucesso, alterar a legislação que define o processo de escolha e nomeação dos dirigentes universitários federais. As tentativas levavam à redução ou até mesmo à exclusão da participação da comunidade acadêmica. De forma geral, o processo de escolha e nomeação dos dirigentes no Brasil costuma seguir quatro etapas: (i) membros da comunidade universitária formam chapas eleitorais e se candidatam à reitoria da universidade; (ii) a comunidade acadêmica, composta por professores, alunos e funcionários, vota em uma das chapas a partir de eleição direta; (iii) após os resultados da eleição, o conselho universitário — órgão deliberativo da universidade — elabora uma lista tríplice contendo os nomes dos três primeiros colocados na eleição e (iv) a lista tríplice é encaminhada ao Ministério da Educação, cabendo ao presidente da República realizar a nomeação do novo reitor a partir de um dos três nomes constantes na lista⁶².

61 RANIERI, N. B. S. Aspectos jurídicos da autonomia universitária no Brasil. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - ANPEd. 2009.

62 SALES, F. R. Nomeações de reitores em universidades federais e autonomia universitária. *Nexo Políticas Públicas*, 09 mar. 2021.

Bolsonaro editou duas medidas provisórias⁶³ que alteravam etapas do processo acima descrito. Primeiro, em 2019, a Medida Provisória (MP) n° 914 de 2019 esvaziava a participação dos conselhos universitários na elaboração das listas tríplexes, deixando de ser obrigatória. Porém, foi amplamente contestada por organizações universitárias e perdeu sua vigência por não ser apreciada pelo Congresso Nacional. Já no segundo caso, durante o estado de emergência sanitária gerado pela pandemia do coronavírus em 2020, Bolsonaro editou uma nova medida permitindo que o MEC nomeasse reitores temporários para as universidades federais, sem que a comunidade acadêmica fosse consultada. Novamente, a ação foi duramente criticada por organizações acadêmicas e atores políticos. Não foi sequer apreciada pelo Congresso, já que o então presidente do Senado Federal a devolveu por considerá-la ofensiva à autonomia universitária e à gestão democrática das universidades. No mesmo dia, Bolsonaro revogou a medida.

Além de tentativas fracassadas de alterar a legislação sobre o processo de escolha e nomeação dos dirigentes universitários, Bolsonaro realizou, desde o início de seu mandato em 2019 até setembro de 2021, ao menos, dezoito nomeações de reitores federais que não seguiram o primeiro colocado das listas tríplexes. Em alguns casos, os nomeados sequer figuravam nas listas. No Brasil, consolidou-se a tradição, nas últimas duas décadas, de o presidente da República nomear os primeiros colocados das listas tríplexes, em valorização à autonomia universitária. Bolsonaro rompeu com esta tradição e tem feito nomeações reiteradas de nomes que não figuram na primeira colocação. Em reunião com parlamentares em 2019, lamentou que muitos dos indicados nas listas tríplexes seriam alinhados com a esquerda política⁶⁴.

Na **Turquia**, o presidente Erdogan se valeu tanto de mudanças na legislação como de nomeação que não respeitou a vontade da comunidade acadêmica para ampliar sua influência política nas instituições de ensino superior. Em 2016, em meio ao estado de emergência decretado em razão de uma malsucedida tentativa de golpe de Estado militar, Erdogan editou um decreto que removeu a participação universitária do processo de escolha dos reitores, transferindo tal competência para o Conselho Turco de Educação Superior (CTES). Mesmo após o término do estado de emergência, em 2018, o governo Erdogan manteve a escolha dos reitores sob competência do CTES.

Já no início de 2021, no curso de seu segundo mandato como presidente, nomeou cinco novos reitores para universidades públicas turcas, entre eles, um aliado político membro de seu partido para o cargo de reitor da Boğaziçi University, uma das mais prestigiadas do país⁶⁵. A nomeação desrespeitou práticas de escolha universitária já consolidadas, bem como procedimentos legais educacionais⁶⁶. A nomeação resultou numa

63 Na ordem jurídica brasileira, medidas provisórias são atos normativos de competência do presidente da República que têm força de lei a partir do momento em que são editadas. No entanto, após 60 dias de sua edição, a medida é apreciada pelo Congresso Nacional, que pode aprová-la ou rejeitá-la. Se aprovada, a Medida Provisória é convertida em lei. Se rejeitada, a medida deixa de produzir efeitos na ordem jurídica.

64 O acúmulo de nomeações feitas por Bolsonaro que não seguiram os primeiros colocados das listas tríplexes resultou na apresentação de ações judiciais perante o Supremo Tribunal Federal (ADI e ADPF 759). Em uma das ações, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) solicitou que o presidente ativesse suas nomeações aos primeiros colocados das listas, de modo a respeitar a vontade das comunidades acadêmicas e evitar que nomeações políticas acontecessem. O STF, por maioria, entendeu ser competência do presidente da República poder escolher qualquer um dos três nomes que figuram nas listas tríplexes universitárias. Sobre o episódio, ver: RICHTER, André. STF rejeita liminar sobre lista tríplex de universidades federais. Agência Brasil, 05 fev. 2021.

65 ARAT, Z. F. K. Contextualizing Erdogan's Attacks on Bogazici University. *Georgetown Journal of International Affairs*, 07 out. 2021.

66 *Ibidem*.

série de críticas por parte de professores e alunos, culminando em protestos estudantis pacíficos nos campi universitários. O governo reagiu aos protestos com envio de tropas de choque, violência policial, prisões arbitrárias e buscas e apreensões⁶⁷.

Já na **Hungria**, o governo Orbán revogou a possibilidade de universidades húngaras emitirem diplomas aceitos internacionalmente, em especial atenção à regulação adotada nos EUA. A medida fez com que a Central European University (CEU) fosse obrigada a transferir suas atividades de Budapeste para Viena, na Áustria, uma vez que grande parte de seus cursos são de dupla titulação — diplomas válidos na Hungria e nos EUA. Essa medida foi vista como um ataque de Orbán direcionado a George Soros, um filantropo húngaro-estadunidense que investe na CEU e em organizações de fomento à pesquisa e ensino. Soros é adversário político de Orbán por defender pautas opostas às do primeiro-ministro, como o liberalismo político-social e o incentivo à imigração⁶⁸.

1.3.2 INTERFERÊNCIAS NA AUTONOMIA DIDÁTICO-CIENTÍFICA

A tática de interferência na autonomia didático-científica se dirige à liberdade de atores educacionais para ensinar, pesquisar, produzir e divulgar o pensamento científico independente de constrangimentos. Também trata da capacidade de universidades para organizarem seus próprios cursos e projetos pedagógicos, bem como eventos e linhas de pesquisa⁶⁹.

“ ABSTER-SE DO USO DA FORÇA AO RESPONDER À EXPRESSÃO ESTUDANTIL E DOCENTE DENTRO E FORA DO CAMPUS, INCLUSIVE ASSEGURANDO QUE AS AÇÕES DAS FORÇAS DE SEGURANÇA SEJAM PROPORCIONAIS E NÃO INTERFIRAM EM ATIVIDADES PACÍFICAS DE EXPRESSÃO

— Scholars at Risk, em recomendação ao Estado indiano, *Free to Think, Scholars at Risk*, 2019

Diante disso, governos com tendência autoritária podem tentar interferir, de maneira ilegítima, na produção e divulgação dos conteúdos científicos elaborados pelas universidades e seus atores, especialmente quando estes criticam ações governamentais e defendem ideologias opostas às dos regimes no poder. Nesse sentido, episódios recentes de controle e até mesmo de censura de eventos e participação em eventos científicos foram observados no Brasil e na Índia enquanto estratégias semelhantes de ataque à autonomia didático-científica e à liberdade dos atores educacionais de pesquisar e divulgar o pensamento científico.

No **Brasil**, o MEC limitou a participação de servidores públicos ligados à pasta em eventos nacionais e internacionais a partir de mudança na legislação aplicada a todas as universidades federais, que estabeleceu limite de, no máximo, dois representantes por entidade para eventos no país e de um representante por

67 *Ibidem*.

68 REDDEN, Elizabeth. “Enough Is Enough”. *Insider Higher Education*, 26 out. 2018.

69 DURHAM, E. R. A autonomia universitária: extensão e limites. Documento de Trabalho NUPES, n. 3, 2005, pp.1-51.

entidade em eventos no exterior. A medida foi criticada por organizações científicas, que apontaram risco de ser inviabilizada a participação acadêmica em eventos científicos. Após reiterados protestos, a medida foi revogada pelo próprio MEC.

No que tange ao controle e à censura de eventos e conteúdos científicos por parte do governo, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), órgão público de fomento à pesquisa no Brasil, não atendeu pedido de verba de apoio a realização de congresso científico organizado pelas universidades federais de Goiás e Santa Catarina por considerar que o evento trataria de “militância política”. No entanto, o mesmo propunha-se a discutir temas do constitucionalismo brasileiro e da qualidade do regime democrático no país. Outros episódios de censura estatal a eventos científicos ocorreram na Universidade Federal Fluminense (UFF) e nos Institutos Federais do Paraná (IFPR) e do Ceará (IFCE), onde congressos e palestras foram cancelados sob justificativa de conterem caráter “político-partidário”.

Na **Índia**, o Ministério da Educação sob a gestão do primeiro-ministro Narendra Modi editou uma mudança regulatória que passou a exigir das universidades públicas uma permissão do governo para a realização de eventos e conferências internacionais que discutissem assuntos correlatos à “segurança nacional” indiana. A nova medida passou a exigir permissão expressa do Ministério de Relações Internacionais para que tais eventos aconteçam, incluindo autorização sobre a lista de participantes convidados. A regulação ainda exige que o “nível apropriado” de avaliação seja realizado para identificar “a natureza e a sensibilidade” dos dados, do conteúdo das apresentações e das informações a serem compartilhadas pela comunidade científica indiana (Free to Think, Scholars at Risk, 2021, p. 69).

1.3.3 INTERFERÊNCIAS NA AUTONOMIA FINANCEIRA E DE GESTÃO PATRIMONIAL

As interferências na autonomia financeira e de gestão patrimonial das universidades ferem a capacidade de as universidades gerirem os recursos repassados pelo Estado. São esses recursos que possibilitam o pagamento das folhas salariais, a assistência estudantil, os reparos na infraestrutura física, a aquisição de materiais, entre outros pontos centrais ao funcionamento universitário⁷⁰.

Desse modo, formas autoritárias de ataque à autonomia financeira incluem cortes orçamentários arbitrários ou com motivação político-ideológica, de forma que não fiquem claras as justificativas e o caráter técnico dos contingenciamentos, especialmente quando as universidades públicas são percebidas como oposição ao governo (Free to Think, Scholars at Risk, 2020, p. 108). Outra forma de ataque diz respeito a mudanças na regulação universitária ao ponto em que o governo passa a centralizar em suas próprias mãos a gestão financeira universitária, minando, assim, a auto-organização das instituições de ensino. Exemplos desses ataques foram observados recentemente no **Brasil** e na **Hungria**.

No **Brasil**, em 2019, o então ministro da Educação Abraham Weintraub ameaçou fazer cortes orçamentários em três universidades federais — de Brasília, da Bahia e Fluminense — pois, segundo ele, as mesmas estariam realizando “balbúrdia”. O ministro afirmou que “as universidades devem estar com sobra de dinheiro para fazer bagunça e evento ridículo”, em referência a eventos, festas e manifestações políticas

70 VENTURINI, A. C. Autonomia universitária e liberdade acadêmica. *Nexo Políticas Públicas*. 24 set. 2020.

em oposição ao governo Bolsonaro ocorridas nos campi universitários. Weintraub ainda insinuou, como possível justificativa para os cortes, que as três universidades teriam baixo nível de desempenho acadêmico, apesar de as instituições figurarem entre as principais responsáveis pela produção científica do país. Após as ameaças direcionadas, o MEC resolveu cortar em 30% o orçamento de todas as universidades e institutos federais, sob justificativa de baixo empenho orçamentário e uso de critério “operacional, técnico e isonômico” entre todas as instituições.

“ EVITAR O USO DE FERRAMENTAS DE COERÇÃO, TAIS COMO CORTES DE FINANCIAMENTO, PROCESSOS OU NEGAÇÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS, A FIM DE PRESSIONAR AS INSTITUIÇÕES ACADÊMICAS A REALIZAR OU EVITAR CERTOS TIPOS DE PESQUISA

— Secretário-geral da ONU David Kaye, em recomendação aos Estados, Relatório especial para promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão, 2020

Na **Hungria**, uma outra estratégia foi adotada para atacar a autonomia financeira e de gestão patrimonial, a partir de mudanças na regulação da gestão universitária. Em 2021, o parlamento húngaro, de maioria apoiadora ao governo Orbán, aprovou uma lei que transferiu a gestão das universidades públicas para uma série de fundações públicas, com amplo poderio de investimento financeiro. Os dirigentes dessas fundações, segundo a lei, devem ser indicados por membros do governo Orbán. Críticos da mudança regulatória entendem se tratar de mais uma tentativa de controle político-ideológico e revolução cultural operada por Orbán, tendo em vista os objetivos, por ele já declarados, de recuperar valores nacionalistas, conservadores e cristãos na sociedade húngara⁷¹.

1.4 ATAQUES ÀS LIBERDADES INDIVIDUAIS DOS ACADÊMICOS

Outra estratégia de ataque ao ensino superior se refere a ataques às liberdades individuais dos acadêmicos. Docentes, discentes, pesquisadores e a comunidade científica em geral se tornam alvos dos governos autoritários, que atentam contra a liberdade de pesquisar e divulgar o pensamento científico. Esse tipo de estratégia tem ocorrido principalmente por meio de duas táticas:

- *Censura à liberdade de expressão de acadêmicos*, a partir de meios coercitivos como abertura de processos disciplinares e denúncias criminais
- *Deslegitimação da comunidade científica*, tanto por meio de ameaças como de discursos que desvalorizamos atores educacionais, em especial os que fazem parte da oposição política aos regimes no poder

A tabela a seguir resume alguns dos principais eventos observados nos países em análise, no que tange à dimensão individual da liberdade acadêmica.

71 KOMUVES, A.; DUNAI, M. Orban extends dominance through hungarian university reform. *Reuters*, 26 abr. 2021.

ATAQUES ÀS LIBERDADES INDIVIDUAIS DOS ACADÊMICOS				
TÁTICA / PAÍS	BRASIL	POLÔNIA	ÍNDIA	TURQUIA
Censura à liberdade de expressão de acadêmicos	1º mandato *Professores universitários da Universidade Federal de Pelotas são alvo de processos disciplinares instaurados pela Controladoria-Geral da União em razão de críticas ao presidente Bolsonaro. Em outro episódio, professor da Universidade de São Paulo é alvo de representações civil e criminal em razão de críticas à atuação do Procurador Geral da República e de ministro do Supremo Tribunal Federal, publicadas em jornal.	1º mandato *Professor de direito das Universidades de Varsóvia e Sydney é alvo de ações judiciais e procedimentos legais inquisitórios em razão de críticas publicadas nas redes sociais ao governo Duda e seu partido (PiS).	1º mandato	1º mandato Professor de Direito Constitucional da University of Hacettepe e editor de jornal são alvos de ações judiciais em razão de artigo publicado em que criticou a atuação dos ministros da Suprema Corte do país.
		Mandatos subsequentes	Mandatos subsequentes 2º mandato *Polícia abre investigação criminal contra professor de Ciência Política da Faculdade de Direito V.M. Salgaocar em razão de comentários nas redes sociais sobre práticas religiosas conservadoras no país. *Acadêmicos são investigados por, supostamente, violarem legislação antiterrorista e de defesa da segurança nacional, em razão de discursos críticos ao governo e às instituições políticas.	Mandatos subsequentes
Deslegitimação da comunidade científica	1º mandato *Bolsonaro ameaça modificar lei que conferiu título de “patrono da educação” ao pedagogo Paulo Freire, visto como símbolo da oposição política ao governo Bolsonaro. Em outros episódios, o presidente chama Freire de “energúmeno” e “ídolo da esquerda”.	1º mandato *Professor polaco-estadunidense da Universidade de Princeton é ameaçado pelo governo Duda de perder condecoração conferida pelo Estado polonês em 1996, em razão de sua obra, que esclarece o papel da Polônia no holocausto nazista.	1º mandato	1º mandato *Erdogan ataca professores universitários da Bogazici University, vistos como opositores políticos, acusando-os de serem contra valores nacionais turcos.
		Mandatos subsequentes	Mandatos subsequentes	Mandatos subsequentes

1.4.1 CENSURA À LIBERDADE DE EXPRESSÃO DE ACADÊMICOS

No **Brasil**, professores universitários da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) foram alvo de processos disciplinares instaurados pela Controladoria-Geral da União (órgão do governo federal responsável pela defesa do patrimônio público) em razão de críticas ao presidente Bolsonaro. Em episódio semelhante, um professor da Universidade de São Paulo (USP) foi alvo de representações civil e criminal devido a suas opiniões críticas à atuação do Procurador-Geral da República e de ministro do Supremo Tribunal Federal, publicadas em coluna de jornal.

Na Índia, a polícia abriu uma investigação criminal contra um professor de Ciência Política da Faculdade de Direito V.M. Salgaocar em razão de comentários nas redes sociais sobre práticas religiosas conservadoras no país. Além dele, uma série de outros acadêmicos foram investigados por acusações de violar a legislação antiterrorista e de defesa da segurança nacional (UAPA - *Unlawful Activities Prevention Act*), em função de seus discursos críticos ao governo e às instituições políticas ([Free to Think, Scholars at Risk](#), 2021, pp. 67-68).

“ RECONHECER QUE TRABALHO ACADÊMICO NÃO ENVOLVE APENAS EXPRESSÃO, MAS TAMBÉM, MUITAS VEZES, A LIBERDADE DE OPINIÃO, QUE NÃO PODE ESTAR SUJEITA A NENHUMA INTERFERÊNCIA

— Secretário-geral da ONU David Kaye, em recomendação aos Estados, [Relatório Especial para Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão](#), ONU, 2020

Na **Polônia**, um professor de direito das Universidades de Varsóvia e Sydney foi alvo de ações judiciais e procedimentos legais inquisitórios por críticas ao governo Duda e a seu partido nacional-conservador, o Lei e Justiça (PiS) publicadas nas redes sociais. A comunidade acadêmica polonesa e europeia saiu em defesa do professor, por meio da publicação de manifestos e cartas públicas rechaçando a perseguição estatal.

Na **Turquia**, um professor de Direito Constitucional da University of Hacettepe e um editor de jornal foram alvo de ações judiciais em razão de artigo publicado no qual criticou a atuação dos ministros da Suprema Corte do país. Alguns dos ministros criticados apresentaram ações contra ambos, alegando a prática de crimes contra a honra. O professor e o editor foram condenados pelos tribunais turcos a pagarem indenizações aos ministros, e recorreram das condenações à Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH). A CEDH reverteu as condenações ao considerar que as decisões turcas violaram a Convenção Europeia de Direitos Humanos, em especial o direito à liberdade de expressão e seu papel na democracia⁷².

1.4.2 DESLEGITIMAÇÃO DA COMUNIDADE CIENTÍFICA

A deslegitimação da comunidade científica tem ocorrido também por meio de ameaças e de discursos que desvalorizam os atores educacionais, em especial os que fazem parte da oposição política aos regimes no poder.

No **Brasil**, Bolsonaro prometeu, ainda no início de seu mandato, modificar a lei que confere ao pedagogo Paulo Freire o título de patrono da educação brasileira, a quem chamou de “energúmeno” e “ídolo da esquerda”. Freire é referência internacional no campo da pedagogia e sua obra defende ideias progressistas no campo educacional. As ofensas de Bolsonaro a Freire, em tom de deslegitimação de sua obra, partem da compreensão de que o presidente enxerga o pedagogo como possível “inimigo” de seu governo (ponto já explorado no item [1.1.1 Combate a “doutrinação” de esquerda/comunista](#)).

72 European Court of Human Rights. [Case of Mustafa Erdogan and others v. Turkey](#). 27 mai. 2014.

Em caso análogo, na **Polônia**, sob a gestão do presidente Andrzej Duda, o professor de História da Universidade de Princeton Jan T. Gross foi ameaçado de ser destituído de condecoração concedida pelo Estado polonês, ainda em 1996. A ameaça é relacionada por especialistas a uma tentativa de “reescrever a História”⁷³, a saber, o incômodo do governo com o conteúdo da obra do professor, que se coloca no sentido de esclarecer o papel e a atitude da Polônia em apoio ao Holocausto.

Já na **Turquia**, o presidente Erdogan atacou professores da Bogazici University, tidos como membros da oposição política, ao chamá-los de contrários aos “valores nacionais turcos”, o que gerou preocupação acerca da liberdade acadêmica no país.

O ensino superior nos países observados e comparados, portanto, tem sido alvo de investidas autoritárias nas universidades, por meio de ataques às suas autonomias — administrativa, didático-científica e financeira. Tais ataques também têm afetado acadêmicos e a comunidade científica em geral, por meio de violações à liberdade de ensinar e divulgar o pensamento, de censura à liberdade de expressão de acadêmicos e de deslegitimação da comunidade científica.

2. ESPAÇO CÍVICO

O espaço cívico apresenta afinidades com o conceito de sociedade civil, mas vai além dela: “também corresponde às interações positivas entre a sociedade civil e os governos, que, em democracias representativas, tendem a contribuir para tomadas de decisões mais responsáveis e transparentes” (A Ágora sob ataque, Igarapé, 2020)

Segundo monitoramento internacional (Monitor Watchlist highlights, CIVICUS, 2022) que avalia dimensões da liberdade de expressão, reunião e associação, a situação do espaço cívico em países como **Hungria**, **Polônia** e Índia piorou nos últimos anos — mudaram de posição em uma escala de aberto, reduzido, obstruído, reprimido a fechado. Na **Hungria**, a avaliação do espaço cívico piorou consideravelmente no curso do segundo mandato do primeiro-ministro Viktor Orbán, com tendência de declínio acelerado desde junho de 2022. Na **Polônia**, o espaço cívico decaiu no curso do segundo mandato do presidente Andrzej Duda. Alguns meses após a reeleição do primeiro-ministro Narendra Modi, a situação na Índia passou de “obstrução” para “repressão”. No **Brasil** também há razões para preocupação: o monitoramento do Instituto Igarapé (2020) aponta que há atualmente no Brasil “sinais claros de um retrocesso acelerado da proteção e direitos dos grupos da sociedade civil”.

Monitoramentos como estes avaliam a qualidade do espaço cívico e alertam para as mudanças que têm ocorrido em países com governos autoritários. Isso não quer dizer que o espaço cívico deixa de existir ou que necessariamente é diminuído nesses casos. Em geral, há uma “reconfiguração do espaço cívico”⁷⁴, uma alteração nas dinâmicas complexas entre Estado e sociedade civil, com ações simultâneas a favor de determinadas agendas e contra outras, de incentivo a alguns movimentos e repressão a outros.

Duas estratégias podem ser identificadas nas tentativas de reconfiguração do espaço cívico: de um lado, **dirigismo e controle regulatório**; de outro, **vigilância e ataques a liberdades civis**.

73 REICHMAN, H. Academic freedom threatened in Poland. *Academe Blog*, 19 fev. 2016.

74 ROGGE BAND, C.; KRIZSÁN, A. The selective closure of civic space. *Global Policy*, v. 12, nº 5, Jul. 2021, pp. 23-25.

2.1 DIRIGISMO E CONTROLE REGULATÓRIO

Por ser constituído pelas interações entre governos e sociedade civil, o espaço cívico depende de combinações de incentivos, proteção e não-interferência estatal. Por conta dessa capacidade de controle e manipulação, autocratas têm mobilizado as ferramentas formais do Estado para editar leis que restrinjam a atuação de organizações e criem entraves para seu funcionamento, além de retirarem espaços de participação política nas interações com o Estado. Essas investidas acabam por esvaziar a capacidade de mobilização de setores da sociedade civil.

Por outro lado, essa mesma posição privilegiada de controle por vezes é usada para expandir a atuação de outras organizações alinhadas a pautas de governo. Como resultado, o que se evidencia, muitas vezes, é o aumento de acessibilidade à esfera de decisões políticas por atores que antes não tinham tanto espaço de atuação.

Mesmo que haja formas institucionalizadas de interlocução, há diversas outras que ficam mais ocultas da discussão pública, como o lobby e outras formas de pressão de grupos de interesse. Tendo isso em vista, é de se esperar que o volume de acontecimentos nessa esfera seja sub-reportado. Ainda assim, identifica-se esse tipo de estratégia mobilizada por meio de duas **táticas**:

- *Apoio estatal e favorecimento de agendas*, a partir de financiamento direto de organizações com pautas antiplurais ou alinhadas ideologicamente à agenda de governo, ou por meios indiretos de suporte.
- *Entraves financeiros e rearranjos burocráticos*, seja por condições para registro e recebimento de recursos que dificultam e expõem organizações da sociedade civil, seja pelo próprio fechamento de espaços de participação política

A tabela a seguir resume alguns dos principais eventos observados nos países em análise:

DIRIGISMO E CONTROLE REGULATÓRIO				
TÁTICA / PAÍS	BRASIL	HUNGRIA	POLÔNIA	ÍNDIA
Apoio estatal e favorecimento de agendas	1º Mandato 2020: Pátria Voluntária concede fundos sem licitação a ONGs aliadas da ex-ministra do MMFDH 2022: governo autoriza cessão de fundos a ONGs “de prateleira” de aliados	1º Mandato 2013: Coalizão conservadora (Association of Hungarian Women) é designada para representar ONGs de mulheres no Instituto Europeu para Igualdade de Gênero.	1º Mandato 2015: indicação do presidente da organização conservadora Ordo Iuris Aleksander Stępkowski para ministro das Relações Exteriores. 2019: Aleksander Stępkowski vira ministro da Corte Constitucional.	1º Mandato
		Mandatos subsequentes 2º mandato 2017: Budapeste sedia o 11º Congresso Mundial de Famílias, evento-chave contra os direitos das mulheres e das pessoas LGBTQIA+ 3º mandato 2022: Referendo sobre lei antipropaganda LGBT.	Mandatos subsequentes 2º mandato 2021: Ordo Iuris funda universidade.	Mandatos subsequentes

DIRIGISMO E CONTROLE REGULATÓRIO (CONTINUAÇÃO)				
TÁTICA / PAÍS	BRASIL	HUNGRIA	POLÔNIA	ÍNDIA
Entraves financeiros e rearranjos burocráticos	<p>1º Mandato:</p> <p>2019: MP nº 870/2019 prevê controle e monitoramento de ONGs.</p> <p>MP nº 873/2019 (não convertida em lei) eliminou o desconto automático da contribuição sindical da folha de pagamento dos trabalhadores⁷⁵.</p> <p>MP 895/2019 (não convertida em lei) cria sistema paralelo de emissão de carteira estudantil.</p>	<p>1º Mandato</p> <p>2011: nova legislação sobre liberdade de associação restringe o número de ONGs com o status de "utilidade pública" e muda mecanismo de financiamento, que passa a ser centralizado em nova instituição (NCF), que distribui verbas a partir de licitações.</p>	<p>1º Mandato</p> <p>2015-2018: mudança na organização de licitações para ONGs.</p> <p>2016: Ministério da Justiça descontinua financiamento a ONGs que apoiam mulheres vítimas de violência doméstica após protestos.</p> <p>2017: Lei cria o National Freedom Institute, para distribuir fundos às ONGs.</p>	<p>1º Mandato</p> <p>2015: ONGs perdem registro pela Foreign Contribution Act (FCRA): Lawyer's Collective, Navsarjan Trust etc.</p> <p>2016, 2018: emendas ao FCRA (Foreign Contribution Act), constantemente utilizado como instrumento-chave para a restrição da liberdade de associação.</p>
		<p>Mandatos subsequentes</p> <p>2º mandato</p> <p>2017: aprovada a Lex NGO, sobre transparência de organizações, constantemente equiparada à lei russa de 2012 que classifica ONGs como "agentes estrangeiros".</p> <p>2018: aprovação do "Pacote Anti-Soros"; uma das leis implementa imposto especial para organizações apoiadoras da imigração - como a Open Society, gerida pelo filantropo e membro da oposição política, George Soros.</p> <p>2018: Open Society abandona o país.</p> <p>3º mandato</p> <p>2019: organizações de direitos de mulheres e LGBTs financiadas pelo Norwegian Civil Fund são submetidas a inspeções vexatórias.</p> <p>2021: Parlamento húngaro aprova lei para que o Departamento de auditoria do Estado elabore relatórios anuais sobre o status financeiro de ONGs que "influenciam o público".</p> <p>2022: NEC multa ONGs por incentivarem votos de protesto em referendo do governo.</p>	<p>Mandatos subsequentes</p> <p>2º mandato</p> <p>2020: Ministério da Cultura propõe lei para dar mais transparência a fontes de financiamento de ONGs.</p> <p>2020: Ministério da Justiça e Meio Ambiente propõe lei parecida com a Lex NGO da Hungria (2017).</p>	<p>Mandatos subsequentes</p> <p>2º mandato</p> <p>2020: novas emendas ao FCRA, entre elas: proibição de transferências de recursos internacionais recebidos, redução do teto de gastos com despesas administrativas por financiamento estrangeiro de 50% para 20%.</p> <p>2020: Anistia Internacional deixa a Índia após diversas operações do governo.</p> <p>2021: Commonwealth Human Rights Initiative (CHRI) perde registro pela Foreign Contribution Act (FCRA).</p> <p>2022: Oxfam perde registro pela Foreign Contribution Act. (FCRA)</p>

2.1.1 APOIO ESTATAL E FAVORECIMENTO DE AGENDAS

Desde que assumiu a presidência do **Brasil**, Jair Bolsonaro não escondeu seu desapreço pela sociedade civil organizada em defesa de direitos. Foram várias as ameaças direcionadas contra ONGs por meio de alterações administrativas e discursos de vilanização. Por outro lado, não foram todas as ONGs que se viram ameaçadas ou mesmo prejudicadas durante o governo Bolsonaro. Com o programa Pátria Voluntária, liderado pela primeira-dama, ao menos R\$ 4,3 milhões teriam sido repassados sem qualquer licitação a

75 CASTRO, H.; BEZERRA, C. P.; CASSIMIRO, P. H. *Espaço cívico sob Bolsonaro: fechamento e resiliência constitucional*. Editora FGV, no prelo.

ONGs aliadas da ex-ministra Damares Alves. Outras ONGs de “prateleira” – isto é, ONGs inativas, usadas por aliados do governo para cumprir exigências legais – tiveram repasse de verbas de R\$6,2 milhões autorizado pelo governo para atuar em cursos esportivos.

Sob seu governo, também algumas entidades religiosas cristãs ganharam mais protagonismo na gestão de comunidades terapêuticas (CTs), entidades privadas destinadas a tratar pessoas usuárias de substâncias psicoativas. Em 2019, ao menos 70% das verbas públicas a elas destinadas foram conferidas a entidades religiosas, algumas denunciadas por violações de direitos humanos. Essas entidades tendem a impor tratamento coercitivo em vez de uma abordagem individualizante, sob acusações de proselitismo religioso. Levantamento de 2022 aponta que CTs foram as principais “operadoras das políticas públicas do Brasil para tratamento de pessoas que sofrem com o uso problemático de drogas” embora tal modelo seja questionável em termos de saúde pública e eficácia.

Na **Polônia**, tem sido crucial ao desenvolvimento atual do espaço cívico a conservadora Ordo Iuris (“Ordo Iuris Institute for Legal Culture”), que foi fundada como uma pequena organização da extrema direita em 2013, com raízes católicas, e se tornou ator altamente relevante e atuante na política polonesa. Em novembro de 2015, o então presidente da organização foi indicado como subsecretário no ministério das Relações Exteriores – *locus* estratégico para a disseminação de uma agenda conservadora em âmbito internacional –, cargo que ocupou até setembro do ano seguinte. O ministério de Relações Exteriores foi responsável por construir uma rede de programas culturais e diplomáticos pelo país, incluindo apenas grupos conservadores⁷⁶.

Além disso, os ministérios da Justiça e da Cultura frequentemente dão apoio a eventos e projetos organizados por membros da Confederação polonesa de ONGs, organização que reúne ONGs conservadoras. Em fevereiro de 2019, o ex-presidente da Ordo Iuris também se tornou ministro da corte constitucional polonesa, que vem sofrendo processo de aparelhamento, segundo pesquisadores⁷⁷. Em 2021, após a reeleição de Duda na Polônia, a Ordo Iuris chegou a fundar uma universidade no país. O evento de inauguração da instituição foi ilustrativo da “simbiose” entre a organização e o PiS (Partido da Lei e da Justiça, que governa o país desde 2015)⁷⁸.

Atores conservadores poloneses, por outro lado, interligam-se a outros de partes diversas do mundo, incluindo a **Hungria** e até os EUA, para atuar particularmente na agenda contra os direitos das mulheres e das pessoas LGBTQIA+. O Congresso Mundial de Famílias é um evento-chave. Fundado em 1997 por um ativista antiaborto norte-americano e dois acadêmicos russos, o Congresso já teve sede recente em Budapeste (2017). O governo **húngaro** financiou sua 11ª edição, cujo slogan foi “Fazendo famílias fortes de novo”. Na ocasião, Orbán discursou denunciando que a Europa estaria perdendo na competição entre “grandes civilizações”, em alusão possivelmente às questões migratórias e identitárias.

Ainda no primeiro mandato de Duda, uma lei **polonesa** criou o National Freedom Institute (NFI), que tem status de uma agência do poder executivo e é colocado, portanto, sob “estrito controle político”⁷⁹. O órgão é responsável por centralizar a distribuição de recursos às ONGs – dada a anteriormente reportada dificuldade de controle de alocação desse dinheiro. Em 2019, nenhum dos contemplados pelos financiamentos

76 NOVAKOVA, N. *The conservative-liberal clash reshaping Poland’s civil society*. GMF, 2020.

77 SADURSKI, W. *Poland’s constitutional breakdown*. OUP, 2019.

78 CIOBANU, C. *Ordo Iuris: The ultra-conservative organisation transforming Poland - Balkan Insight*. *Reporting Democracy*, 2021.

79 PLOSZKA, A. *Shrinking space for civil society: A case study of Poland*. *European Public Law*, v. 26, n. 4, 2020, p. 941-960, p. 951.

distribuídos apoiava recursos de mulheres e LGBTs. O NFI não apenas financiou ONGs leais ao governo⁸⁰, mas também organizações que violaram direitos LGBTs, como a Podlasie Institute of the Sovereign Republic, que realizou ataques à Marcha do Orgulho LGBT no país em julho de 2019 na maior cidade do nordeste da Polônia.

2.1.2 ENTRAVES FINANCEIROS E REARRANJOS BUROCRÁTICOS

No **Brasil**, não há lei específica que restrinja o financiamento de ONGs⁸¹, mas diversas tentativas nesse sentido foram feitas, bem como foram adotadas medidas para monitorar suas atividades.

Já no primeiro dia de seu governo, o presidente Bolsonaro editou Medida Provisória que previu supervisão e monitoramento das atividades de organismos internacionais e organizações não governamentais (ONGs). A MP previa que a Secretaria de Governo, vinculada à presidência da República, iria “supervisionar, coordenar, monitorar e acompanhar as atividades e as ações dos organismos internacionais e das organizações não governamentais no território nacional”. Embora o controle de ONGs tenha sido retirado da votação da MP no Congresso, o governo tentou em outras ocasiões monitorar organizações da sociedade civil em geral – seja com a previsão no plano de metas da Amazônia, com falas em alusão ao controle total de ONGs ou com a participação da Abin (Agência Brasileira de Inteligência) no Sínodo da Amazônia e na Convenção do Clima.

Uma Medida Provisória de 2019 eliminou o desconto automático da contribuição sindical da folha de pagamento dos trabalhadores, diminuindo as receitas de organizações sindicais, mas não foi convertida em lei pelo Congresso⁸². No mesmo sentido, a MP 895/2019 criou um sistema governamental de emissão de carteiras estudantis, paralelo àquele coordenado pela União Nacional dos Estudantes (UNE). Com isso, seria esperada a diminuição de receitas à organização. Ao falar sobre a MP, o presidente também criticou a UNE e outras organizações estudantis. No entanto, ela não foi convertida em lei pelo Congresso.

Em outros países, o financiamento a ONGs é importante **estratégia** para restringir indiretamente o direito de associação e reunião, que, muitas vezes, é combinada com a estratégia de restringir o acesso à arena política. Tal estratégia relaciona-se com a possibilidade de angariar recursos domésticos ou internacionais, uma vez que as ONGs dependem do Estado e de financiadores privados nacionais ou estrangeiros para a consecução de seus objetivos ao longo do tempo. O financiamento estatal pode tanto ser positivo à vitalidade da vida civil, como resultar em cooptação⁸³. Além disso, pode ser institucional e contínuo, baseado em projetos específicos ou ocorrer pela via de licitações e outros chamamentos públicos para a contratação de serviços ou produtos.

Há diferenças entre os meios de financiamento predominantes em cada um dos países analisados. O financiamento internacional a ONGs na **Hungria** foi o que mais sofreu restrições com as investidas constantes do governo húngaro⁸⁴. Já na **Polônia**, o financiamento doméstico às organizações foi o que mais

80 NOVAKOVA, N. *The conservative-liberal clash reshaping Poland's civil society*. GMF, 2020.

81 CASTRO, H.; BEZERRA, C. P.; CASSIMIRO, P. H., *Op. cit.*

82 *Op. cit.*

83 ROGGE BAND, C.; KRIZSÁN, A. *op. cit.* p. 26.

84 PLOSZKA, A. *op. cit.* p. 952.

sofreu restrições, ao menos quanto às organizações voltadas aos direitos das mulheres⁸⁵. Segundo Conny Roggeband e Andrea Kriszán, na **Hungria**, essas organizações não recebem quase nenhum financiamento estatal e dependem de suporte internacional, que tem sido severamente restrito; na **Polônia**, por outro lado, o financiamento doméstico pelo Estado é o mais restrito, embora permaneça em nível local – em lugares governados pela oposição.

Na **Hungria**, no primeiro mandato de Orbán, uma nova legislação de 2011 sobre liberdade de associação restringiu o número de ONGs com o status de “utilidade pública” e mudou o mecanismo de seu financiamento, que passou a ser centralizado pela nova instituição National Cooperation Fund (NCF), que distribuiria verbas a partir de licitações⁸⁶.

Já no segundo mandato de Orbán, em junho de 2017, foi aprovada a Lex NGO (Lei LXXXVI de 2017 sobre transparência de organizações), também apelidada de “Lei Soros” – constantemente equiparada à lei russa de 2012 que classifica ONGs como “agentes estrangeiros”. Segundo o que consta de seu preâmbulo, ONGs poderiam ser utilizadas para influenciar a política no país contra os interesses do povo húngaro e colocariam em perigo a “operação livre” das instituições legais⁸⁷. De acordo com suas previsões, organizações que recebessem um determinado valor de fontes internacionais deveriam publicizar seus financiadores e se registrar como “apoiadas por fontes estrangeiras” ([Country brief: Hungary, CIVICUS, 2022](#)). Além disso, doadores estrangeiros deveriam ser listados publicamente e infrações às regras propostas poderiam levar ao congelamento de bens e proibição de exercício de atividades.

“ É UM SEGREDO ABERTO QUE [PARTE DAS ORGANIZAÇÕES] (...) REALMENTE TRABALHA PARA CUMPRIR AS INSTRUÇÕES DAS GRANDES EMPRESAS, DO GRANDE CAPITAL OU DOS PODEROSOS DESTE MUNDO

– Ministro da Justiça polonês, entrevista à Polskie Radio, 2020

Essa regulação antecedeu a saída de várias outras organizações do país que recebiam recursos estrangeiros em 2018, bem como a aprovação do Pacote Anti-Soros. Uma das [leis desse pacote](#) implementou um imposto especial para organizações que apoiassem a imigração. Diversas penalidades foram estabelecidas (como confinamento e prisão) para organizações que apoiassem a imigração ilegal – porém, o que exatamente pode significar tal “apoio” não foi determinado com precisão.

Em 2019, organizações de direitos de mulheres e LGBTs financiadas pelo Norwegian Civil Fund foram submetidas a inspeções vexatórias, uma vez que o fundo se recusou a repassar seu financiamento a atores governamentais para que eles distribuíssem o dinheiro às organizações em questão.

Apenas em junho de 2020, já no curso do terceiro mandato consecutivo de Orbán, a Corte de Justiça Europeia julgou que a lei introduzia restrições discriminatórias e injustificadas, e violava leis europeias e direitos europeus sobre liberdade de associação, privacidade, proteção de dados e liberdade de movimento e, em maio do ano seguinte, o parlamento húngaro a revogou.

85 ROGGEBAND, C.; KRIZSÁN, A. *op. cit.* p. 29.

86 ROGGEBAND, C.; KRIZSÁN, A. *op. cit.* p. 28.

87 UITZ, R. [The return of the sovereign: A look at the rule of law in Hungary – and in Europe](#); *Verfblog*, 05 abr. 2017.

Em maio de 2021 o parlamento húngaro aprovou uma lei para que o Departamento de Auditoria do Estado elabore relatórios anuais sobre o status financeiro de ONGs que tenham orçamento anual superior a €55.000 e “influenciem o público”⁸⁸. Tal órgão estatal, no entanto, pode seletivamente escolher sobre quais ONGs fará relatórios anuais, e mesmo aquelas que não recebem financiamento do Estado húngaro podem ser selecionadas para essa auditoria. Além disso, a lei não estipula a que documentos o Estado pode ter acesso, nem se serão permitidas incursões a documentos de membros específicos dessas organizações.

Na **Polônia**, pouco antes da reeleição de Duda em julho de 2020, o ministro do Meio Ambiente também disse que o governo estaria estudando uma forma de fazer as ONGs polonesas declararem quais são seus financiadores estrangeiros, o que é uma cópia do “modelo húngaro” de 2017, como afirma diretora de uma fundação pró-democracia no país⁸⁹. Em agosto veio a resposta: os ministros da Justiça e do Meio Ambiente propõem lei nesse sentido⁹⁰. Nesse mesmo mês, contudo, outra proposta de lei do governo polonês – coordenada pelo ministro da Cultura – estabeleceu que ONGs com renda anual acima de €220.000 (dados de maio de 2021) devem publicar informações detalhadas sobre suas fontes de financiamento, custos e tipos de atividades conduzidas. ONGs com orçamentos menores também devem prover informações, mas de modo menos detalhado.

O governo polonês chegou a congelar os fundos de algumas organizações, em razão de seu caráter crítico ao governo⁹¹. Além disso, como reportado pela National Federation of Non-governmental Organizations (OFOP) – uma organização que reúne mais de 140 ONGs da Polônia –, o governo vem alterando a forma de aplicação das leis para restringir o acesso a financiamentos domésticos. O governo mudou a forma de organização de licitações, e, entre 2015 e 2018, segundo relatório da OFOP:

- Reduziu radicalmente o intervalo de tempo para submissão de propostas nas licitações;
- Anulou de licitações por falharem na escolha de participantes aliados;
- Contratou ONGs com pouca ou nenhuma experiência para realizar as atividades propostas nas licitações⁹².

Uma outra distorção na aplicação de leis vem sendo usada para restringir financiamentos a ONGs historicamente vinculadas à luta por direitos das mulheres vítimas de violência na **Polônia**. Segundo justificativa oficial do governo para a interrupção de financiamentos, essas organizações apenas prestariam serviço às mulheres, e o governo deveria se comprometer com instituições que prestam assistência a “todos” que sofrem com crimes⁹³.

Essa ideia de apagamento das diferenças e essa concepção de igualdade como um olhar para “todos”, independente das discriminações sofridas historicamente por minorias, aparece também na retórica recente de autoridades brasileiras. Em diversos episódios, o presidente da República, os ministros de Estado e outras

88 Dados de abril de 2022 de Orbán government secures landslide victory spelling further concerns for civic freedoms, CIVICUS.

89 Para saber mais, ver Duda narrowly wins election - Public TV serve as a mouthpiece, independent media come under attack. CIVICUS, 2020.

90 INOTAI, E.; GOSLING, T.; SZEKERES, E.; CIOBANU, C. Democracy digests: New laws on Ngos raise concerns In Hungary And Poland. Reporting Democracy, 2021.

91 HONG, M. Constitutional resilience: How can a democratic constitution survive an autocratic majority?: Freedom of Speech, Media and Civil Society in Hungary and Poland, VerBlog, 09 dez 2018.

92 PLOSZKA, A. *op. cit.*, p. 950.

93 *Ibidem*.

figuras do alto escalão se colocaram a favor de uma suposta “unidade” do povo brasileiro, entendida nos termos de uma homogeneização. Na reunião ministerial de abril de 2020, por exemplo, o então ministro da Educação Abraham Weintraub disse que odeia os termos “povos indígenas” e “povos ciganos”.

Com relação ao quadro **indiano**, o Foreign Contribution Act foi utilizado como instrumento-chave para a restrição da liberdade de associação. Assim como outras normas que vêm sendo instrumentalizadas para silenciar a oposição e o dissenso – como a UAPA (antiterrorismo) –, a FCRA não foi instituída pelo governo Modi, embora tenha sido algumas vezes modificada durante o primeiro (2016, 2018) e segundo mandatos (2020). É uma legislação de 1976, que sofreu extensas modificações em 2010 e cria requisitos para o registro e gasto de fundos recebidos por ONGs via doações internacionais⁹⁴.

Durante a pandemia, a lei barrou tentativas de apoio humanitário por parte de ONGs, hospitais e instituições de caridade, como o recebimento de oxigênio, equipamentos médicos, doações em dinheiro e outros suprimentos. Em especial, as modificações à lei, feitas em 2020 (durante o segundo mandato de Modi), foram cruciais aos entraves vividos. Dentre elas, é possível apontar⁹⁵:

- Proibição de transferências de recursos internacionais recebidos (“*subgranting*”) entre ONGs domésticas;
- Redução do teto de gastos de 50% para 20% com despesas administrativas por financiamento estrangeiro;
- Obrigatoriedade de abertura de conta bancária (“conta FCRA”) no State Bank of India para receber os recursos;
- Possibilidade de restrição de uso de dinheiro internacional subutilizado pelo governo indiano caso se tenha indícios de que a CSO fere previsões da FCRA;
- Aumento do tempo de suspensão do registro para um ano (antes eram seis meses), em razão de violação do “interesse público” ou violação da FCRA;
- Condicionamento da renovação de registro a diversos questionamentos, como não engajamento em tentativa de conversão religiosa, não condenação por uso indevido de financiamentos e não condenação por “criar tensão comunal”.

Para justificar as emendas, o governo – representado pelo ministro da Casa Civil – usou o argumento de que elas barrariam o “mau uso do dinheiro” e não seriam discriminatórias. Além disso, frisou o fato de que a FCRA seria uma “lei de segurança nacional e internacional”, o que contribui para a ideia de que as discussões sobre o funcionamento de ONGs vem sendo colonizadas pela pauta securitária.

Com base na FCRA, o governo impediu que várias organizações recebessem financiamento internacional⁹⁶. Só em janeiro de 2017⁹⁷, apontou-se na casa de milhares a perda de licença de ONGs. Em janeiro de 2022, a Oxfam Índia denunciou que o governo se recusa a renovar seu registro FCRA. O número de registros pela FCRA apresentou queda na última década no país: foram registradas cerca de 40 mil ONGs em 2011 e 16 mil em 2022⁹⁸.

94 Para saber mais, ver: [India’s foreign contribution \(Regulation\) Act](#), International Center for profit Law (ICNL).

95 Para saber mais, ver: [India’s 2020 FCRA amendments impact on association](#) - ICNL

96 BAYDAS, L. “Civic space in India: between the national security hammer and the counterterrorism anvil” In: BAYDAS, L.; GREEN, S. *Counterterrorism measures and civil society - Changing the will, finding the way*. CSIS, 2018. pp. 61-72.

97 MOHAN, R. [Narendra Modi’s crackdown on civil society in India](#). *NY Times*, 09 jan 2017.

98 TIWARY, D. [Explained: How FCRA works, and why the government has been accused of targeting NGOs](#). *Indian Express*, 27 jan. 2022.

2.2 VIGILÂNCIA E ATAQUES A LIBERDADES CIVIS

Monitorar organizações da sociedade civil e restringir a capacidade de reunião e associação está no radar de líderes autoritários em nome de diversos imperativos abstratos, que vão desde segurança nacional e combate ao terrorismo até transparência⁹⁹. Essas investidas ajudam a enraizar um clima de medo, insegurança e autocensura. Se os cidadãos e as organizações não são livres para expor suas pautas e têm suas críticas restringidas, não é possível disseminar suas reivindicações como fatos políticos de largo alcance, ficando enclausurados em esferas privadas ou grupos de interesse mais localizados.

Essa estratégia, por sua vez, pode envolver diversas táticas: **retórica de vilanização e conspiração; uso de softwares de espionagem; restrição de direitos à manifestação e reunião; criminalização e violência extralegal.**

A tabela a seguir resume alguns dos principais eventos observados nos países em análise:

VIGILÂNCIA E ATAQUES A LIBERDADES CIVIS				
TÁTICA / PAÍS	BRASIL	HUNGRIA	POLÔNIA	ÍNDIA
Retórica de vilanização e conspiração	<p>1º Mandato</p> <p>2020: Ministério da Justiça faz dossiê secreto sobre 579 servidores.</p> <p>2020: deputado estadual de São Paulo Douglas Garcia requer o envio de dados a seu e-mail de pessoas consideradas antifascistas, juntando numa lista cerca de 900 cidadãos.</p> <p>São frequentes falas de autoridades, em especial do presidente da República, desabonando ONGs e manifestantes críticos, que já foram chamados de marginais, por exemplo.</p>	<p>1º Mandato</p>	<p>1º Mandato</p>	<p>1º Mandato</p> <p>2018: são usados termos pejorativos ("antinacional", "urban naxal", "aandolanjivis") para desacreditar manifestantes.</p>
		<p>Mandatos subsequentes</p> <p>2º mandato</p> <p>2018: polícia controla identidade de manifestantes e usa reconhecimento facial.</p> <p>2022: é anunciada proibição da greve de professores.</p>	<p>Mandatos subsequentes</p>	<p>Mandatos subsequentes</p> <p>2º mandato</p> <p>2022: Central Bureau of Investigation acusa Centre for Promotion of Social Concern (CPSC) de conspiração sob FCRA.</p>
Uso de softwares de espionagem	<p>1º Mandato</p> <p>Vereador Carlos Bolsonaro negocia participação da empresa criadora do Pegasus em uma licitação do Ministério da Justiça, mas nega tais acusações. O Ministério da Justiça realiza uma licitação para a contratação de um software de espionagem, da qual o sistema Pegasus participa, embora se retire do processo. A contratação é suspensa em novembro de 2021 pelo Tribunal de Contas da União.</p>	<p>1º Mandato</p>	<p>1º Mandato</p>	<p>1º Mandato</p>
		<p>Mandatos subsequentes</p> <p>3º mandato</p> <p>2021: ao menos 300 alvos foram espionados via Pegasus.</p>	<p>Mandatos subsequentes</p> <p>2º mandato</p> <p>2021: ao menos 3 opositores foram investigados via Pegasus.</p>	<p>Mandatos subsequentes</p> <p>2º mandato</p> <p>2021: Índia, bem como Hungria, é um dos 10 países que mais espionaram via Pegasus no mundo.</p>

99 UITZ, R. The return of the sovereign: A look at the rule of law in Hungary – and in Europe, *VerfBlog*, 05 abr. 2017.

VIGILÂNCIA E ATAQUES A LIBERDADES CIVIS (CONTINUAÇÃO)				
TÁTICA / PAÍS	BRASIL	HUNGRIA	POLÔNIA	ÍNDIA
Restrições de direitos a manifestação e reunião	1º Mandato 2021: aprovação de lei que pune crimes contra o Estado Democrático de Direito, em substituição à Lei de Segurança Nacional – cuja interpretação fora alargada no período anterior. 2020: o deputado Daniel Silveira (PSL-RJ) propõe emendas à lei Antiterrorismo.	1º Mandato Mandatos subsequentes 2º mandato 2018: aprovação do pacote Anti-Soros. 2018: realização de emenda à lei sobre direito de reunião. 2018: é imposta proibição de manifestação contra Erdogan, que estava em visita ao país. 2018: é realizada emenda à Constituição para restringir direito de reunião. 3º mandato 03/2020-06/2020 e 10/2020 - 05/2021: é declarada proibição de manifestações durante pandemia.	1º Mandato 2016: são realizadas emendas à lei sobre direito de reunião. Mandatos subsequentes	1º Mandato Mandatos subsequentes 2º mandato 2019: emenda à UAPA para alargar conceito de terrorismo. 2019: decreto sugere proibição de "atividades antinacionais" em Uttar Pradesh.
	Criminalização e violência extralegal	1º Mandato Há alta frequência de casos de violência policial contra manifestantes e chacinas ¹⁰⁰ .	1º Mandato Mandatos subsequentes 2º mandato 2018: é criada nova jurisdição para julgar o banimento de protestos. 2018: polícia controla identidade de manifestantes e usa reconhecimento facial. 2022: é anunciada a proibição da greve de professores.	1º Mandato 2016: ministro do Interior nomeia diretor compulsório a ONG polonesa (CSO Free Citizens). 2017: polícia requer documentação de ONGs referente a projetos de 2012 a 2015. Mandatos subsequentes 2º mandato 2022: é efetuada prisão de ativista pró-aborto.

2.2.1 RETÓRICA DE VILANIZAÇÃO E CONSPIRAÇÃO

Além da força administrativa, todos os países analisados se valeram também de retórica que vilanizou ONGs, enquadrando-as em teorias conspiratórias e denunciando seu suposto caráter “antinacional” ou contrário aos interesses públicos, à ordem e à segurança.

100 Para saber mais, ver: *Chacinas e a politização das mortes no Brasil*. Fundação Perseu Abramo, 2019.

No **Brasil**, mesma Medida Provisória que previu supervisão e monitoramento das atividades de organismos internacionais e organizações não governamentais (ONGs) afirmou que elas “exploram” e “manipulam” povos tradicionais. ONGs foram chamadas de “xiitas ambientais”, “câncer” e criminosas, afirmando que comandariam crimes ambientais no Brasil e no exterior. Embora o controle de ONGs tenha sido retirado da votação da MP no Congresso, o governo tentou em outras ocasiões monitorar organizações da sociedade civil em geral – seja com previsão no plano de metas da Amazônia, com falas em alusão ao controle total de ONGs, seja com a participação da Abin (Agência Brasileira de Inteligência) no Sínodo da Amazônia e na Convenção do Clima.

Na **Hungria**, um exemplo de procedimentos semelhantes se deu no discurso recente de Orbán, depois de sua quarta vitória consecutiva. O primeiro-ministro da Hungria vê a reeleição como vitória contra “os fundos e todos os fundos e organizações do império dominante”¹⁰¹.

Também nas eleições húngaras de 2022, um periódico aliado ao governo publicou gravações secretas tiradas de contexto para desacreditar membros da sociedade civil (Country brief: Hungary, CIVICUS, 2022). Segundo o periódico, organizações ligadas ao filantropo húngaro-americano George Soros estariam “manipulando” a cobertura da imprensa internacional sobre a Hungria¹⁰².

“ **ESSA VITÓRIA VAI SER LEMBRADA POR NÓS PELO RESTO DA VIDA, PORQUE TANTAS PESSOAS CONSPIRARAM CONTRA NÓS, (...) TODOS OS FUNDOS E ORGANIZAÇÕES DO IMPÉRIO DOMINANTE, A MÍDIA INTERNACIONAL (...)**

— Primeiro-ministro Viktor Orbán, no discurso da vitória da 4ª eleição consecutiva, 2022

Na última eleição, em abril de 2018, o primeiro-ministro já havia declarado guerra às ONGs e a outros grupos. Como apontou o monitoramento do CIVICUS, o líder húngaro prometeu “mudanças morais, políticas e legais” contra partidos da oposição, ONGs e a mídia independente¹⁰³. Também declarou que os eleitores haviam escolhido como os temas mais importantes das eleições a imigração e a segurança nacional, de modo que “decidiram que querem ser os únicos a decidir quem pode viver na Hungria”¹⁰⁴.

Na mesma época, a empresa de inteligência privada israelense Black Cube se envolveu em um escândalo para difamar ONGs. Agentes usaram falsas identidades, gravaram, em segredo, reuniões com ONGs e indivíduos conectados a Soros e liberaram os áudios para que Orbán os usasse de maneira deturpada¹⁰⁵. A mesma ideia de uma conspiração das organizações e conluio com a mídia internacional contra o governo Orbán foi empregada.

101 CSAK, G. Orbán's victory speech gives clues to his future strategy. *Reporting Democracy*, 04 abr. 2022.

102 BAYER, L. It's dirty tricks déjà vu as Hungarian election heats up. *Politico*, 04 fev. 2022.

103 CIVICUS. Fidesz landslide heightens concerns for civil society and independent media. 29 mai. 2018.

104 WALKER, S. Orbán: election victory gives us mandate to pass 'Stop Soros' laws. *The Guardian*, 10 abr. 2018.

105 BAYER, L. Israeli intelligence firm targeted NGOs during Hungary's election campaign *Politico*, 06 jul 2018.

Às vésperas da terceira vitória consecutiva de Orbán, outro periódico aliado ao governo publicou artigo (“The Speculator’s People”) listando 200 pessoas que alegadamente trabalhariam para “organizações de Soros”, notadamente relacionadas às pautas LGBT e pró-igualdade. O episódio ficou conhecido como a divulgação da “lista de Soros”¹⁰⁶.

Esse episódio encontra paralelos no **Brasil**, onde as próprias autoridades de governo realizaram listas de monitoramento de pessoas físicas críticas do governo – mas, nesses casos, essas listas tinham o propósito de serem secretamente usadas. Em meados de 2020, uma ação sigilosa do Ministério da Justiça monitorou 579 servidores antifascistas e repassou as informações a outros órgãos do governo e um deputado paulista criou dossiê com nomes de figuras antifascistas. Em dezembro do mesmo ano, apuração jornalística revelou que o governo monitorou jornalistas “detratores”, “neutros” e “favoráveis” ao governo.

Empregar termos discriminatórios também faz parte do repertório retórico de vilanização. Na **Índia**, por exemplo, faz-se uso dos termos “antinacional”, “*urban naxal*”, que passou a ser utilizado em 2018 para caracterizar manifestantes de esquerda anti-establishment e, hoje, caracteriza críticos do governo BJP e Modi e “*aandolanjivis*” – que significa manifestantes profissionais, para vilanizar críticos do governo Modi¹⁰⁷.

2.2.2 USO DE SOFTWARES DE ESPIONAGEM

Nos três países, softwares de espionagem e distorção de narrativas também foram empregados para monitorar críticos, modificar suas falas e vazar para a imprensa supostas informações de seu caráter “traidor” em relação à nação. O escândalo Pegasus ilustra esse fato: o malware da empresa israelense NSO foi usado para infectar os aparelhos móveis de críticos dos governos **polonês, húngaro e indiano** e extrair mensagens, fotos e e-mails, além de gravar ligações e ativar o microfone secretamente.

Em dezembro de 2021, uma investigação revelou que três figuras públicas da oposição polonesa foram investigadas com o Pegasus¹⁰⁸. No caso **húngaro**, o uso de Pegasus remonta a meados de 2021 e os alvos somam 300 nomes¹⁰⁹. Em nível global, indícios de julho de 2021 apontam a espionagem de cerca de 50 mil números de telefone pelo Pegasus, concentrados em dez países – dentre eles, Hungria e Índia. No caso **indiano**, também softwares de reconhecimento facial foram utilizados pela polícia em protestos nos estados de Delhi e Uttar Pradesh, para monitorar, identificar e prender manifestantes. Contudo, o país ainda não tem legislação específica sobre dados pessoais, o que levanta suspeitas de abusos.

2.2.3 RESTRIÇÕES DE DIREITOS A MANIFESTAÇÃO E REUNIÃO

Com a eleição de Jair Bolsonaro à presidência do **Brasil**, o emprego da Lei de Segurança Nacional (LSN), de 1983, foi expandido – nomeadamente para atingir críticos do governo. Segundo a agência de dados “Fiquem Sabendo”, o número de inquéritos policiais instaurados com base na LSN em 2019 superou a casa das duas dezenas, o que era inédito desde 2000. Foram 26 inquéritos policiais instaurados. No ano seguinte, 51 novos

106 CIVICUS. CSOs in Hungary win lawsuits against smear campaigns. 01 jul 2019.

107 Para saber mais, ver: entrevista com Mrinal Sharma.

108 Para saber mais, ver: Ongoing violations on civic freedoms at Poland/Belarus border, CIVICUS.

109 Para saber mais, ver: Government cements further power over media; effects of anti-LGBTQI law seen, CIVICUS.

inquéritos foram abertos. Nesse mesmo ano, o deputado Daniel Silveira (PSL-RJ) propôs emenda à Lei Antiterrorismo, de modo a ampliar seu escopo para manifestações antifascistas. Em 2021, por sua vez, a LSN veio a ser revogada. Nesse meio tempo, muitas foram as críticas em relação à sua aplicação indiscriminada.

Em julho de 2018, uma proposta legislativa de alteração do direito de reunião foi aprovada na **Hungria**, aumentando o poder da polícia sobre a proibição de manifestações, com base em razões vagas como a proteção da ordem pública e segurança, proteção de direitos e liberdades de outros e proteção de líderes políticos internacionais (CIVICUS, 2018). Essa última restrição foi usada em outubro do mesmo ano para banir uma manifestação da oposição contra o presidente **turco** Recep Tayyip Erdogan, que estava em visita ao país. Porém, na mesma ocasião, a polícia permitiu uma manifestação celebrando o líder turco.

Em junho de 2018, foi aprovada uma emenda à Constituição **húngara**, junto com o Pacote Anti-Soros, para restringir o direito de reunião e liberdade de expressão (CIVICUS, 2018). Apenas a Hungria alterou no quadro constitucional as previsões relativas a esse direito desde o mandato de Orbán e passou a prever uma restrição não usual a esses direitos, que não podem “resultar em violação da vida privada e familiar, nem da casa dos outros” (Art. VI (1)).

“ O EXERCÍCIO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DA LIBERDADE DE REUNIÃO NÃO DEVE RESULTAR EM VIOLAÇÃO DA VIDA PRIVADA E FAMILIAR, NEM DA CASA DOS OUTROS

— Constituição húngara, Art. VI (1)

Com essa mesma emenda constitucional, foi aprovada a criação de uma nova jurisdição administrativa especial para julgar protestos e assembleias banidas. As críticas a essa medida foram várias, incluindo, por exemplo, o medo de aparelhamento por amigos do governo húngaro e a restrição a liberdades civil (CIVICUS, 2019).

Com relação ao cenário **polonês**, as investidas para mudar a Constituição não existem por ora. No entanto, em dezembro de 2016, ainda no curso do primeiro mandato de Duda, foram aprovadas emendas à lei de reuniões, declaradas constitucionais pela corte constitucional polonesa em março do ano seguinte. A lei introduz um conceito e prioridade às assembleias “cíclicas” (que têm requisitos relacionados à periodicidade) sobre as não cíclicas, que passam a não poder ocorrer quando acontecerem as primeiras, e limita espacialmente o direito de contraprotesto¹¹⁰.

Ambas as mudanças se relacionam ao fato de que o país abraçou um mito fundador desde o desastre de avião que matou diversas autoridades polonesas em Smolensk (Rússia) em abril de 2010, incluindo o presidente do país. Desde então, comemora-se mensalmente o renascimento da nação nos “*Smolensk mensiversaries*” – que se tornaram eventos de mobilização em prol do governo polonês. No caso da limitação espacial ao direito de contraprotesto, tal previsão impediu contramanifestações aos “*mensiversaries*”.

110 PLOSZKA, A. *op. cit.*, p. 946.

Já em relação à **Índia**, a maioria das ações que colocam o acesso ao espaço cívico em risco foram administrativas – e extralegais. Porém, houve uma emenda à lei para a prevenção de atividades ilegais (UAPA – Unlawful Activities Prevention Act) em agosto de 2019, que ampliou o conceito de “terrorismo”¹¹¹, além de um decreto de junho desse mesmo ano que recomendou a proibição de “atividades antinacionais” no estado de Uttar Pradesh¹¹². Como se verá abaixo, a UAPA, em especial, serviu à restrição do direito de reunião de cidadãos, culminando em sua detenção e até morte.

2.2.4 CRIMINALIZAÇÃO E VIOLÊNCIA EXTRALEGAL

No **Brasil**, foram frequentes os acenos presidenciais às forças policiais e militares, com “pacotes de vantagens” e elogios ao uso ostensivo da força. Desde 2019, por exemplo, o presidente vem tentando ampliar as situações cabíveis de um “excludente de ilicitude” para contemplar forças de segurança e militares em operações de garantia da lei e da ordem (GLOs).

À parte essas tentativas, o presidente, bem como outras autoridades estaduais, chancelaram a violência policial histórica no país. Bolsonaro já fez alusão a “bandidos” morrerem como “baratas” e elogiou policiais que matam em serviço. Durante seu governo, chacinas como a de Paraisópolis e Jacarezinho ocorreram, somando-se a um número já considerável delas na história recente do país, sendo elogiadas por autoridades. Esse ponto é desenvolvido adiante (ver seção 3.2.1).

Na **Índia**, recentemente, ocorreram diversas mortes de ativistas políticos e críticos ao governo. Dezenas de manifestantes e figuras públicas específicas morreram nas mãos do Estado. Destaca-se, por exemplo, a morte de uma criança de 8 anos em dezembro de 2019 em Varanasi, após a polícia usar armas de fogo para dispersar manifestantes pacíficos (Anistia Internacional, 2020)¹¹³. Também é possível citar a morte de um padre de 84 anos em julho de 2021, após prisão prolongada junto com outros quinze ativistas e acadêmicos desde outubro de 2020, expostos a condições degradantes e infecção por covid-19 em presídio.

Fora as mortes brutais, também são notáveis os casos de prisões arbitrárias ou baseadas em leis draconianas na Índia, que também se deram – embora com voltagem muito menor – nos países europeus analisados.

Um exemplo na **Polônia** é a condenação de uma ativista da organização Abortion Dream Team a três anos de prisão em abril de 2022, por auxiliar uma mulher a praticar o aborto¹¹⁴ – primeiro caso após a “proibição virtual” do aborto no país desde 2021, pelo PiS¹¹⁵. Desde que o presidente Duda conquistou seu segundo mandato, em julho de 2020, a Polônia também enfrentou um julgamento no tribunal constitucional proibindo o aborto em mais um caso específico (má formação embionária).

Já na **Índia**, há diversas ocorrências de prisão de ativistas, acadêmicos e outras figuras públicas. Ainda em 2016, um ativista foi detido em nome do PSA (Public Safety Act) por 76 dias. Em agosto de 2018, cinco ativistas foram presos sob a UAPA (Unlawful Activities Prevention Act), sendo que, dentre eles, uma

111 VOULE, C. et al. *Communication of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association in India concerning the Unlawful Activities (Prevention) Amendment Act 2019*. OHCHR, 06 mai. 2020.

112 GANGULY, S. An Illiberal India?. *Journal of Democracy*, v. 31, n. 1, 2020, pp. 193–202.

113 AMNESTY INTERNATIONAL. *Inde, le gouvernement doit cesser de se servir de lois draconiennes pour étouffer les voix dissidentes*. 22 abr 2020.

114 Para saber mais, ver: CIOBANU, C. *Pro-abortion activist faces prison in Poland*, Balkan Insight, 08 abr 2022.

115 *Ibidem*.

pessoa ficou presa até dezembro de 2021 sob a alegação de participação em grupos maoístas¹¹⁶. No curso do segundo mandato de Modi, em maio de 2020, duas ativistas de direitos das mulheres – fundadoras de coletivo que procura diminuir restrições a estudantes mulheres – foram detidas por mais de 300 dias. Em dezembro do mesmo ano, o padre acima mencionado foi preso junto com outros quinze defensores de direitos humanos após ser acusado de se envolver em um caso de violência ocorrido no centro-oeste indiano em janeiro de 2018.

Além da UAPA e da PSA, outros instrumentos legais foram usados para restringir o direito de reunião e associação, como a TADA (Terrorist and Disruptive Activities Prevention Act), a POTA (Prevention of Terrorism Act) e a AFPSA (Armed Forces Special Powers Act). Todas essas legislações são anteriores à entrada de Modi no poder – a última data de 1958 – e são caracterizadas por uma interpretação alargada e distorcida por autoridades administrativas em nome da restrição do espaço cívico. Em janeiro de 2020, a UAPA também foi usada contra 3.000 manifestantes em Jharkhand contra a aprovação da lei que limita a cidadania indiana a quase dois milhões de pessoas no norte do país (Citizenship Amendment Act - CAA). Não só grupos inteiros de manifestantes, como também críticos muito bem selecionados – como ativistas de direitos humanos e acadêmicos – foram alvo dessas leis securitárias, como acima exposto

Na Hungria, os registros de repressão policial a protestos também são numerosos. Em 15 de março de 2018, no curso do segundo mandato consecutivo de Orbán, a polícia se utilizou de ferramentas para controlar a identidade de estudantes que se manifestavam. Em outra oportunidade, também foi reportado o uso de reconhecimento facial¹¹⁷. Em fevereiro de 2019, a CSO Hungarian Civil Liberties Union (HCLU) denunciou que a polícia impediu regularmente reuniões públicas por suposta violação a regras de trânsito.

Segundo a diretora do projeto de liberdades políticas da HCLU, Dalma Dojcsák, as autoridades públicas na Hungria estariam tentando desencorajar protestos por meio de multas a manifestantes e de alegada violação a regras de trânsito (como pisar fora da calçada), além de proibição de manifestações usando como pretexto violação desproporcional ao trânsito¹¹⁸. Com a pandemia, foi decretada a total proibição de manifestações entre março e junho de 2020 e novembro de 2020 e maio de 2021 e a polícia reprimiu duramente diversos protestos¹¹⁹. Caso participassem de manifestações durante esse período, cidadãos poderiam ser multados¹²⁰. Em fevereiro de 2022, adicionalmente, o governo baixou um decreto proibindo na prática as greves de professores¹²¹.

Além dessas atuações administrativas pautadas pelo abuso do poder coercitivo físico, com a consequente aniquilação da integridade física ou da liberdade das pessoas, houve a mobilização de ferramentas administrativas menos gravosas. Na **Polônia**, por exemplo, depois de alterações na lei sobre direito de reunião do país, ainda em 2016, a Free Citizens of Poland Foundation (CSO) – que se tornou símbolo contra as mudanças antidemocráticas – engajou-se em atos de desobediência civil, o que levou o

116 Para saber mais, ver [India: Chronology of harassment against human rights defender Sudha Bharadwaj](#).

117 Para saber mais, ver: [Orban continues to target CSOs and opponents ahead of April 8th elections](#), CIVICUS.

118 Para saber mais, ver: [Hungary continues its regressive course restricting civic space](#), CIVICUS. 14 mai. 2019.

119 Para saber mais, ver: [Government cements further power over media; effects of anti-LGBTQI law seen](#), CIVICUS. 06 dez 2021.

120 Para saber mais, ver: [Hungary joint submission to the UN Universal Periodic Review 39th Session of the UPR Working Group](#). 25 mar 2021.

121 Para saber mais, ver: [Orbán government secures landslide victory spelling further concerns for civic freedoms](#), CIVICUS. 07 abr. 2022.

Ministério do Interior polonês a suspender a direção da fundação e nomear um administrador compulsório em substituição. Segundo justificativa, a fundação havia atuado de forma ilegal, mas tal medida foi posteriormente barrada por uma corte de Varsóvia.

3. SEGURANÇA PÚBLICA

O uso arbitrário da violência por meio de ações comandadas pelas forças policiais e forças armadas foi uma das principais características dos autoritarismos do século XX. As operações buscavam tanto neutralizar a oposição, perseguindo, torturando e matando críticos ao regime, quanto construir uma imagem simbólica de força e indestrutibilidade perante todos os cidadãos.

Como apresentado na primeira seção deste relatório, parte dos estudos sobre os “novos autoritarismos” apontam que os autocratas do século XXI não necessariamente fazem uso de demonstrações públicas de violência e força. As formas de perseguição dos opositores seriam outras, como o sufocamento econômico, que provoca a fuga de muitos cidadãos do país¹²².

Como apontado anteriormente (Parte I), estudos demonstram que os autocratas do século XXI não necessariamente utilizam demonstrações públicas de violência e força. Uma análise que os comparou aos autocratas do séc. XX identificou uma tendência de queda no número de assassinatos por agentes públicos e de prisões por razões políticas¹²³. A investigação indica, ainda, que as autocracias contemporâneas lançam mão de estratégias mais sutis, como obstaculizar os opositores de acessarem políticas públicas de moradia e educação ou dificultar a obtenção de documentos, o que torna a motivação política dessas ações menos evidente¹²⁴. As formas de perseguição atuais também provocam a saída de muitos de seus países.

Contudo, tais leituras parecem não dar conta da complexidade da situação atual. Sabemos que, ao menos no **Brasil**, o uso ou a mobilização da violência é central no projeto bolsonarista.

Chama a atenção, também, que em muitos desses países, assim como no **Brasil**, está em curso um processo de desmonte de diversas políticas de assistência social, proteção de direitos e redução das desigualdades. Parece ser o caso das **Filipinas**¹²⁵, da **Índia**¹²⁶ e também da **Hungria** e da **Polônia**¹²⁷. O desmonte de uma parcela dos serviços do Estado se harmoniza com a ampliação do investimento em tecnologias de segurança e em efetivo policial e no alargamento das competências da polícia, que passa a supervisionar cada vez mais pessoas e situações.

122 SCHEPPELE, K. L. *Autocratic legalism*. *The University of Chicago Law Review*, 85:545, 2018, pp. 545-573.

123 GURIEV, S.; TREISMAN, D. *Informational autocrats*. *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 33, nº 4, 2019, pp. 100–127.

124 *Ibidem.*, p. 107.

125 RAMOS, C. G. *The return of strongman rule in the Philippines: neoliberal roots and developmental implications*. *Geoforum*, [S.L.], v. 124, pp. 310-319, ago. 2021. Elsevier BV.

126 SANTOS, F. L. B. *O nacionalismo hindu de Modi: autoritarismo e neoliberalismo na Índia*. *Revista Katálysis*. 2021, v. 24, nº 1, pp. 53-65.

127 STUBBS, P., & LENDVAI-BAINTON, N. *Authoritarian neoliberalism, radical conservatism and social policy within the European Union: Croatia, Hungary and Poland*. *Development and Change*, 2020, pp. 540-560.

Esse duplo movimento de diminuição da faceta de assistência social do Estado e ampliação daquela do controle penal foi apontado como explicação para o aumento, nas últimas décadas, do encarceramento, principalmente em países do norte global¹²⁸. Torna-se oportuno investigar não apenas se e como o enxugamento das políticas de bem-estar social do Estado são “compensadas” por políticas securitárias, mas como isso acarreta e produz uma gradual deterioração da própria democracia¹²⁹.

Identificou-se, em primeiro lugar, uma tendência de **implementação de mecanismos de vigilância que comprimem os direitos de privacidade dos cidadãos**. Essa estratégia se desdobra em **quatro táticas principais**: i) o uso de softwares de espionagem; ii) o aumento das restrições ao uso da internet; iii) a ampliação da coleta de dados dos cidadãos e a unificação do acesso a eles e iv) a ampliação da criminalização e das competências de investigação da polícia.

Em segundo lugar, notou-se uma **estratégia baseada no populismo penal e na incitação do pânico moral**. As **táticas** empregadas nesse contexto são: i) a mobilização de discursos e propagandas de construção de um inimigo interno; ii) o aumento do policiamento e da militarização, em especial o direcionado a tal grupo; iii) as restrições à cidadania das pessoas pertencentes ao grupo alvo e iv) a multiplicação das formas de criminalização de tais grupos e endurecimento das penas de condutas já criminalizadas.

3.1 VIGILÂNCIA E VIOLAÇÕES À PRIVACIDADE

A vigilância e o monitoramento por parte do governo podem ser realizados tanto no ambiente online quanto fora dele. Podem ser realizados de forma massiva – direcionada para grandes grupos de pessoas ou para toda a população – e também de maneira mais localizada e customizada – mirando indivíduos ou grupos específicos. Pode, ainda, ocorrer de forma ilegal ou ter alguma legitimidade jurídica (como a realização de uma investigação policial), que muitas vezes não garante o respeito ao direito de privacidade.

“ A VIGILÂNCIA EM MASSA PODE SUBMETER UMA POPULAÇÃO OU UM COMPONENTE SIGNIFICATIVO DA MESMA A UM MONITORAMENTO INDISCRIMINADO, ENVOLVENDO UMA INTERFERÊNCIA SISTEMÁTICA NO DIREITO DAS PESSOAS À PRIVACIDADE (...), INCLUINDO A LIBERDADE DE SE EXPRESSAR E DE PROTESTAR

— *Mass Surveillance*, Privacy International

O uso de mecanismos de vigilância baseados em inteligência artificial têm se espalhado por países de todo o mundo e, apesar de serem utilizados por democracias liberais, os governos de países autocráticos têm uma maior tendência a implementar essas tecnologias com o objetivo de ampliar a vigilância em massa e aumentar a repressão¹³⁰.

128 WACQUANT, L. *A tempestade global da lei e ordem: sobre punição e neoliberalismo*. *Revista de Sociologia e Política*, 2012, v. 20, n° 41, pp. 7-20.

129 BROWN, W. *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente*. São Paulo: Politeia, 2019
CHAMAYOU, G. *A sociedade ingovernável: uma genealogia do liberalismo autoritário*. São Paulo: Ubu, 2020.

130 FELDSTEIN, S. *The global expansion of AI Surveillance*. Carnegie Endowment for International Peace. set. 2019.

A Privacy International mapeou diversos métodos de vigilância empregados pelas instituições policiais: interceptação de comunicações ou acesso aos bancos de dados de empresas de comunicação, uso de tecnologias de reconhecimento facial, vigilância de protestos (com drones ou rastreadores para celulares), entre outros. São ações que violam diversos tratados internacionais de garantia à privacidade como um direito humano, além de, muitas vezes, ensejar limitações à liberdade de expressão e de participação política de certos grupos sociais, por exemplo, opositores políticos dos governos em exercício ([PI's guide to international law and surveillance, Privacy International, 2021](#)).

Foram identificadas quatro principais táticas que, baseadas na vigilância e nas violações à privacidade, resultam em mais criminalização e mais prisões:

- *Uso de softwares de espionagem*, muitas vezes revelado pela imprensa;
- *Aumento das restrições ao uso da internet*, que se coadunam com determinações legais direcionadas às plataformas sociais;
- *Ampliação da coleta de dados pessoais dos cidadãos*, como os dados biométricos, e a unificação do acesso a eles por diversas áreas do governo (inclusive policiais e de inteligência);
- *Ampliação da criminalização*, muitas vezes por meio de dispositivos legais elásticos e pouco definidos, e o conseqüente aumento das competências de investigação da polícia.

Na tabela abaixo, foram registrados os exemplos de aplicação de cada uma dessas táticas, detalhadas nas subseções seguintes.

VIGILÂNCIA E VIOLAÇÕES À PRIVACIDADE					
TÁTICA / PAÍS	BRASIL	ÍNDIA	HUNGRIA	POLÔNIA	TURQUIA
Uso de softwares ilegais de espionagem	1º mandato *Acusação de tentativa de compra do software Pegasus.	1º mandato *Acusação de uso do software Pegasus.	1º mandato *Acusação de uso do software FinFisher.	1º mandato	1º mandato
		Mandatos subsequentes	Mandatos subsequentes 3º mandato *Acusação de uso do software Pegasus.	Mandatos subsequentes	Mandatos subsequentes 2º mandato *Acusação de uso de diversos softwares (Phorm, Package Sharper, Remote Control Systems, FinFisher, Deep Packet Inspection).
Aumento das restrições ao uso da internet	1º mandato *Edição de Medida Provisória que altera o Marco Civil da Internet e limita a possibilidade de as plataformas removerem conteúdos publicados em redes sociais.	1º mandato *Assinatura de decreto que permite que dez órgãos governamentais possam “interceptar, monitorar e descriptografar” informações de qualquer dispositivo computacional.	1º mandato	1º mandato	1º mandato *Publicação da Lei da Internet, que permite o bloqueio de sites.
		Mandatos subsequentes 2º mandato *Frequentes shut-downs da internet. *Proposição e publicação da lei de regulação da internet.	Mandatos subsequentes	Mandatos subsequentes	Mandatos subsequentes 3º mandato *Emendas à Lei da Internet, que, dentre outras normas, obrigam as plataformas a coletarem dados de seus usuários e compartilhá-los com as autoridades.

VIGILÂNCIA E VIOLAÇÕES À PRIVACIDADE (CONTINUAÇÃO)					
TÁTICA / PAÍS	BRASIL	ÍNDIA	HUNGRIA	POLÔNIA	TURQUIA
Ampliação da coleta de dados dos cidadãos e unificação do acesso a eles	1º mandato *Criação do Cadastro Base do Cidadão. *Polícia Federal adquire sistema de identificação biométrica.	1º mandato *Implementação de tecnologias de reconhecimento facial. *Implementação de tecnologias de identificação biométricas (programa unificado Aadhar). *Lançamento do programa “Índia Digital”.	1º mandato *Exoneração do ocupante do cargo de Autoridade Nacional de Dados Pessoais após questionamento sobre a realização de consultas nacionais de forma não anonimizada.	1º mandato *Promulgação da “lei de vigilância”, que autoriza a polícia a acessar metadados dos cidadãos.	1º mandato
		Mandatos subsequentes 2º mandato: *Tentativa de tornar obrigatório o cadastro no programa unificado Aadhar.	Mandatos subsequentes 2º mandato *Implementação de sistema de reconhecimento facial para uso da polícia.	Mandatos subsequentes	Mandatos subsequentes
Ampliação da criminalização e das competências de investigação da polícia	1º mandato *Uso de dispositivos da Lei de Segurança Nacional contra opositores políticos. *Encaminhada ao Congresso proposta de alteração da lei antiterrorismo.	1º mandato *Uso de informações coletadas pelo programa “Índia Digital” para perseguir opositores políticos e integrantes de movimentos sociais.	1º mandato *Criação da Força Tarefa Anti Terrorismo (TEK), com amplas prerrogativas de investigação.	1º mandato *Promulgação da lei de combate a “atividades terroristas”.	1º mandato *Publicação da lei antiterrorismo.
		Mandatos subsequentes 2º mandato *Acréscimos à lei antiterrorista (UAPA).	Mandatos subsequentes	Mandatos subsequentes	Mandatos subsequentes 4º mandato (1º como presidente) *Publicação da lei que regulamenta os serviços de inteligência do país e da lei de segurança nacional. *Publicação de decretos que ampliam a vigilância no ambiente digital sob justificativa de investigações.

3.1.1 USO DE SOFTWARES DE ESPIONAGEM

Conforme apontado anteriormente, o uso de softwares de espionagem tem sido utilizado como uma tática de sufocamento do espaço cívico (ver seção 2.2.2). Para além dos impactos na sociedade civil, a tática também subsidia investigações policiais e prisões. Conforma-se, ainda mais se o uso de tais instrumentos é reiterado, um tipo de política criminal que legitima o monitoramento de pessoas ou grupos específicos por parte dos agentes de segurança e inteligência sem nenhum controle judicial prévio. O uso desses softwares contribui para a construção de uma política de segurança pública que é, na prática, pouco ou nada transparente e que não respeita direitos básicos das pessoas investigadas.

Em 2021, uma investigação jornalística identificou que diversos governos ao redor do mundo utilizavam a tecnologia do software Pegasus pelo menos desde 2016. O programa, que uma vez instalado em um celular consegue coletar dados sobre o uso de quase todos os aplicativos do dispositivo, foi utilizado pelos governos **indiano** e **húngaro**, por exemplo, para espionar opositores políticos e jornalistas. No **Brasil**, investigação

revelou que um dos filhos do presidente, Carlos Bolsonaro, pressionou o Ministério da Justiça para compra do software durante licitação de 2021 que propositalmente não envolveu o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) nem a Abin. Após as revelações, a compra não foi concretizada.

Na **Hungria**, já nos primeiros anos da presidência de Orbán, em 2011, o país se envolveu em outro escândalo investigativo por utilizar o FinFisher, que permitia acesso a todos os registros digitais de computadores infectados¹³¹. Mais recentemente, segundo a imprensa, o governo de Viktor Orbán utilizou o Pegasus inclusive para espionar um doutorando da Central European University (CEU).

“ **UMA VEZ QUE UM TELEFONE É INFECTADO, UM OPERADOR DO PEGASUS PODE SECRETAMENTE EXTRAIR CONVERSAS, FOTOS, E-MAILS E DADOS DE LOCALIZAÇÃO, OU ATIVAR MICROFONES E CÂMERAS SEM QUE UM USUÁRIO SAIBA**

— *The Guardian*, What is the Pegasus Project Data?, 2021

As acusações de uso desse tipo de ferramenta de espionagem também são abundantes na **Turquia**, país em que, ao longo dos anos, as mudanças na legislação (detalhadas a seguir) foram acompanhadas pelo surgimento de evidências do uso de softwares ilegais de monitoramento como o Phorm, o Package Sharper, o Remote Control Systems, o FinFisher e o Deep Packet Inspection, este utilizado para monitorar o tráfego online pelo menos desde 2014¹³².

3.1.2 AUMENTO DAS RESTRIÇÕES AO USO DA INTERNET

Assim como o uso de softwares de espionagem, as restrições ao uso da internet fazem parte da estratégia de segurança pública dos países na medida em que: (i) permitem que os governos colem dados para subsidiar ações policiais e (ii) restringem a liberdade de expressão em nome da proteção de uma soberania nacional—que também legitima o uso de mais violência, como veremos a seguir.

As restrições podem ser de diversos tipos. No **Brasil**, esse tipo de tática não parece ter sido tão recorrente quanto em outros locais. As medidas detalhadas abaixo encontram eco, por aqui, na publicação, em 2021, da Medida Provisória que alterou o Marco Civil da Internet. Bolsonaro e seus apoiadores a nomearam de “MP da liberdade da expressão”, uma vez que ela limitava a possibilidade de as plataformas removerem conteúdo publicado em redes sociais. A medida foi criticada por especialistas da área por ampliar demais a ingerência do Executivo na dinâmica das plataformas e interferir na sua autonomia de, por exemplo, excluir conteúdos ofensivos ou de disseminação de notícias falsas. A MP não foi transformada em lei pelo Congresso, mas, no fim do mesmo ano, Bolsonaro enviou ao Congresso projeto de lei que reproduzia seu conteúdo.

Apesar de tais esforços, o recurso a essas táticas parece estar mais avançado em outros países. De acordo com o monitoramento da Humans Rights Watch, por exemplo, a **Índia** é um dos países em que mais ocorrem “*shut-downs*” da rede para prejudicar a mobilização política de opositores do governo.

131 NAGY, V. How to silence the lambs? Constructing authoritarian governance in post-transitional Hungary. *Surveillance & Society*, [S.L.], v. 15, nº 3/4, pp. 447-455, 9 ago. 2017. Queen’s University Library, p. 451.

132 YESIL, B.; SOZERI, E. K.. Online surveillance in Turkey: legislation, technology and citizen involvement. *Surveillance & Society*, [S.L.], v. 15, nº 3/4, pp. 543-549. Queen’s University Library, 9 ago. 2017, p. 546.

Modi, progressivamente, ampliou o controle e o acesso do Estado às comunicações online, incluindo as plataformas privadas. Em 2018, um de seus ministros assinou um decreto permitindo que dez órgãos governamentais tivessem o direito de “interceptar, monitorar e descriptografar qualquer informação gerada, transmitida, recebida e armazenada em qualquer dispositivo computacional” para fins de segurança e inteligência.

Além disso, em 2019, o governo indiano propôs uma lei de regulação da internet – em vigor desde 2021 – que exige, dentre outras coisas, que as plataformas e redes sociais excluam qualquer conteúdo apontado pelo governo como ilegal por colocar em risco os interesses da soberania do país, a ordem pública, a decência ou a moralidade.

“ ESTAS REGRAS SÃO UMA ILUSTRAÇÃO MUITO CLARA DO DESEJO DO GOVERNO DE CONTROLAR O DEBATE ONLINE. ELAS AMPLIAM FORMAS DE REGULAMENTAÇÃO SOBRE ÁREAS QUE ENRIQUECERIAM QUALQUER TIPO DE DEMOCRACIA E INCENTIVAM A AUTOCENSURA

— Diretor executivo da India’s Internet Freedom Foundation Apar Gupta, revista Time, 2021

A legislação também determina que as empresas devem enviar as informações pessoais de seus usuários sempre que requisitado por autoridades públicas. Também segue em discussão no país a promulgação e implementação de uma lei geral de proteção de dados proposta pelo governo Modi que, mesmo com tal objetivo, estabelece exceções tão amplas à sua aplicação – como, por exemplo, riscos à soberania, à segurança nacional e à ordem pública – que acaba por aumentar o poder de vigilância do Estado.

Na **Turquia**, foi publicada em 2007, ano em que Erdogan ainda cumpria seu primeiro mandato como primeiro-ministro, uma primeira versão da “Lei da Internet”, que obrigava os provedores de internet a monitorarem o conteúdo postado online. Desde 2014, o governo vem realizando alterações na lei que autorizam as autoridades públicas a acessarem os dados de usuários de empresas privadas (como redes sociais ou provedores de internet), bem como exigirem a remoção de determinados conteúdos postados em plataformas online¹³³.

3.1.3 AMPLIAÇÃO DA COLETA DE DADOS DOS CIDADÃOS E UNIFICAÇÃO DE ACESSO

A coleta massiva de dados pessoais dos cidadãos e o compartilhamento de seu acesso por diversas áreas do governo – desde aquelas responsáveis pela assistência social, até as de segurança e inteligência – também subsidiam uma prática de segurança pública pouco ou nada atenta aos direitos que deveriam ser garantidos aos cidadãos.

Por conta de tais riscos, no Brasil, especialistas viram com preocupação a implementação do Cadastro Base do Cidadão por Bolsonaro, em 2019. O programa unificou os registros de certos dados pessoais e possibilitou o compartilhamento deles entre vários órgãos federais. Não houve, contudo, nenhum cuidado

133 YESIL, B.; SOZERI, E. K. *op.cit.*

em implementar mecanismos de controle, que limitem o tipo de uso dos dados coletados. Além disso, nem a forma de garantir a segurança de tais informações foi bem delimitada. Ainda na mesma tática, em 2021, a Polícia Federal brasileira [adquiriu](#) um sistema de identificação biométrica.

Bolsonaro ainda não parece ter avançado tanto no projeto de implementação de tecnologias de vigilância e policiamento em massa, como foi marcante em países já reconhecidamente autocráticos.

“ [PODERÍAMOS] USAR A LEI EUROPÉIA E DO TRIBUNAL EUROPEU DE DIREITOS HUMANOS PARA DESMANTELAR O ESTADO DE VIGILÂNCIA QUE O FIDESZ CRIOU PARA MONITORAR A OPOSIÇÃO

— Professora de sociologia e assuntos internacionais da Princeton University
Kim Scheppele, [Verfassungs Blog](#), 2021

Ao tratarmos desse tipo de tática, o caso da **Índia** sob o governo de Narendra Modi chama a atenção. Em 2018, o país utilizava ao menos tecnologias de reconhecimento facial e de policiamento inteligente, que permitem que a polícia tenha acesso a uma diversidade de dados pessoais sobre boa parte dos cidadãos e cidadãs¹³⁴. Modi também implementou um programa unificado de identificação pública baseado na coleta de dados biométricos, o [Aadhar](#), e desde 2019 – ano de sua reeleição –, tem buscado transformar o cadastro no programa em uma [exigência obrigatória](#) para toda a população. O governo também investiu na criação do programa “Índia Digital”. Todas essas mudanças foram feitas sob justificativa de dar mais agilidade, acessibilidade e eficiência aos serviços públicos¹³⁵.

Contudo, sem um marco legal para controle do armazenamento e uso dos dados coletados, o governo passou a centralizar uma enorme quantidade de informações sobre seus cidadãos e, por meio delas, aumentou a perseguição contra opositores políticos e integrantes de movimentos sociais, como o Greenpeace e a Anistia Internacional¹³⁶.

Assim como na **Índia**, não há na **Hungria** um efetivo controle dos poderes de vigilância do Estado. O país pode ser considerado como um “Estado de vigilância”¹³⁷. Dentre as situações alarmantes, vale mencionar que o ex-ocupante do cargo de autoridade nacional de dados pessoais foi exonerado do cargo por questionar, em conformidade com as leis da União Europeia, a realização de consultas nacionais sobre diversas questões políticas (como, por exemplo, as políticas econômicas do governo) não anonimizadas, ou seja, que permitiam a identificação (por meio do nome e do endereço) de cada um dos respondentes¹³⁸.

134 FELDSTEIN, S. *op. cit.*, p. 26.

135 ARUN, P. Uncertainty and insecurity in privacyless India: A despotic push towards digitalisation. *Surveillance & Society*, [S.L.], v. 15, nº 3/4, pp. 456-464. Queen’s University Library, 9 ago. 2017, p. 459.

136 *Ibidem.*, p. 462.

137 SCHEPPELE, K. L. Escaping Orbán’s constitutional prison: How european law can free a new hungarian parliament, *VerfBlog*, dez. 2021.

138 SCHEPPELE, K. L. Making infringement procedures more effective: A comment on commission v. Hungary, *VerfBlog*, 30 abr. 2014.

Em 2016, Orbán também implementou um sistema de reconhecimento facial para ser utilizado pela polícia, que também tem acesso a outras bases de dados governamentais e pode cruzá-las com os dados biométricos coletados.

Na **Polônia** comandada por Andrzej Duda, foi publicada lei que ampliou os poderes de vigilância do Estado ao permitir que as forças de segurança acessem uma grande quantidade de metadados sobre a população sem mecanismos efetivos de regulação e controle do uso de tais informações¹³⁹.

3.1.4 AMPLIAÇÃO DA CRIMINALIZAÇÃO E DAS COMPETÊNCIAS DE INVESTIGAÇÃO DA POLÍCIA

Por fim, outra tática recorrente observada foi a ampliação do escopo de certas leis e das competências de investigação da polícia, em especial por meio da publicação de leis “antiterroristas” que, por serem muito amplas, foram utilizadas como instrumentos para criminalizar opositores políticos e integrantes de movimentos sociais. São leis que se baseiam em uma suposta ameaça à nação e sua soberania, o que legitimaria o uso de duros instrumentos de perseguição e investigação. Contudo, há pouca ou nenhuma definição das ações que configurariam tal ameaça ou das características das atividades terroristas. São tipos penais elásticos, que, por não terem definição específica, permitem a criminalização das mais variadas condutas e pessoas.

A tática parece estar no radar de Bolsonaro para um eventual segundo mandato: em março de 2022, ele encaminhou ao Congresso uma proposta de alteração da atual lei antiterrorismo para enquadrar entre as ações terroristas aquelas “violentas com fins políticos ou ideológicos”, o que permitiria que movimentos sociais fossem atingidos pela legislação – como já ocorre em outros países (ver seção 2.2.4). Além dessa iniciativa, nos primeiros anos de seu mandato, Bolsonaro utilizou dispositivos da Lei de Segurança Nacional – também pouco definidos – para investigar críticos e opositores. Apesar de tal lei, atualmente revogada, não ter sido promulgada por ele, Bolsonaro utilizou-a mais do que os mandatários anteriores (Diagnóstico da aplicação atual da Lei de Segurança Nacional, LAUT, 2021).

Na **Índia**, já foram realizados, em 2019, acréscimos a uma espécie de legislação antiterrorista do país (*Unlawful Activities Prevention Act*, ou UAPA, em inglês), o que permitiu, pela amplitude dos novos termos legais, que o governo colocasse cada vez mais pessoas e organizações sob o rótulo de “terroristas”. Isso aumentou seu poder de realizar investigações sem nenhum respeito aos direitos de privacidade de tais indivíduos¹⁴⁰. Além disso, diversos participantes dos protestos contra a lei que restringiu o acesso à cidadania de pessoas muçulmanas (ver seção 3.2.3) foram criminalmente processados com base em uma legislação antiga e pouco específica da era colonial¹⁴¹.

139 KLAUS, W. Security first: The new right-wing government in Poland and its policy towards immigrants and refugees. *Surveillance & Society*, [S.L.], v. 15, nº 3/4, pp. 523-528, Queen’s University Library, 9 ago. 2017.

140 RAMOS, C. G. *op. cit.*, p. 56.

141 *Ibidem.*, p. 8.

O governo **húngaro**, por sua vez, adotou diversas medidas que ampliaram seus poderes de vigilância¹⁴². Em 2016, o país foi condenado pela Corte Europeia de Direitos Humanos pela criação, em 2014, de uma força tarefa antiterrorismo (*Anti-Terrorism Task Force* ou TEK), que tinha amplas prerrogativas de vigilância¹⁴³.

A lei antiterrorismo promulgada no país previa que, nos casos de investigações de crimes contra a segurança nacional, a TEK poderia realizar buscas domiciliares secretas e acessar comunicações (digitais ou não) sem consentimento da pessoa investigada¹⁴⁴. A Corte considerou que a legislação, por sua amplitude e poucos mecanismos de controle, violava o direito à privacidade¹⁴⁵. O esquema de vigilância húngaro também tem sido utilizado contra ONGs e outras organizações da sociedade civil, inclusive ensejando a criminalização de indivíduos envolvidos com tais instituições¹⁴⁶.

“ LONGE DE NÃO TER UMA AUTORIDADE PARA COORDENAÇÃO CENTRALIZADA OU UM PROPÓSITO ABRANGENTE, OS DIVERSOS SISTEMAS DE VIGILÂNCIA QUE COMPÕEM O MOSAICO DE VIGILÂNCIA AUTORITÁRIA DA TURQUIA SÃO COORDENADOS PELO ESTADO TURCO E SERVEM AO PRINCIPAL PROPÓSITO DE CONTROLE

— Professor Associado da Universidade de York Ozgun E Topak, *Security Dialogues*, 2019

Na **Polônia**, foi publicada, em 2016, uma legislação de combate às “atividades terroristas”, que permite, dentre outras coisas, o bloqueio quase que imediato de qualquer site relacionado a “eventos terroristas”¹⁴⁷. Contudo, a legislação é vaga e não define bem tais categorias, o que permite seu uso indiscriminado, incluindo o uso contra opositores políticos. Um dos grupos mais diretamente afetados pelas mudanças nas legislações foi o de migrantes, uma vez que as leis permitem que as forças de segurança acessem e coletem todos os dados registrados sobre tais indivíduos por qualquer autoridade ou serviço público¹⁴⁸.

Por fim, no caso da **Turquia**, o governo de Recep Erdogan atua por meio de um robusto aparato de vigilância e perseguição de opositores no país, identificado como um mosaico de vigilância autoritária (“*authoritarian surveillant assemblage*”, ou ASA, em inglês)¹⁴⁹. O governo lança mão de diversas táticas de vigilância ao mesmo tempo: uma que mira os protestos, uma voltada para a internet e redes sociais, uma que controla a

142 NAGY, V. *op. cit.*

143 Corte Europeia de Direitos Humanos, *Case of Szabó and Vissy v. Hungary*,

144 *Ibidem.*

145 *Ibidem.*

146 NAGY, *op. cit.*, p. 353.

147 *Ibidem.*, p. 525.

148 *Ibidem.*

149 TOPAK, Ö. e. *The authoritarian surveillant assemblage: authoritarian state surveillance in Turkey*. *Security Dialogue*, [S.L.], v. 50, n° 5, pp. 454-472, 26 jun. 2019. SAGE Publications.

produção da mídia e uma que funciona por meio de um sistema de informantes-colaboradores civis¹⁵⁰. Nesse ponto, interessa detalhar brevemente as duas primeiras táticas citadas, que encontram paralelos diretos com a situação dos outros países já mencionados.

Os mecanismos turcos para vigilância nos protestos e perseguição de críticos e opositores do governo, por exemplo, foram ampliados largamente por meio da lei antiterrorismo publicada em 2006, que também estabelece categorias pouco definidas e passou a ser utilizada contra jornalistas, acadêmicos, opositores políticos e membros de movimentos sociais¹⁵¹. Tais indivíduos tiveram seus dados coletados por meio de câmeras, monitoramento online e acesso a seus dispositivos eletrônicos pessoais – tudo legitimando por uma lei que buscava combater a “propaganda terrorista” e o “apoio a organizações terroristas”¹⁵².

Já a competência da polícia para investigação foi expandida em 2014 por meio da lei que regulamentou os serviços de inteligência do país e da lei de segurança nacional aprovada em 2015, ambas formuladas a partir de conceitos elásticos e pouco definidos¹⁵³.

3.2 POPULISMO PENAL E PÂNICO MORAL

Populismo penal é um conceito utilizado para denominar um tipo de prática política que, ao propor soluções ou caminhos sobre os temas de segurança pública e política criminal, afasta evidências empíricas e opiniões de especialistas. Ao mesmo tempo, apresenta propostas que supostamente representam os interesses do “povo” em relação a tais temas¹⁵⁴. Trata-se de uma forma de ação política que busca mobilizar grandes audiências, muitas vezes para fins eleitorais ou como forma de legitimar a autoridade de determinados líderes políticos e tem sido responsável por insuflar ações policiais e punitivistas¹⁵⁵.

Vale dizer que, assim como o uso de tecnologias de vigilância, esse não é um fenômeno exclusivo dos países presididos por líderes autoritários – ao contrário, trata-se de mecanismo comumente mobilizado por políticos de países democráticos, como os **EUA** (ao menos até a presidência de Trump)¹⁵⁶.

Contudo, esse tipo de retórica também circula nos países autocráticos contemporâneos, inclusive muitas vezes aliado a um insuflamento do pânico moral da população: o termo é utilizado para descrever os momentos em que determinados indivíduos ou grupos são estereotipados e definidos (pela mídia e por atores políticos, por exemplo) como um risco à sociedade e a seus valores¹⁵⁷.

150 *Ibidem.*, p. 459-467.

151 *Ibidem.*, p. 461.

152 *Ibidem.*

153 YESIL, B.; SOZERI, E. K. Online surveillance in Turkey: Legislation, technology and citizen involvement. *Surveillance & Society*, [S.L.], v. 15, n° 3/4, pp. 543-549, Queen’s University Library, 9 ago. 2017.

154 GARLAND, D. What’s wrong with penal populism? Politics, the public, and criminological expertise. *Asian Journal of Criminology*, 2021, 16(3), pp. 257–277.

155 *Ibidem.*

156 *Ibidem.*, p. 260.

157 COHEN, S. *Folk devils and moral panic*. Nova York: Routledge, 1972.

Nesse contexto, observamos outras quatro táticas de concretização dessa estratégia:

- *Discursos e propagandas de construção de inimigo interno*, em geral direcionadas a um grupo social específico (como muçulmanos, migrantes, mulheres e pessoas LGBTQIA+ ou pessoas acusadas de envolvimento com comércio de substâncias psicoativas);
- *Aumento do policiamento e da militarização*, em especial no tratamento direcionado aos grupos sociais construídos como inimigos internos;
- *Restrições à cidadania* de sujeitos integrantes de tais grupos;
- *Multiplicação das formas de criminalização e endurecimento das penas* para condutas relacionadas a esses mesmos grupos.

Veja abaixo alguns exemplos de mobilização de cada uma dessas táticas.

POPULISMO PENAL E PÂNICO MORAL						
TÁTICA / PAÍS	BRASIL	ÍNDIA	HÚNGRIA	POLÔNIA	INDONÉSIA	FILIPINAS
Discursos e propagandas de construção de um inimigo interno	1º mandato *Período eleitoral marcado por discursos violentos contra opositores políticos do campo da esquerda. *Exaltação das forças policiais em oposição aos “vagabundos”, “bandidos” ou “baratas”. *Frequente descrédito do trabalho da Comissão Nacional da Verdade. *Investidas contra pessoas LGBTQIA+ e contra defensoras dos direitos reprodutivos das mulheres. *Discursos que colocam ONGs de defesa do meio ambiente como “câncer”.	1º mandato *Período eleitoral marcado por discursos antimuçulmanos.	1º mandato *Período eleitoral marcado por discursos anti-imigração, em especial contra migrantes de origem muçulmana.	1º mandato *Período eleitoral marcado por discursos antidireitos das mulheres e das pessoas LGBTQIA+ * Discursos contra a “ideologia de gênero”.	1º mandato *Período eleitoral marcado por discursos fundamentados na guerra às drogas.	1º mandato *Período eleitoral marcado por discursos fundamentados na guerra às drogas.
		Mandatos subsequentes 2º mandato *Aumento da frequência de discursos que colocam os muçulmanos como “outsiders”. *Incitação mais explícita da violência contra tal grupo.	Mandatos subsequentes 2º mandato *Aumento das propagandas e dos discursos anti-imigração, colocando migrantes como “invasores” ou um “perigo para o modo de vida húngaro”.	Mandatos subsequentes	Mandatos subsequentes	
Aumento do policiamento e da militarização	1º mandato *Ampliação da competência das forças de segurança para atuarem em questões ambientais.	1º mandato	1º mandato	1º mandato *Repressão violenta de protestos organizados por organizações feministas.	1º mandato *Aumento das operações policiais antidrogas.	1º mandato *Aumento das operações policiais antidrogas.
		Mandatos subsequentes 2º mandato *Repressão violenta de protestos contra mudanças legais que prejudicam os muçulmanos.	Mandatos subsequentes 2º mandato *Construção de muro na fronteira com a Sérvia, Croácia e Eslovênia. *Aumento do policiamento nas fronteiras. *Investimento em tecnologias de segurança nas fronteiras.	Mandatos subsequentes	Mandatos subsequentes	

POPULISMO PENAL E PÂNICO MORAL (CONTINUAÇÃO)						
TÁTICA / PAÍS	BRASIL	ÍNDIA	HÚNGRIA	POLÔNIA	INDONÉSIA	FILIPINAS
Restrições à cidadania	1º mandato *Proteção do “direito à vida desde a concepção” elencada como diretriz da Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil. *Tentativa de desmonte do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, que monitora as garantias de direitos humanos nas instituições de privação de liberdade.	1º mandato	1º mandato	1º mandato *Lançamento de um programa de incentivo financeiro para famílias, a fim de incentivar a fertilidade (restrição dos direitos reprodutivos das mulheres). *Diminuição da idade de aposentadoria das mulheres para reafirmar seu “potencial de cuidado”(restrição dos direitos reprodutivos das mulheres).	1º mandato *Implementação de programa público de internação compulsória para usuários de drogas. *Falta de investigação e negligência para controlar práticas de tortura e assassinatos de suspeitos por tráfico e uso de drogas, promovidos pelas forças de segurança pública.	1º mandato *Falta de investigação e negligência para controlar práticas de tortura e assassinatos de suspeitos por tráfico e uso de drogas, promovidos pelas forças de segurança pública.
		Mandatos subsequentes 2º mandato *Aprovadas mudanças na Lei de Cidadania, que obstaculizam o acesso à cidadania indiana para pessoas muçulmanas. *Falta de ação policial para conter a violência dos civis em bairros muçulmanos, que foram destruídos e saqueados.	Mandatos subsequentes 2º mandato *Desmonte da legislação que regulamentava as possibilidades de asilo ou refúgio.	Mandatos subsequentes 2º mandato *Restrições ao direito ao aborto legal.	Mandatos subsequentes	
Multiplicação da criminalização e endurecimento das penas	1º mandato * Aprovação do pacote anticrime, que aumenta a pena máxima possível e dificulta a progressão de regime e a liberdade condicional, em especial para condutas listadas na Lei de Crimes Hediondos.	1º mandato	1º mandato	1º mandato	1º mandato *Solicitação da execução imediata da pena de morte de 14 acusados por tráfico de drogas. *Aumento das prisões em razão de crimes relacionados ao comércio de substâncias ilícitas.	1º mandato *Aumento das prisões em razão de crimes relacionados ao comércio de substâncias ilícitas.
		Mandatos subsequentes 2º mandato	Mandatos subsequentes 2º mandato *Aprovação de lei que criminaliza “a promoção e o suporte à imigração ilegal” (StopSoros Law).	Mandatos subsequentes 2º mandato *Criminalização de pessoas portadoras de HIV que “exponham outras ao risco de infecção”.	Mandatos subsequentes	

3.2.1 DISCURSOS E PROPAGANDAS DE CONSTRUÇÃO DE UM INIMIGO INTERNO

Dentre as táticas mobilizadoras do populismo penal e do pânico moral, chama a atenção a recorrência com que os autocratas proferiram falas associando um determinado grupo social com uma ameaça interna ao país. Em regra, a tática foi utilizada largamente tanto como forma de impulsionar as candidaturas de tais líderes em suas primeiras eleições, quanto nos períodos eleitorais subsequentes.

Assim como no caso das ONGs (ver seção 2.2.1), outros grupos foram alvos do mesmo tipo de “vilanização pública”: os imigrantes na **Hungria**, as mulheres e as pessoas LGBTQIA+ na **Polônia**, os muçulmanos na Índia e qualquer pessoa envolvida no comércio ou consumo de substâncias ilícitas na **Indonésia** e nas **Filipinas**. Esse tipo de discurso legitima o amplo uso do aparato do sistema de justiça criminal – em especial as polícias e as prisões – como forma de controlar o grupo “perigoso”. Além disso, fundamenta também medidas legais de restrição dos direitos das pessoas identificadas com tais grupos, como se verá a seguir.

Na **Hungria**, Orbán se elegeu com um forte discurso anti-imigração, em especial contra migrantes de origem muçulmana¹⁵⁸. Em alguns de seus discursos, Orbán diz que tais grupos seriam um perigo para o “modo de vida húngaro” e que os imigrantes islâmicos ameaçariam os valores cristãos do país¹⁵⁹. Nota-se a tentativa de pintar esse grupo como “invasores”, que colocam em risco desde a identidade nacional do país até os indivíduos pessoalmente¹⁶⁰. Esse tipo de construção muitas vezes legitima mudanças legais que restringem direitos e ampliam o uso de instrumentos da justiça criminal, como o policiamento ostensivo e o encarceramento.

“ OS INVASORES [MUÇULMANOS] SÃO COMO CUPINS NO SOLO DE BENGALA (...) UM GOVERNO DO BJP IRÁ PEGAR OS INVASORES UM A UM E JOGÁ-LOS NA BAÍA DE BENGALA

— Ministro de Assuntos Domésticos da Índia Amit Shah, em discurso de campanha, 2019

Na **Polônia**, Duda e os integrantes de seu governo direcionam seus ataques às mulheres, pessoas LGBTQIA+ e qualquer coletivo ou movimento social que defenda os interesses de tais grupos (ver seção 2.2.1). A estratégia é antiga e foi um dos elementos centrais de sua campanha à presidência¹⁶¹. As políticas antigênero já foram consideradas como a “cola simbólica” do liberalismo **polonês** e **húngaro**, dada sua centralidade no projeto autoritário dos dois países¹⁶². No país, o discurso do pânico moral como um todo foi legitimado pelo combate à “ideologia de gênero”, apresentado como urgente por colocar “as crianças em risco” e destruir “a própria fundação da civilização” polonesa¹⁶³.

Na **Índia**, por sua vez, a perseguição tem se voltado contra os muçulmanos, legitimada pelo forte caráter religioso hinduísta do governo Modi. O alinhamento de Modi com um discurso fundamentalista religioso não é novo: mesmo antes de ser presidente, ele já emitia discursos públicos que incentivavam inclusive a violência contra muçulmanos – que compõem um grupo de cerca de 190 milhões de pessoas na Índia, mas têm baixíssima representação política.

158 GYOLLAI, D. Bridging Copenhagen and Paris: How hungarian police accept anti-immigrant discourse. *European Security*, [S.L.], pp. 1-20, 26 dez. 2021. Informa UK Limited.

159 *Ibidem*.

160 *Ibidem*, p. 7.

161 GRZEBALSKA, W.; PETÓ, A. The gendered modus operandi of the illiberal transformation in Hungary and Poland. *Women's Studies International Forum*, [S.L.], v. 68, pp. 164-172, maio 2018. Elsevier BV.

162 *Ibidem*., p. 165.

163 *Ibidem*, p. 166.

Apesar de não ser nova, a estratégia de retratar os muçulmanos como “outsiders”, “infiltrados” ou “cupins” que “invadem” a nação se tornou progressivamente mais explícita e violenta ao longo dos anos e após a última reeleição de Modi, em 2019.

Também interessam para pensar a relação entre populismo penal, pânico moral e autoritarismo os casos da **Indonésia** e das **Filipinas**. O presidente indonésio, Joko Widodo e o presidente filipino, Rodrigo Duterte, tem promovido uma violenta guerra às drogas que revela que, mesmo quando não há um grupo social tão específico eleito como alvo do pânico moral propagado pelo governo (como imigrantes, mulheres e LGBTQIA+ ou muçulmanos), estratégias de populismo penal também podem ser centrais para o avanço da agenda autoritária do século XXI.

O combate ao tráfico e consumo de drogas por meio de punições mais severas e aumento da perseguição policial são pilares centrais do governo de Widodo e Duterte desde suas campanhas eleitorais, momento em que tais discursos foram relevantes para seu sucesso nas urnas¹⁶⁴. Na **Indonésia**, Widodo já disse que a polícia especializada em narcóticos não deveria hesitar em atirar nos traficantes de drogas, que estariam “arruinando o país”¹⁶⁵.

“ ESTÁ DESEQUILIBRADO, O BANDIDO TEM MAIS DIREITO DO QUE O CIDADÃO DE BEM. (...) NÓS TEMOS QUE DAR UMA RETAGUARDA JURÍDICA PARA AS PESSOAS QUE FAZEM A SEGURANÇA: POLICIAL CIVIL, MILITAR, FEDERAL, RODOVIÁRIO. (...) OS CARAS [CRIMINOSOS] VÃO MORRER NA RUA IGUAL BARATA, PÔ. E TEM QUE SER ASSIM

— Presidente Jair Bolsonaro, em entrevista ao canal de Leda Nagle, 2019

A postura parece similar ao que faz Bolsonaro no **Brasil** quando elogiou a chacina do Jacarezinho, que, em 2021, resultou em 28 mortes e teve como justificativa oficial o combate ao tráfico de drogas. Segundo ele, os mortos seriam “traficantes que roubam, matam e destroem famílias”. O presidente também já comparou “bandidos” a “baratas” e sempre defende o excludente de ilicitude para policiais.

Interessante lembrar, ainda, a centralidade que o discurso da guerra às drogas tem para a política criminal brasileira desde pelo menos 2006¹⁶⁶. Bolsonaro segue incentivando a prisão de pessoas criminalizadas por tráfico de drogas e, inclusive, já afirmou que é “uma pena” que não haja pena de morte para tais casos no Brasil.

A retórica de construção de inimigos também pode ser identificada na maneira com que Bolsonaro, seus filhos e seus apoiadores se manifestam sobre o período da ditadura militar e sobre aqueles empenhados em resgatar e preservar tal memória. Em 2019, o presidente disse que os trabalhos da Comissão Nacional da Verdade seriam “balela”. Ele também desacreditou abertamente os relatos feitos pela ex-presidenta Dilma Rousseff sobre as torturas que sofreu naquele período.

164 MUTIARIN, D., TOMARO, Q. P. V., & ALMAREZ, D. N. The war on drugs of Philippines and Indonesia: A literature review | Mutiarin | Journal of Public Administration and Governance. *Journal of Public Administration and Governance*, 2019, 9(1), 41., p. 45

165 *Ibidem.*, p. 51.

166 CAMPOS, M. S., & ALVAREZ, M. C. Pela metade: implicações do dispositivo médico-criminal da “Nova” Lei de Drogas na cidade de São Paulo. *Tempo Social*, 29(2), pp. 45-73.

Esse tipo de fala se insere em uma tentativa mais ampla de caricaturizar seus opositores políticos, em especial os do campo da esquerda, como inimigos internos – retórica adotada por ele já durante o período eleitoral. Em setembro de 2018, Bolsonaro disse em evento de campanha que iria “fuzilar a petralhada”. As investidas seguiram ao longo de todo seu mandato: em 2020, por exemplo, Bolsonaro publicou postagem em rede social comemorando a morte de Che Guevara e dizendo que este só “só inspira marginais, drogados e a escória de esquerda”.

Por fim, a cruzada de vários setores do governo **brasileiro** contra a “ideologia de gênero” teve diversas repercussões no campo da educação (ver seção 1.1.2), mas também é um dos pilares de atuação do Ministério da Família, Mulher e Direitos Humanos – nomeado dessa forma por Bolsonaro e chefiado por Damares Alves, que em sua cerimônia de posse já afirmava que “menino veste azul e menina veste rosa”. As investidas contra pessoas LGBTQIA+ e também contra as defensoras dos direitos reprodutivos das mulheres, em especial do aborto, foram frequentes e encontram paralelos com o processo que ocorreu na **Polônia**. Em 2019, por exemplo, Alves chegou a denunciar ao Ministério Público uma reportagem sobre aborto seguro produzida pela revista feminista AzMina, alegando que a matéria fazia “apologia ao crime”.

Além disso, apesar de não haver uma perseguição específica contra migrantes ou organizações que trabalhem com o tema, Bolsonaro já disse que ONGs que atuam na Amazônia em defesa da pauta ambiental são “câncer” (ver seção 2.2.1) – em 2019, alguns brigadistas e ativistas de uma ONG da região foram presos e acusados de iniciarem incêndios na floresta.

Vale dizer que, no Brasil, a adoção dessa retórica ganha contornos ainda mais preocupantes quando combinada com o esforço de desregulamentação do acesso à armas de fogo empreendido por Bolsonaro. Suas tentativas de ampliar a circulação de armas e munições, principalmente para civis, foram bem sucedidas: entre 2018 e 2022, o número de licenças de armas de fogo cresceu 473%. As medidas são frequentemente justificadas por um discurso de necessidade de proteção do direito de “legítima defesa”, que coloca como perigosos todos os grupos que Bolsonaro insiste em construir como inimigos.

3.2.2 AUMENTO DO POLICIAMENTO E DA MILITARIZAÇÃO

Dentre as ações legitimadas pela criação de um inimigo interno, uma das mais frequentes é o aumento do investimento nas forças de segurança. Essas passam a contar com diversos recursos, inclusive tecnológicos, e tem suas ações – mesmo quando violentas – respaldadas pelo poder público. Além disso, muitas vezes essas forças têm sua área de atuação ampliada e passam a ser responsáveis por questões que não seriam, à primeira vista, securitárias.

Foi o que ocorreu na **Hungria**, onde uma das políticas de Orbán contra a entrada de imigrantes no país foi a construção de um muro em região de fronteira extremamente militarizada¹⁶⁷. Em 2015, ele construiu um muro na fronteira do país com a Sérvia, a Croácia e a Eslovênia¹⁶⁸. Dentre outras ações, o policiamento das fronteiras aponta para a configuração de uma verdadeira securitização da migração: além da criação do muro, um grande número de policiais foi deslocado para atuar nas fronteiras e houve um alto investimento em tecnologias de segurança no local¹⁶⁹.

167 BEUCHAMP, Z. It happened there: how democracy died in Hungary. *Vox*, 13 set. 2018.

168 *Ibidem*.

169 GYOLLAI, D., *op. cit.*

Os discursos de Orbán também são recheados de elogios para as forças policiais que atuam nas fronteiras, frequentemente apresentados por ele como “heróis”, que defenderiam as “famílias húngaras” contra inimigos — incluídos os construídos por sua própria propaganda¹⁷⁰.

Esse aspecto guarda estreita semelhança com o modo como Bolsonaro frequentemente se dirige aos policiais militares e agentes da segurança pública no Brasil. Dentre outras falas que os colocam como heróis, o presidente já elogiou, em 2019, policiais que matam em serviço, e, em 2020, afirmou que “Entre a vida de um policial e de mil vagabundos (...) eu fico com aquele policial militar”.

O aumento do policiamento e a militarização também podem ser identificados nos sucessivos episódios de repressão a protestos ou a movimentos sociais. Na **Índia**, por exemplo, a publicação da Lei de Cidadania — que baseia o acesso à cidadania em critérios religiosos e será detalhada adiante — foi acompanhada de diversos protestos organizados pela comunidade muçulmana no país, que foram combatidos com brutal violência por parte dos apoiadores de Modi e um alto nível de repressão por parte da polícia. Segundo relatório da Human Rights Watch (“Shoot the traitors” - Discrimination against muslims under India’s New Citizenship Policy, 2020), as forças policiais prenderam e espancaram diversos ativistas (incluindo crianças).

Foi também o que aconteceu na **Polônia**, por exemplo nos protestos organizados em resposta às restrições ao direito ao aborto: em 2020, organizações da sociedade civil denunciaram o uso abusivo da força por parte dos agentes de segurança, bem como as detenções arbitrárias de manifestantes e jornalistas.

Nas **Filipinas**, houve um aumento extraordinário do uso das forças policiais para o combate ao tráfico de drogas. Ao ser eleito, em 2016, Rodrigo Duterte passou a incentivar a realização de operações policiais antidrogas — o número de tais ações saltou de cerca de 25.000, em 2015, para mais de 54.000, em 2016¹⁷¹.

No **Brasil**, para além dos discursos de apoio às forças de segurança e às suas práticas violentas, Bolsonaro efetivamente ampliou suas competências: a questão ambiental, por exemplo, também passou a estar sob a alçada da polícia. Já em 2019, Bolsonaro autorizou o uso da Força Nacional em operações vinculadas ao ICMBio. Em 2021, o mesmo órgão assinou, em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente, termo de cooperação que permite que a Polícia Militar emita multas ambientais na região do Pantanal.

3.2.3 RESTRIÇÕES À CIDADANIA

As restrições à cidadania de grupos específicos em geral acompanham e legitimam outras medidas legais, como o maior policiamento ou o encarceramento. Ao mesmo tempo, elas também são legitimadas pelo discurso de construção de inimigos. Esse tipo de tática também permite que os próprios civis se voltem contra esses grupos — a negligência dos governos ao lidar com casos de vigilantismo ou de “justiça com as próprias mãos”, por exemplo, configura uma restrição aos direitos das pessoas violentadas. Esse ponto revela que as táticas de restrição de direitos de certos grupos não são só negativas: podem vir acompanhadas de estratégias positivas de ampliação dos direitos de outros grupos sociais, muitas vezes construídos como antagonistas do grupo considerado como um potencial inimigo.

Na **Índia**, por exemplo, no final de 2019 o governo aprovou uma emenda à Lei de Cidadania (*Citizenship Amendment Act*, ou CAA, em inglês). Pela primeira vez, a legislação leva em conta a religião para facilitar ou obstaculizar o acesso à cidadania: por exemplo, os refugiados ou imigrantes irregulares não-muçulmanos

170 GYOLLAI, D., *op. cit.*, p. 8.

171 MUTIARIN, D., TOMARO, Q. P. V., & ALMAREZ, D. N. *op. cit.* pp. 49-50.

têm incentivos legais para regularizar sua situação no país, ao mesmo tempo em que os muçulmanos – identificados por membros do governo como “infiltrados” – são expressamente excluídos de tais previsões ([Humans Rights Watch, “Shoot the traitors” - Discrimination against muslims under India’s New Citizenship Policy, 2020](#)).

A aprovação da lei gerou uma onda de protestos que, além de serem duramente reprimidos pela polícia, encontraram reações de civis: alguns deles armados com espadas, bastões e garrafas de vidro invadiram, destruíram e saquearam diversos bairros muçulmanos. A violência foi incentivada por políticos do partido do presidente, um dos quais publicamente afirmou que as pessoas deveriam “atirar nos traidores” e a polícia pouco atuou para conter esse tipo de violência direta ([Humans Rights Watch, “Shoot the traitors” - Discrimination against muslims under India’s New Citizenship Policy, 2020, p. 1-7](#)).

Na **Hungria**, não apenas foi construída uma barreira física para impedir ou diminuir o fluxo de pessoas, mas foram impostos obstáculos legais para tanto, uma vez que a legislação que previa a possibilidade de asilo ou refúgio no país foi totalmente desmontada¹⁷².

“ NÃO CONSIDERAMOS ESSAS PESSOAS COMO MUÇULMANOS REFUGIADOS. NÓS OS CONSIDERAMOS INVASORES

— Primeiro-ministro húngaro Viktor Orbán, em entrevista ao [Bild Newspaper](#), 2018

Na **Polônia**, o governo de Duda utiliza estratégias de fortalecimento do modelo considerado “ideal” de família: em 2016, foi lançado um programa de incentivo financeiro para famílias com crianças, que aumentava conforme o número de crianças na família, a fim de incentivar a fertilidade¹⁷³. Além disso, o governo diminuiu a idade para aposentadoria das mulheres para 60 anos com o objetivo de reafirmar o “potencial de cuidado” de cada uma delas¹⁷⁴. Tais políticas colocam as mulheres como explicitamente responsáveis por esse tipo de trabalho doméstico e de cuidado, sem incentivar os homens a colaborarem em tal esfera das relações familiares¹⁷⁵. São políticas que ganham tração também por meio do discurso de criação de um inimigo interno – que é sempre retratado em oposição ao modelo de cidadão incentivado por determinadas políticas públicas.

Esse tipo de política se combinou com restrições diretas aos direitos reprodutivos das mulheres: em 2020, no curso do segundo mandato de Duda, a corte constitucional do país – então composta por uma maioria de ministros nomeados pelo partido do presidente – restringiu ainda mais o direito ao aborto legal, excluindo a possibilidade para casos de má-formação embrionária. Em janeiro de 2021, quando a mudança entrou em vigor, uma nova onda de protestos – duramente reprimidos – tomou o país ([ver seção 2.2.4](#)).

Na **Indonésia**, as restrições de direita vinculadas à política antidrogas podem ser percebidas quando se atenta às pessoas usuárias de drogas: o governo criou um programa de “comunicação compulsória” sobre os casos de uso de drogas que leva à internação compulsória desses sujeitos – a medida já foi contestada por especialistas da região, que alegam não haver “tratamento” possível em um contexto de obrigatoriedade,

172 GYOLLAI, D., *op. cit.*, p. 6.

173 GRZEBALSKA, W.; PETÓ, A., *op. cit.*, p. 167

174 *Ibidem*.

175 *Ibidem*.

restrição da liberdade e exclusão da comunidade¹⁷⁶. Além desses mecanismos, as denúncias de violência por parte de agentes públicos de segurança durante sua atuação são pouco investigadas. Nas **Filipinas**, inclusive, há denúncias de que o governo apoiou assassinatos extra-judiciais de suspeitos por tráfico e uso de drogas¹⁷⁷.

No **Brasil**, Bolsonaro restringiu certos direitos das pessoas presas. Em 2019, exonerou todos os peritos do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), órgão responsável por monitorar a situação das instituições de privação de liberdade e verificar a garantia dos direitos humanos internacionais (Da desregulamentação à intervenção: as políticas de controle do crime e da violência no governo Bolsonaro, Heinrich Böll Stiftung, 2021). Apesar da sua tentativa de desidratar o MNPCT, sua decisão foi suspensa pela Justiça Federal e não foi implementada. Além disso, as restrições aos direitos reprodutivos das mulheres também ganharam mais espaço dentro do governo: em 2020, por exemplo, a proteção do “direito à vida desde a concepção” – em oposição clara ao direito ao aborto – foi elencada como diretriz da Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil.

3.2.4 MULTIPLICAÇÃO DAS FORMAS DE CRIMINALIZAÇÃO E ENDURECIMENTO DAS PENAS

Por fim, também foi identificada uma tática de multiplicação das formas de criminalização. Nesse sentido, há novamente uma ampliação da criminalização, mas dessa vez a mesma foi entendida como uma diversificação dos tipos penais: criam-se novos crimes que colocam sob o alcance do sistema de justiça criminal práticas especificamente relacionadas com os grupos sociais retratados como inimigos. Além disso, em alguns países as penas de crimes já vinculados a determinados grupos foram agravadas, ou seja, determinadas condutas passaram a ser passíveis de uma punição mais longa ou mais grave (como a restrição de liberdade).

“ EM VEZ DE ATENDER AOS PONTOS DE VISTA DOS ESPECIALISTAS (...) POLÍTICOS E LEGISLADORES POPULISTAS DIZEM SE BASEAR NOS ANSEIOS DE PESSOAS HÁ MUITO EM SOFRIMENTO, SOBRETUDO DAS VÍTIMAS, CUJAS PREFERÊNCIAS SÃO GERALMENTE POR MEDIDAS MAIS PUNITIVAS

– David Garland, *Asian Journal of Criminology*, 2021

Na **Hungria**, por exemplo, a retórica de construção de inimigos se desdobrou na criminalização direta de ONGs e movimentos sociais que lidavam com a questão da migração no país, por meio da lei “Stop Soros” (ver seção 2.2.4). A lei criou novos crimes relacionados à promoção e ao apoio da imigração ilegal, alguns puníveis com penas de prisão. Dentre as condutas criminalizadas estão, por exemplo, a distribuição de conteúdo informativo sobre migração nas fronteiras do país.

176 MUTIARIN, D., TOMARO, Q. P. V., & ALMAREZ, D. N. *op. cit.*, p. 52.

177 RAMOS, C. G., *op. cit.*, p. 311.

Já na **Polônia**, em novembro de 2020, o instituto Life and Family Foundation – também crucial à restrição polonesa ao aborto – conseguiu, através de iniciativa popular de lei – propor um projeto com clara inspiração russa ao Parlamento (“[Stop LGBT Bill](#)”), que viria a proibir a “promoção” de relacionamentos homoafetivos e proibiria paradas do orgulho LGBT. Até julho de 2022, não há registro da aprovação de tal lei.

Contudo, no mesmo ano, o país [aumentou a pena](#) para a conduta de expor “outras [pessoas] ao risco de infecção” pelo vírus do HIV, já criminalizada anteriormente. A mudança foi feita dentro de um pacote de alterações no Código Penal aprovadas por conta da pandemia. Agora, pessoas acusadas de tal crime podem enfrentar penas de até oito anos de prisão – antes, a pena máxima era de 3 anos. Ativistas LGBTQIA+ [apontam](#) que a lei amplia a discriminação em face de pessoas que convivem com o HIV e prejudica o acesso ao tratamento da doença.

Por fim, na **Indonésia**, assim que Widodo foi empossado no cargo pela primeira vez, em 2014, o presidente voltou a utilizar a sanção de pena de morte e solicitou a execução de 14 pessoas sentenciadas por tráfico de drogas, em um evidente movimento de endurecimento penal¹⁷⁸. Entre 2016 e 2018, praticamente 120.000 pessoas foram presas no país em razão de crimes relacionados ao comércio de substâncias ilícitas¹⁷⁹. Atualmente, cerca de 70% da população prisional local é composta por pessoas acusadas desse tipo de crime¹⁸⁰.

Assim como na Indonésia, no **Brasil**, Bolsonaro também se elegeu alegando que iria endurecer as penas de prisão. Já em 2019, foi [aprovado](#) o pacote anticrime, que alterou diversos pontos da legislação penal e processual penal do país. Dentre as mudanças, apresentadas pelo então ministro da Justiça Sérgio Moro, estão o aumento da pena máxima (de 30 para 40 anos) e a obstaculização da progressão de regime e da liberdade condicional para diversos crimes, em especial aqueles listados na Lei de Crimes Hediondos.

178 MUTIARIN, D., TOMARO, Q. P. V., & ALMAREZ, D. N. *op. cit.*, p. 51.

179 *Ibidem.*, p. 49-50.

180 *Ibidem.*, p. 53

REELEIÇÃO DO AUTOCRATA COMO MARCO DA AUTOCRATIZAÇÃO

Diversos países passam atualmente por processos de autocratização. Ações e omissões estatais resultam, nesses momentos, em graves violações de liberdades civis e políticas e no desrespeito ao Estado de Direito. Está em jogo a transição do próprio regime político democrático. O mundo experimenta uma terceira onda de autocratização.

No atual contexto de escalada autoritária, o **Brasil** tem sido apontado por organizações internacionais como um dos seus principais expoentes. Este processo se relaciona com as crises políticas e de legitimidade democrática que o país tem enfrentado nos últimos anos e se intensificou com a eleição de Jair Bolsonaro para a presidência.

Bolsonaro nunca escondeu, em seus discursos e suas práticas, a intenção de construir um projeto autocrático, como amplamente apontado neste relatório. O país enfrentará novas eleições em outubro. Conforme apontam as análises de experiências estrangeiras, a reeleição de um autocrata ao poder acelera a degradação da democracia.

Este foi o caso de Narendra Modi na Índia, Viktor Orbán na **Hungria**, Recep Erdoğan na **Turquia** e Andrzej Duda na **Polônia**. Nesses países, a reeleição coincidiu com um agravamento da escalada autoritária: segundo escala analisada (V-Dem), que classifica regimes em quatro graus – democracia liberal, democracia eleitoral, autocracia eleitoral e autocracia fechada –, houve na **Polônia** declínio de democracia liberal para democracia eleitoral durante o **2º mandato de Duda**. Na **Turquia**, na **Hungria** e na **Índia**, houve declínio de democracia eleitoral para autocracia eleitoral durante o **3º mandato de Erdogan**, o **3º mandato de Orbán** e o **2º mandato de Modi**, respectivamente.

A reeleição, portanto, tem servido como marco fundamental no aprofundamento de processos de autocratização. O evento da reeleição confere legitimidade ao que se fez no primeiro mandato e uma autorização majoritária para a continuidade do projeto. E a espiral de autocratização se acelera.

Turquia, Polônia, Índia e Hungria são exemplos centrais da mais recente onda de erosão democrática. Análises do fenômeno indicam que autocratas eleitos democraticamente fazem mudanças internas aos sistemas político e de justiça para subverter o funcionamento das instituições, fortalecer o Poder Executivo, reduzir os mecanismos de freios e contrapesos e cooptar demais instituições, poderes e agências do Estado.

Especialmente após a eleição de Jair Bolsonaro para a presidência, organizações internacionais vêm alertando para o processo de autocratização no **Brasil**, refletido em quedas na avaliação do país sobre a **qualidade do regime democrático** (V-Dem), do respeito às **liberdades civis e políticas** (Freedom House) e do comprometimento com o **Estado de Direito** (World Justice Project).

Fora a piora dos índices internacionais metrificados, a experiência autoritária desde a eleição de Jair Bolsonaro é evidente pela observação mais detalhada dos eventos no país entre 2019 e 2021. Um mapeamento do LAUT registrou **1.692 atos autoritários**, tanto em nível estadual como federal, que se expressaram na **construção de inimigos**, na **redução de instâncias controle e/ou centralização**, no **ataque ao pluralismo e a minorias** e na **legitimação da violência e do vigilantismo**.

Ao jogar luz em padrões que têm ocorrido em outros países, esta pesquisa apresenta um panorama comparado para chamar atenção a processos que estão em curso atualmente no **Brasil**. As similaridades com outros processos em curso no mundo, além de especificidades locais, alertam para cenários dramáticos para a estrutura institucional de proteção de direitos, para a consistência da competição democrática e para a sobrevivência de pressupostos mínimos do Estado de Direito

As estratégias de autocratas na **Turquia, Polônia, Índia e Hungria**, mais longevas, já permitem perceber como seus efeitos antidemocráticos se acumulam e se fortalecem no tempo. Possibilitam o olhar com algum distanciamento histórico e tornam mais visível o encadeamento de táticas preparatórias da autocratização.

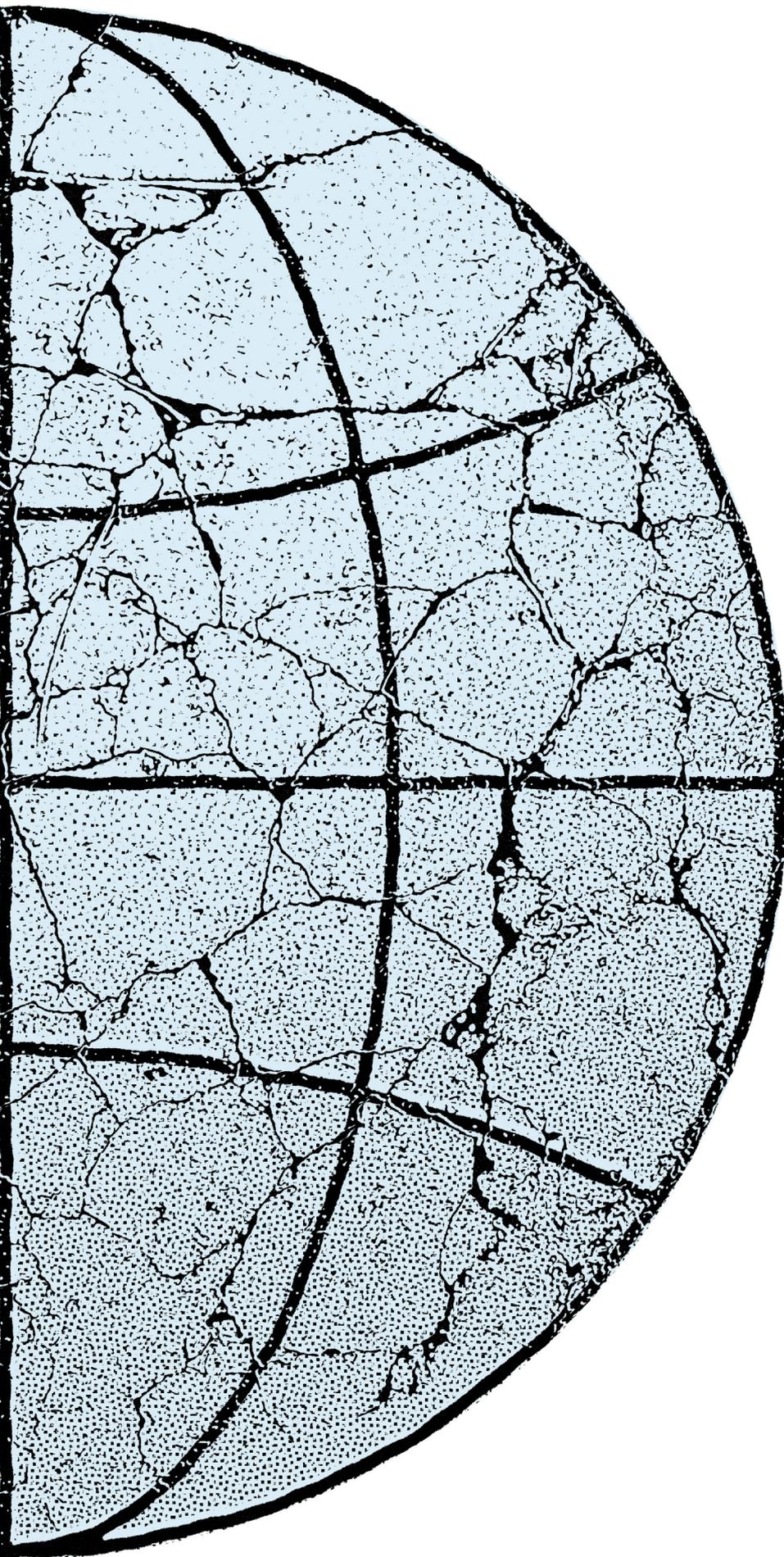
Há em todas as áreas analisadas (espaço cívico, educação e segurança) eventos no **Brasil** que ilustram **estratégias e táticas semelhantes** às dos autocratas das outras nacionalidades.

Para antever cenários brasileiros, é necessário considerar, primeiro, o **duplo padrão de ação** dos autocratas nos países analisados. De forma complementar ao uso do aparato estatal para **bloqueio e repressão** (por exemplo, combate à “doutrinação” na educação básica, ataques à liberdade individual de acadêmicos no ensino superior, entraves financeiros e criminalização no espaço cívico, maior criminalização e aumento de penas na segurança pública), ocorre também o **incentivo e a promoção** de agendas (por exemplo, exaltação nacionalista e revisionismo histórico-científico na educação, favorecimento de alguns atores e pautas no espaço cívico, propagandas de pânico moral na segurança pública).

Algumas linhas táticas aparecem como um padrão em todas as áreas analisadas. São elas as **restrições a direitos por via regulatória**, o uso de **ferramentas de vigilância**, a retórica de **construção de inimigos** e a **ampliação do âmbito de criminalização de condutas**.

Todas as táticas empregadas lançam mão de **ferramentas formais** (por exemplo, mudança legislativa, poder de polícia, controle orçamentário) e **informais** (discurso nacionalista, incitação do medo e da violência, deslegitimação e vilanização).

Não há receita pronta para se interromper ou reverter o processo de autocratização. A retomada da marcha de aprofundamento da democracia ainda não está no horizonte. O que se sabe, com base nas experiências relatadas, é que a reeleição do autocrata põe em risco a própria manutenção da competição democrática.



REALIZAÇÃO

LAUT

 laut.org.br

 [@Laut_br](https://www.instagram.com/Laut_br)

 [@laut-org](https://www.linkedin.com/company/laut-org)

 [@Laut.org](https://www.facebook.com/Laut.org)

 [@Laut_br](https://twitter.com/Laut_br)

APOIO

