

ESTADO ADMINISTRATIVO E NEOAUTORITARISMO: UMA ANÁLISE DO PAPEL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NOS PROCESSOS DE EROÇÃO DEMOCRÁTICA

ADMINISTRATIVE STATE AND NEO-AUTHORITARISM: AN ANALYSIS OF THE ROLE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN DEMOCRATIC EROSION



Felipe Salathé Rogoginsky¹

RESUMO: O presente artigo sugere a existência de um movimento de enfraquecimento da autonomia dos órgãos e entes integrantes da administração pública em razão do advento dos chamados novos governos autoritários ou neautoritarismo. O autoritarismo é causa de concentração de poder nas mãos dos chefes do Executivo, desnutrindo não só instituições políticas, como o Congresso ou a Suprema Corte, mas também administrativas, como agências reguladoras, órgãos de controle, etc. A erosão democrática tem como um de seus elementos característicos a erosão do Estado Administrativo. Sob essa premissa, indaga-se: é possível que as instituições administrativas se oponham a essas investidas autoritárias, a preservar suas autonomias? Para tanto, são analisadas as estratégias usadas pelos novos governos autoritários para enfraquecer o Estado Administrativo, bem como de contra-ataque a essas investidas. Ao final, são feitas propostas de uma hermenêutica voltadas a garantir a proteção dos órgãos e entes integrantes da administração pública.

PALAVRAS-CHAVE: Neautoritarismo. Estado Administrativo. Democracia Administrativa.

ABSTRACT: The current article suggests the existence of a movement to weaken the autonomy of the public administration as a whole, due to the advent of the so-called new authoritarian governments. Authoritarianism is the cause of the concentration of power in the hands of the President, denuding not only political institutions, such as Congress or the Supreme Court, but also the administrative ones, such as regulatory agencies, integrity agencies, etc. One of the characteristic elements of democratic erosion is the weakening of the administrative state. Under this premise, the question that emerges is the following: is it possible for administrative institutions to oppose the democratic erosion, to preserve their autonomy? In order to answer that question, we analyze the strategies used by the new authoritarian governments to undermine the Administrative State, as well as the strategies used to counterattack. At the end, we suggest standards for a hermeneutic aimed at ensuring the protection of the Administrative State by both political and administrative institutions.

KEYWORDS: New Authoritarian Governments. Administrative State. Administrative Democracy.

SUMÁRIO: Introdução. 1. Erosão Democrática: Conceituando os Novos Governos Autoritários. 2. Neautoritarismo e a Erosão do Estado Administrativo. 2.1. Estratégias utilizadas pelos Novos Governos Autoritários para o desmonte de Instituições Públicas. 2.2. Instituições mais

¹ Mestre em Direito Público na Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Advogado.

afetadas pelas estratégias de desmonte ultimadas pelos Novos Governos Autoritários. 3. Democracia Administrativa: o Estado Administrativo como Pressuposto Axiológico do Estado Democrático de Direito. 4. A higidez do Estado Administrativo e a Manutenção da Ordem Democrática. 4.1. A proteção do Estado Administrativo por Instituições Políticas. 4.2. A proteção de Instituições Políticas por Instituições Administrativas e de Instituições Administrativas entre si. Referências.

SUMMARY: Introduction. 1. Democratic Erosion: The Concept of New Authoritarian Governments. 2. Neoauthoritarianism and the Erosion of the Administrative State. 2.1. Strategies Employed by New Authoritarian Governments to the Dismantling of Public Institutions. 2.2. Institutions Most Affected by the Dismantling Strategies Implemented by New Authoritarian Governments. 3. Administrative Democracy: the Administrative State as an Axiological Pillar of the Democratic State of Law. 4. The integrity of the Administrative State and the Maintenance of the Democratic Order. 4.1. The Protection of the Administrative State by Political Institutions. 4.2. The Protection of Political Institutions by Administrative Institutions and by Administrative Institutions among themselves. References.

Introdução

De tempos em tempos, os instrumentos democráticos do constitucionalismo liberal são testados diante de movimentos políticos de concentração de poder. O pêndulo político desloca-se lentamente do Estado de Direito para o Estado Policial. Nos últimos anos, assistimos a uma progressiva ascensão de projetos de poder nesse sentido, cujas características flertam com pensamentos autoritários, já conhecidos no mundo ocidental, como são os casos dos governos dos EUA, com Donald J. Trump; da Turquia, com Recep Erdoğan; da Hungria, com Viktor Orbán; da Polônia, com Andrzej Duda; da Índia, com Narendra Modi; do Brasil, com Jair Bolsonaro; entre outros.

Os *novos governos autoritários*, ou *neoautoritarismo*², como se passará a denominar, se assemelham em muitos aspectos ao autoritarismo dito tradicional, dos séculos XIX e XX, como os provenientes do nazifascismo, do comunismo soviético, das teocracias árabes e do nacional-desenvolvimentismo latino-americano. Entre os aspectos comuns, estariam os discursos antipluralistas, de perseguição a minorias, e do agigantamento do Poder Executivo em face dos demais poderes constituídos.

Por outro lado, o que distancias os novos governos autoritários e o autoritarismo

² Em realidade, há uma pluralidade de termos para descrever em fenômeno, a exemplo de “democracia em erosão”, “democracia em retrocesso”, “recessão democrática”, “decadência democrática”, “desconsolidação democrática”, “decomposição constitucional”, “desvio iliberal” ou “guinada iliberal”, “autoritarismo discreto”. (PAULINO, Lucas Azevedo; Democracias Constitucionais em Crise: Mapeando as Estratégias Institucionais que Levam à Erosão Democrática. Revista Direito, Estado e Sociedade, n.58, 2021, p. 275).

tradicional é que, como se verá, o segundo deriva de um momento específico de ruptura da democracia. Já os primeiros consistem no ganho paulatino de poder pelo governante, no qual as estruturas democráticas deterioram-se paulatinamente.

Diante desse novo fenômeno, em geral, as preocupações vertem-se imediatamente para a proteção a direitos fundamentais ou à separação de poderes, sobretudo no que pertine à autonomia dos parlamentos e das supremas cortes.

Pouco se fala, contudo, quais as influências do neautoritarismo sobre a burocracia estatal, os órgãos e entes integrantes da administração pública, enfim, o Estado Administrativo. É que, ao lado das famigeradas estratégias de empacotamento das casas legislativas e das supremas cortes, o aprofundamento do neautoritarismo tem como uma de suas consequências a perda de autonomia das instituições administrativas, a concentrar poder nas mãos dos chefes do Poder Executivo.

A relevância de nos debruçarmos sobre esse fenômeno deriva do fato de que a concretização de grande parte dos direitos fundamentais depende da autonomia institucional de órgãos e entes públicos. Por exemplo, como haver boa educação sem que escolas e universidades públicas contem com professores dotados de autonomia de cátedra? Ou como instituições reguladoras podem exercer sua função regulatória de maneira equidistante entre Estado, sociedade e mercado se não estiverem blindadas de interferências políticas externas? No limite, a conquista de direitos fundamentais depende tanto da boa vontade de políticos eleitos quanto da força institucional de que contam órgãos e entes públicos que atuam no dia a dia do Estado.

Nesse contexto, eis a hipótese-problema que se pretende responder no presente trabalho: como os órgãos e entes integrantes da administração pública podem manter-se infensos aos avanços autoritários dos chefes do Executivo, de modo a manter algum nível de higidez do Estado Administrativo?

Para tanto, o presente artigo se valerá da seguinte metodologia. Os itens I e II terão caráter eminentemente descritivo, apresentando o conceito de neautoritarismo sugerido pela doutrina, as principais estratégias de mitigação das autonomias institucionais utilizadas pelos novos governos autoritários e algumas instituições administrativas que frequentemente são afetadas por esse fenômeno. Já os itens III e IV terão caráter crítico, sugerindo argumentos e estratégias de legitimação da manutenção da autonomia de órgãos e entes integrantes da administração pública.

Tanto a parte descritiva quanto a crítica deste trabalho foram elaboradas a partir de

artigos acadêmicos e casos concretos relacionados às experiências que os seguintes países tiveram com os novos governos autoritários: EUA, Turquia, Hungria, Índia e Brasil.

Não serão levadas em consideração as seguintes variáveis nessa investigação: (i) o nível de ativismo dessas instituições antes da perda de autonomia, o que sugeriria que, mesmo em regimes plenamente democráticos, suas respectivas atuações fossem contidas; e (ii) a natural deficiência institucional que algumas delas historicamente poderiam ter, como é comum em países subdesenvolvidos.

1. Erosão Democrática: Conceituando os Novos Governos Autoritários

O final do século XX e início do XXI assistiu a um aprofundamento nas discussões em torno das questões sociais e da conquista de direitos fundamentais no mundo ocidental. Na contramão desse movimento, emergiram movimentos sociais de cunho antipluralista, oportunizando a eleição de governantes com perfil político marcado por traços autoritários em diversos países do mundo, ainda que alguns não se afigurem ditadores propriamente ditos, como assistimos: nos EUA, com Donald J. Trump; na Turquia, com Recep Erdoğan; na Hungria, com Viktor Orbán; na Polônia, com Andrzej Duda; na Índia, com Narendra Modi; na Itália, com Giorgia Meloni; na Argentina, com Javier Milei; e no Brasil, com Jair Bolsonaro. Há, ainda, candidatos a presidente com o mesmo perfil, a exemplo de Marine Le Pen, na França.

Segundo aponta a literatura, há uma diferença entre esse novo autoritarismo e aquele tradicional, presente nos séculos XIX e XX. Estes caracterizam-se pela existência de um momento específico de ruptura institucional, em que haveria a concentração plena de poder em torno de um líder político, demarcando a passagem da democracia para a autocracia. Não necessariamente esse momento se instrumentalizaria em uma luta armada, mas haveria um movimento concreto de passagem de um modelo político ao outro.

Na outra ponta, os novos governos autoritários teriam uma trajetória mais sinuosa, na qual existe um processo gradual de acúmulo de poder nas mãos de um representante eleito, em detrimento dos demais agentes públicos, uma desnutrição paulatina e velada dos pilares que sustentam o Estado Democrático de Direito.³

³ Frise-se que não se está a dizer que no passado só houve golpes de Estado militarmente assegurados. Houve também outrora estratégias de ocupação de espaços de poder até um degrau máximo de ditadura. A questão é que essas subversões democráticas a partir de um dado ponto pareceram mais claras, ao contrário do momento atual. Uma situação que antes era fonte era profícua de acúmulo de poder era o manejo de instrumentos de *Estado de*

Tom Ginsburg e Assiz Huq⁴ exemplificam essa estratégia com os seguintes instrumentos subliminares de concentração de poder: (i) uso de emendas constitucionais para aumentar o número de mandatos sucessivos que os governantes pode conquistar; (ii) enfraquecimento dos mecanismos de *checks and balances*, através da perseguição, ainda que velada, a opositores políticos e do aumento do número de vagas nas supremas cortes para aumentar o número de *justices* alinhados ao governo; (iii) politização da administração pública e concentração de competências nas mãos dos órgãos de cúpula do Executivo, oportunizando o patrimonialismo nas instituições administrativas; (iv) redução do número de informações e dados sobre o Poder Público disponíveis aos eleitores, em prejuízo à transparência; e (v) eliminação da competição política, sobretudo através da manipulação de órgãos eleitorais.

Cuida-se do que Kim Scheppelet⁵ alinha de *Legalismo Autocrático*, fenômeno no qual instrumentos previstos constitucionalmente são desvirtuados de seus propósitos originais, em benefício pessoal do governante eleito, de que são exemplo: (i) o progressivo afastamento da oposição política. No lugar de aprisionar os opositores em cadeias, passa-se a condená-los por violações legais de menor porte, prejudicá-los economicamente ou interromper o recebimento de benefícios sociais, por exemplo; (ii) deixa de existir uma violação em massa a direitos fundamentais, mas, ao invés disso, infrações pontuais no cotidiano do Estado, as quais somadas têm grande impacto sobre a sociedade, ainda que de forma pouco perceptível; e (iii) em substituição à violação à liberdade de imprensa, manipulam-se os veículos de informação, para condicionar os dados divulgados aos interesses do governo.

Acentua-se a tensão entre constitucionalismo e democracia, eis que governantes eleitos passam a questionar as limitações constitucionais que lhe fazem frente com lastro no suposto apoio popular majoritário que recebem.

Oscar Vilhena Vieira e Rubens Glezer⁶ recordam que, no Brasil, boa parte desses instrumentos de atuação ocupam o escalão infralegal. Como o governo tem dificuldades em manter uma base aliada no Congresso Nacional, o manejo de decretos, resoluções, portarias e

Exceção. As sucessivas guerras perpetradas ao longo dos séculos XIX e XX são um dos fatores que deram azo à adoção de instrumentos de exceção, a tornar, progressivamente, governantes legitimamente eleitos em ditadores. Como bem identifica Giorgio Agamben, houve, inclusive, uma plêiade de teóricos que justificavam a legitimidade das margens de exceção como forma, paradoxalmente, de assegurar a própria democracia, para além de Carl Schmitt (AGAMBEN, Giorgio. Estado de Exceção: Homo Sacer, I e II. Tradução de Iraci D. Poletti, 2ª ed., São Paulo, Boitempo, 2004).

⁴ GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz. How to Lose a Constitutional Democracy. University of Chicago Law School, Law Review nº 78, 2018, pp. 92 e ss.

⁵ SCHEPPELET, Kim. Autocratic Legalism. The University of Chicago Law Review. 2018, pp. 548 – 562.

⁶ VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens. Populismo Autocrático e Resiliência Constitucional. Interesse Nacional, 2019.

outros atos administrativos para fazer valer anseios não democráticos tem sido a solução.

A lógica de gradação aqui é importante. O que se observa é um fenômeno de agigantamento do Poder Executivo (*executive aggrandizement*), como rotula Nancy Bermeo⁷, no qual este poder se espalha paulatinamente sobre os demais. No caso da Turquia, por exemplo, o partido “AKP”, do Presidente Edorgan, conquistou ao longo dos anos ampla base no Congresso, ampliando seu nível de governabilidade, inclusive para aprovar projetos de emenda à Constituição que lhe conferiram a prerrogativa de nomear 14 dos 17 membros da suprema corte. No Equador, o ex-presidente Rafael Correa convocou uma assembleia constituinte, na qual os membros de seus partidos ocupavam boa parte dos assentos. Com esse poder, alterou-se parte das regras eleitorais envolvendo regulação de mídias e jornais, em seu favor.

O produto final desse processo é um modelo híbrido que mantém a silhueta de um Estado Democrático de Direito, mas com medidas autoritárias em curso, ainda que de forma velada, naquilo que por vezes se denomina de *constitucionalismo iliberal* ou *democracia iliberal*.⁸

É verdade, de outro lado, que *democracia* é um conceito polissêmico, que alberga diferentes níveis de interação entre Estado e sociedade. Segundo Robert Dahl,⁹ há uma escala democrática que vai desde um sistema apenas com eleições regulares até um modelo dotado de ampla participação pública e contestação política, as chamadas *poliarquias*.

O Freedom House¹⁰ ranqueia uma parcela de países do mundo para medir seus respectivos níveis de democracia a partir de índices como: qualidade dos processos eleitorais; independência da mídia; participação da sociedade civil; independência judicial; e corrupção. Em análise a países latino-americanos recém-saídos de ditaduras no final do século XX, Fareed Zakaria¹¹ conclui que grande parcela deles passou mais tempo como democracia iliberal do que como democracia plena.¹² Portanto, ao cabo, não há modelo *one size fits all* de democracia, e

⁷ BERMEO, Nancy. On Democratic Backsliding. *Journal of Democracy*, Volume 27, Número 1, National Endowment for Democracy and Johns Hopkins University Press, 2016, pp. 10 e ss.

⁸ PAULINO, Lucas Azevedo; Democracias Constitucionais em Crise: Mapeando as Estratégias Institucionais que Levam à Erosão Democrática. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, n.58, 2021.

⁹ DAHL, Robert. *Poliarquia: Participação e Oposição*, 1. ed. 1. reimpr. (Clássicos; 9). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005, pp. 25 – 30.

¹⁰ FREEDOM HOUSE. Countries and Territories. Disponível em: <<https://freedomhouse.org/countries/nations-transit/scores?sort=desc&order=Country>>

¹¹ ZAKARIA, Fareed. The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs* 76, nº 6, 1997.

¹² Na América Latina, por exemplo, boa parte dos países recém-saídos de modelos autoritários na década de 70 cruzaram um sistema semidemocrático antes de, efetivamente, reconsolidar a democracia, como foi o caso do Brasil no curso da década de 80. Outras teriam feito o movimento contrário, passando de democracias plenas para um regime transitório menos democráticos, como se deu com a Colômbia e a Venezuela (SMITH, Peter Hopkinson Smith; ROGER, Melissa Ziegler. *Democracias Liberal e Iliberal na América Latina*. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 15, nº 2, Novembro, 2009, p. 361).

sim níveis de democracia.

Mas isso não significa dizer que os novos governos autoritários seriam essencialmente democráticos, de modo que só se haveria de cambiar as lentes através das quais se lhes enxerga para concluir pela sua legitimidade. Não parece um bom rumo para as coisas. A um porque cada direito violado ou cada instituição enfraquecida, sem uma adequada razão para tanto, representa *per se* uma perda democrática intolerável, que não pode ser normalizada. A dois porque há uma tendência de que os novos governos autoritários caminhem para um autoritarismo pleno. A erosão progressiva da democracia teria como último nível de consequência a completa subversão do Estado Democrático de Direito, a transfiguração em autocracia completa.

Tampouco se infirma que o autoritarismo clássico foi substituído inteiramente pelo neautoritarismo. Ambos os modelos coexistem no mundo contemporâneo. Ao redor do globo, ainda subsistem sistemas políticos marcados por ditaduras nos moldes antigos, a exemplo da Coreia do Norte, de Cuba, da Bielorrússia, das teocracias árabes e tantos outros.

Também é importante notar que o neautoritarismo é essencialmente distinto do modelo tradicional, pela forma como concentram poder, mas ambos possuem traços em comum, como discursos antipluralistas, em especial de perseguição a grupos minoritários, estigmatizados socialmente.

Feitas essas considerações preliminares, se passará a examinar como órgãos e entes integrantes da administração pública têm ocupado grande espaço nesse terreno de disputa política, de modo que o debate deve aproximar-se dessas instituições.

2. Neautoritarismo e a Erosão do Estado Administrativo

2.1 Estratégias Utilizadas pelos Novos Governos Autoritários para o Desmonte de Instituições Públicas

Em um momento de erosão democrática, a literatura político-jurídico direciona atenções em boa medida a potenciais violações a direitos fundamentais ou captura dos órgãos de cúpula dos Poderes Legislativo e Judiciário. Sem ignorar a importância dessas investigações, deve-se, ao lado delas, atermo-nos a outro tipo de estratégia que é, igualmente, caudatária da ruptura do Estado Democrático de Direito: o enfraquecimento do nível de autonomia de órgão e entes integrantes da administração pública.

É que há uma tendência nos governos de feições autoritárias em expropriar seu nível de influência sobre seu próprio corpo burocrático estatal. Haverá uma reforma *topdown* da administração pública, ainda que informalmente, retirando poder decisório das instituições descentralizadas ou desconcentradas da administração, convergindo-o para a figura pessoal do governante, naquilo que na Turquia alguns denominam de *zumbificação das instituições*.¹³

Analisando os recortes autoritários ocidentais, Tom Ginsburg¹⁴ pincela algumas estratégias de enfraquecimento da autonomia de órgãos e entes integrantes da administração pública, a saber: (i) **introjeção ideológica**, através da admissão de gentes que estejam de acordo com os princípios enunciados pelo governo, assim como a realização de cursos de capacitação e instrução de procedimentos de tomadas de decisão que sigam esses parâmetros; (ii) **submissão ao poder hierárquico**, que se refere à promoção de agentes ideologicamente alinhados e sanção dos opositores. Por vezes, inclusive, as punições disciplinares dentro de um governo autoritários podem ser mais severas se comparadas às de um governo democrático; e (iii) **controle judicial**, relativo ao domínio do governante sobre os tribunais com o consequente monitoramento judicial dos agentes públicos. Nesse particular, o controle é delegado às cortes como forma de aparentar imparcialidade e tecnicidade nos julgamentos, que são eminentemente políticos.

Ao lado dessas estratégias apresentadas pelo autor, é possível suscitar as seguintes a partir da experiência brasileira:

Cortes orçamentários: o governante reduz as verbas destinadas a algumas instituições, como forma de limitar seu espectro de atuação. No Brasil, os órgãos ambientais têm tido alguma predileção nessa estratégia, na qual a redução de verbas prejudica drasticamente a fiscalização de infrações ambientais.¹⁵ De rigor, tramitam no STF ao menos 7 ações que discutem a erosão do sistema nacional de proteção ao ambiente¹⁶, entre elas a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 59 (ADO nº 59)¹⁷, que discute a falta de captação de recursos pelo Fundo Amazônia Legal, administrado pelo Ministério do Meio

¹³ BRUCE, Sinan. *Zombieland: The Case of Declining Institutional Independence in Turkey*. Boston University. 12/05/2021. Disponível em: <<https://www.democratic-erosion.com/2021/05/12/zombieland-the-case-of-declining-institutional-independence-in-turkey/>>

¹⁴ Esses instrumentos podem ser genericamente encontrados em: GINSBURG, Tom. *Administrative Law and the Judicial Control of Agents in Authoritarian Regimes*. In: GINSBURG, Tom; MOUSAFI, Tamir. *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes* Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 8.

¹⁵ Em 2021, a redução atingiu o patamar de 35,4% no Ministério do Meio Ambiente, o que representa um corte total de 240 milhões até aquele ano, enquanto no ICM-Bio a queda foi de 7 milhões (PODER 360. Corte de Verba Reforça Desmonte de Fiscalização Ambiental no Brasil. 25.04.2021. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/brasil/corte-de-verba-reforca-desmonte-da-fiscalizacao-ambiental-no-brasil-dw/>>

¹⁶ São elas: ADPF nº 760; ADPF nº 735; ADPF nº 651; ADO nº 54; ADO nº 59; ADI nº 6.148; ADI nº 6.808.

¹⁷ STF, ADO nº 59, Plenário, Relatora: Min. Rosa Weber.

Ambiente, assim como a ausência de financiamento de novos projetos destinados à fiscalização do desmatamento e proteção do meio ambiente como os recursos já existente, que já somam cerca de 1,5 bilhões de reais, segundo consta na exordial.

Outro exemplo foi de corte de verbas para pesquisa científica para o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ, além de ter tido seu presidente exonerado em 2020.¹⁸ No ano seguinte, o contingenciamento de verbas para o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação atingiu a marca de 92%, representando uma queda de 600 milhões de reais.¹⁹

Realinhamento de competências: é possível a criação de novas instituições com competências sobrepostas às daquelas que se pretende abafar, ou, mesmo, a reorganização de competências entre aquelas instituições já existentes, prestigiando a mais alinhadas ao governo, em detrimento às demais. Foi o que se sucedeu com a edição da MP nº 870/2019, que deslocou a prerrogativa de demarcação de terras indígenas da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (art. 21 inciso XXI da MP nº 870/2019), órgão tradicionalmente pouco afeto às agendas dos povos indígenas.²⁰

Administração paralela: além da realocação de competências entre instituições formalmente constituídas, uma estratégia que tem ganhado espaço no Brasil diz com a alocação de prerrogativas públicas a estruturas informais, privadas, não integrantes da administração, portanto, em detrimento das oficiais, naquilo que popularmente tem sido chamado de *administração paralela*. O termo ganhou notoriedade no Brasil, durante a Pandemia, quando um grupo de médicos e empresários ideologicamente vinculados ao governo teve grande influência nas tentativas de agentes integrantes do Ministério da Saúde em alterar a bula da

¹⁸ FOLHA DE SÃO PAULO. Governo Bolsonaro demite Presidente do CNPQ, Órgão de Fomento à Pesquisa. 07/04/2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/04/governo-bolsonaro-demite-o-presidente-do-cnpq-orgao-de-fomento-a-pesquisa.shtml>>

¹⁹ CÂMARA DOS Deputados. Ministro reitera que foi Pego de Surpresa com Corte de 92% das Verbas para Ciência e Tecnologia. 13/10/2021. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/815978-ministro-reitera-que-foi-pego-de-surpresa-com-corte-de-92-das-verbas-para-ciencia-e-tecnologia/>>

²⁰ Durante a tramitação no Congresso Nacional, via processo legislativo, a Medida Provisória deu origem à Lei nº 13.844/19, na qual o trecho que realinhava essa competência foi suprimido. Em momento subsequente, a Presidência da República reeditou a medida, dessa vez sob o número 886, com o mesmo teor da antecessora. Novamente, o Congresso Nacional desabilitou o normativo, dessa vez através da edição do Ato Declaratório da Presidência nº 42/2019 (CONGRESSO NACIONAL. Ato Declaratório da Presidência nº 42/2019. Presidente: Davi Alcolumbre, 25/06/2019). Concomitantemente, a previsão foi alvo de invalidação pelo STF, por intermédio do deferimento de medida cautelar nos autos da ADI nº 6.602 (STF, MC na ADI nº 6.062, Plenário, Relator: Min. Luís Roberto Barroso, j. 01/08/2019).

Cloroquina e fomentar o consumo desse e outros medicamentos sem eficácia comprovada contra o Coronavírus, como a Ivermectina e a Azitromicina.²¹⁻²²

Em momento seguinte, os holofotes recaíram para o alegado estratagema de desvio de verbas do Fundo Nacional de Educação (FNE), administrado pelo Ministério da Educação, para prefeituras que beneficiassem, de algum modo, grupos religiosos que forma a base aliada do governo. Isto é, no lugar de uma distribuição equânime, os grupos de interesse avocaram mais recursos para si, em troca de apoio.²³

Controle direto de atuação: ocorre quando o governante controla ele próprio a atividade de determinada instituição, capturando-a. Uma disposição nesse sentido diz com a *tutela administrativa* ou *supervisão ministerial* (Título IV do Decreto-Lei nº 200/67), instrumento mediante o qual a administração direta pode exercer controle de legalidade sobre a administração indireta, reduzindo sua margem de autonomia. Trata-se de mecanismo democrático, mas cujo propósito pode ser desvirtuado para assegurar amplo poderio à administração central, anulando atos dos descentralizados ou mesmo subordinando sua atuação à autorização prévia do chefe do Executivo.

Extinção da instituição: o governante pode cogitar, ainda, da extinção do órgão ou ente público. A alternativa é drástica e atrai os holofotes, mas não é, de tudo, desconhecida. No caso brasileiro, foi o que se deu com a edição do Decreto nº 9.759/19, que extinguiu todos os órgãos colegiados integrantes da administração pública federal, sobretudo os conselhos populares, bem como o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), de modo a reduzir a participação popular no processo de tomada de decisões públicas.

Essas são algumas estratégias que podem subverter, por completo, a atividade desempenhada por instituições administrativas, levando à sua captura pelo chefe do Executivo, em um contexto de autoritarismo. A degradação da impessoalidade na administração tenderá a provocar um cenário de tratamento diferenciado dos cidadãos, no qual aqueles adeptos à ideologia dominante terão tratamento privilegiado, deixando de lado os dissidentes.

²¹ SENADO FEDERAL. Relatório Final da CPI da Pandemia. Presidente: Senador Rodrigo Pacheco, 22/10/2021, pp. 34 e ss.

²² De rigor, a proposta de manipular a Cloroquina para esse propósito adveio do Governo Trump e foi, posteriormente, introjetada no Governo Bolsonaro. O discurso negacionista teve duas principais facetas: (i) fomentar o uso de medicamentos sem eficácia comprovada contra o Covid-19; e (ii) desestimular a adesão a tratamentos comprovados, como o uso de máscaras e a tomada de vacinas.

²³ Os fatos ainda estão sendo analisados por inquérito instaurado pela Polícia Federal, procedimento de fiscalização, no TCU, e processo administrativo, levado a cabo pela CGU (ISTOÉ. O Bolsolão do MEC virou o Maior Escândalo de Corrupção do Governo Bolsonaro. 25/03/2022. Disponível em: <<https://istoe.com.br/o-mensalao-de-escandalo-bolonaro/>>).

2.2 Instituições mais Afetadas pelas Estratégias de Desmonte Ultimadas pelos Novos Governos Autoritários

Os novos governos autoritários em geral têm como determinados alvos de sua predileção instituições públicas que, em razão das suas características ou papéis institucionais, têm maior propensão a oporem-se ao governante. No topo disso, estariam aquelas vocacionadas ao controle da administração pública (*integrity agencies*) e as que tem por objeto a produção de conhecimento (*knowledge institutions*).

Instituições de controle (*integrity agencies*): são aquelas habilitadas a questionar a legalidade ou economicidade de determinadas medidas governamentais, por elas mesmas ou perante o Poder Judiciário, mormente no que tange ao combate à corrupção. Nos Estados Unidos, ganhou notoriedade a demissão do então chefe do FBI James B. Comey, pelo presidente Donald Trump, no curso das investigações que estariam ocorrendo para averiguar se aliados do presidente teriam realizado um conluio com os russos para viciar os resultados eleições presidenciais de 2016.²⁴

Já no Brasil, logo no início do Governo Bolsonaro, tentou-se nomear para o cargo de Diretor-Geral da Polícia Federal Alexandre Ramagem, nome que potencialmente poderia influenciar no andamento de um inquérito prejudicial aos filhos do Presidente. A nomeação foi suspensa por decisão monocrática lavrada pelo STF²⁵, na qual argumentou-se que o próprio chefe do Executivo havia dito em coletiva de imprensa que a nomeação se daria para garantir algum nível de interferência política na Polícia Federal, o que demonstraria um possível desvio de finalidade do ato, além de possíveis violações aos Princípios da Impessoalidade e da Moralidade (art. 37 caput da CF).

Instituições de conhecimento: consistem naqueles voltadas às pesquisa, concatenação, produção ou divulgação de informações, dados de interesse da sociedade (*knowledge institutions*), aí incluídas universidades, a imprensa e órgão públicos que conferem transparências a informações estatais. Governantes têm obstado a produção de dados que revelam resultados negativos de seus governos, ou fomentam saberes críticos. Na Turquia, professores de universidades públicas têm sido alvo de demissões ilegais²⁶ e o Presidente

²⁴ SHEAR, Michael D.; APUZZO, Matt. F.B.I. Director James Comey is Fired by Trump. The New York Times. 09/05/2017.

²⁵ STF. MS nº 37.097, Decisão Monocrática, Relator: Min. Alexandre de Moraes, julgado em 29/04/2020.

²⁶ JACKSON, Vicki C. Knowledge Institutions in Constitutional Democracies: of Objectivity and Decentralization.

Erdogan avocou para si a prerrogativa de nomear seus reitores, incluindo o da Universidade Boğaziçi, uma das mais prestigiadas no país.²⁷

No Brasil, as verbas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para a realização de censo demográfico de 2021 foram contingências, o que teria deixado a população sem acesso a dados sobre a realidade brasileira por dois anos consecutivos (no ano de 2020, a suspensão do censo deveu-se à Pandemia). Em represália, o STF²⁸ determinou cautelarmente a disponibilização de verbas a realização do censo naquele ano, como forma de planejamento e consecução de políticas públicas.²⁹

Outra situação foi a investigação instruída pela CGU contra dois professores da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) por intermédio da qual se lhes questionavam algumas críticas desferidas por eles contra o Presidente da República, o qual terminou com a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).³⁰

Analogamente, as universidades públicas federais sofreram cortes orçamentários da ordem de 37% em 2021.³¹ Tal qual na Turquia, passaram a ser questionadas também uma plêiade de nomeações de reitores em universidades públicas federais alinhados politicamente ao governo e à revelia da maioria dos discentes.³² Essas e outras iniciativas simbolizam intrusões à liberdade de cátedra.

Além dessas instituições, há outras também que sofrem influxos do neautoritarismo de maneiras diferentes, a produzir efeitos dos mais diversos sobre a higidez do Estado Administrativo, vide as abaixo.

Instituições reguladoras: incluem-se todas as agências reguladoras somadas às instituições que, mesmo não desfrutando dos mesmos instrumentos de autonomia, notadamente

Harvard Law Review. 29/08/2019.

²⁷ VOZ DA TURKIA. Erdoğan nomeia um Membro do AKP como Reitor de Renomada Universidade. 05/01/2021. Disponível em:

<<http://vozdaturquia.com/mundo/turquia/2021/01/05/erdogan-nomeia-um-membro-do-akp/>>

²⁸ STF, Tutela Antecipada na ACO nº 3.508, Plenário, Relator: Min. Marco Aurélio, j. 28/04/2021).

²⁹ O próprio uso excessivo de instrumentos de sigilo, estratégia muito utilizada nos últimos anos pelo governo, revela-se um enfraquecimento ao acesso de dados públicos, mesmo que sem tratar propriamente de invasão à autonomia de alguma instituição em específico. Um precedente nesse sentido foi a invalidação de dispositivo da Medida provisória nº 928, editada pelo Presidente da República, que suspendia prazos para apreciação de pedidos de acesso à informação, com base na Lei nº 12.527/11 (CONGRESSO NACIONAL. Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 93/2020. Presidente: Senador Davi Alcolumbre. 31/7/2020).

³⁰ STF, Petição Inicial da ADI nº 6744, Plenário, Relator: Min. Ricardo Lewandowski.

³¹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão Discute Corte no Orçamento das Universidades Federais. 02/06/2021.

³² O tema passou a ser alvo de ao menos duas ações no STF, a saber: STF, ADPF nº 756, Plenário, Relator: Min. Ricardo Lewandowski; STF, ADI nº 6565, Plenário, Relator: Min. Luiz Edson Fachin.

os constantes no art. 3º da Lei nº 13.848/19, exercem algum tipo de função regulatória sobre a sociedade (vide IBMA; CADE; SUSEP; ANPD, etc.). As intrusões do chefe do Executivo variam de acordo com o papel desempenhado por cada um na sociedade.

Entre todas as agências brasileiras, ganhou notoriedade os embates da presidência com a ANVISA ao longo de 2021, em particular no que tange à estratégia da agência de implementar um plano de vacinação crianças entre 5 e 11 anos.³³

Instituições de Participação Popular: são aquelas direcionadas à garantia de participação da sociedade nos processos de tomada de decisão estatais, corporificadas em conselhos e colegiados. O caso brasileiro mais notável, como já dito, foi de extinção de todos os conselhos integrantes da estrutura da administração pública federal, o que se deu através da promulgação do Decreto nº 9.759/19. O normativo foi algo de decisão liminar pelo STF para sustar-lhe parcialmente os efeitos.³⁴

Instituições de Segurança Pública: cuida-se de organismos relativos à persecução penal, à garantia da segurança dos cidadãos e à proteção do Estado brasileiro, a exemplo das polícias, do Exército, da Marinha e da Aeronáutica. Na contramão das demais, é possível que tais instituições acoplem mais e mais poderes e esferas de influência. Novos governos autoritários, em geral, apostam na militarização de sua atuação, alavancando o número de militares em órgãos e entes públicos.

Essas não são as únicas instituições alvo de intrusões do neautoritarismo e obviamente que a predileção pela intrusão em uma ou outra variará de acordo com o contexto, o tipo de atividade desempenhada, o quanto cada uma representa de ameaça ao governo, entre outras variáveis.

3. Democracia Administrativa: o Estado Administrativo como Pressuposto Axiológico do Estado Democrático de Direito

A erosão da autonomia das instituições listadas no item anterior fere não só a administração pública, mas o Estado Democrático de Direito como um todo. Isso porque o Estado Administrativo é uma das condições de possibilidade da democracia constitucional, sem a qual não é possível garantir com plenitude a concretização de direitos fundamentais. Cuida-

³³ CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Moção de Repúdio nº 10/2021. 20/12/2021. <<http://conselho.saude.gov.br/mocoes-cns/2260-mocao-de-repudio-n-010-de-20-de-dezembro-de-2022>>

³⁴ STF, Medida Cautelar na ADI 6121, Plenário, Relator: Min. Marco Aurélio, julgado em 13/06/2019.

se daquilo que alguns autores denominam de *democracia administrativa*, categoria jurídica que se debruça justamente sobre a relação entre democracia e administração pública.³⁵

Dando um passo atrás, é lugar comum que as democracias contemporâneas não podem se configurar meros instrumentos eleitorais de ascensão ao poder de um outro grupo. Tem-se de haver certo grau de preocupação com a forma pela qual o poder é exercido, de modo a evitar o seu desvirtuamento. A ideia pode ser aprofundada à luz das teorias sobre democracia defensiva (*defensive democracy*) ou democracia militante (*militant democracy*), que se propõem a perscrutar fórmulas que evitem que a democracia desvirtue a si própria, através da eleição de líderes autoritários.³⁶

Há todo um universo de axiomas, para além da literalidade do texto constitucional, que se revela essencial à manutenção da ordem constitucional democrática.³⁷ E é importante que sejam invocados esses vetores para a proteção desse próprio sistema.

Nessa perspectiva, entre tantos elementos que caracterizam um Estado Democrático de Direito, pode-se cogitar da higidez do Estado Administrativo como mais um deles. Além de um sistema político-eleitoral efetivamente representativo das vontades populares ou de uma ordem constitucional que prestigie direitos fundamentais e direitos humanos, uma administração pública eficiente é uma ferramenta fundamental para a perquirição das finalidades públicas do Estado. Razão pela qual, diante de medidas autoritárias, não só a macropolítica da representação eleitoral deve ser protegida, mas também, por igual, a efetividade da burocracia pública.

A ideia parece um oxímoro. Tradicionalmente, a administração pública é tida como infensa às democracias constitucionais. A burocracia estatal sempre parece vir na rebarba das transformações moralizantes da democratização e da constitucionalização, oferecendo-lhes por vezes certa resistência. Daí porque muito se explora a ideia de *democratização da*

³⁵Tradicionalmente, a relação mais conhecida e que atrai paixões acadêmicas, tanto no Brasil quanto no estrangeiro, é a entre democracia e constitucionalismo. A primeira categoria explora o poder da representatividade popular sobre a gestão da coisa pública; o segundo nasce da percepção de que essa vontade é soberana até certo. Há de encontrar limites em direitos e princípios fundamentais. Cuida-se da chamada função contramajoritária das constituições, que trata de equilibrar, de um lado, as paixões políticas inerentes ao jogo democrático e, de outro, valores sociais que não de perenizar-se ao longo do tempo, sem grandes variações. A tensão entre essas duas esferas produz há tempos discussões valiosas, mas cuja explanação ficará para uma oportunidade futura. (Cf. ELY, John Hart. *Democracy and Distrust: a Theory of Judicial Review*. Harvard University Press, 1938, pp. 43 e ss.)

³⁶ Um dos autores que introduziu esse pensamento foi filósofo e político alemão KARL LOWENSTEIN, ainda na década 30, a partir de uma preocupação em investigar como as democracias ocidentais poderiam adotar métodos para evitar a ascensão de projetos de poder nazifascistas através de eleições democráticas. (LOWENSTEIN, Karl. *Militant Democracy and Fundamental Rights II*. *The American Political Science Review*, Vol. 31, No. 4, 1937).

³⁷ LEPORE, Bill. *When Constitutions took over the World*. *The New Yorker*, 22/03/2021.

*administração*³⁸ ou *constitucionalização da administração*³⁹, como forma de irromper o *status quo* administrativo. São críticas prudentes. Historicamente, em muitos países, as administrações acobertaram relações patrimonialistas entre o público e o privado, que persistem até os dias atuais.⁴⁰

Mas a ideia de democracia administrativa dá um passo além nessa discussão. Trata-se de salvaguardar os aspectos já democratizados e constitucionalizados de um Estado Administrativo e garantir que continue a mover a máquina pública em direção aos ideais de um Estado Democrático de Direito. Isto é, engendram-se os melhores canais através dos quais os ideais da democrático-constitucionais possam fluir.

À luz do conceito de democracia administrativa, sugere-se que haja ao menos três funções desempenhadas pelo Estado Administrativo que são essenciais à estruturação de um Estado Democrático de Direito⁴¹, a saber: (i) preservar a legalidade e a impessoalidade do Estado (função de controle); (ii) executar racionalmente os processos de tomada de decisão públicas (função técnica); e (iii) garantir direitos e participação popular aos administrados (função participativa).

Função de controle: remete à garantia pela administração pública de que o Estado agirá dentro da legalidade e da impessoalidade. Em condições normais, os próprios órgãos que compõem a alta cúpula do Poder Executivo é que ficam a cargo de controlar as atividades desempenhadas por aqueles de escalões mais baixos dentro da administração pública, segundo a lógica de Poder Hierárquico.

Por outro lado, dentro da estrutura estatal, há também o inverso: o controle de órgãos mais elevados por aqueles que compõem a base da administração. Isso porque, a despeito da hierarquia, o próprio Ordenamento Jurídico confere certas prerrogativas aos servidores públicos no intuito de blindá-los de interferências externas, máxime aquelas voltadas a induzi-lo ao cometimento de atos ilícitos. São exemplos dessas prerrogativas: a *estabilidade*;

³⁸ OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino. *Administração Pública Democrática e Efetivação dos Direitos Fundamentais*. Fórum Administrativo, v. 8, p. 7-20, 2008.

³⁹ SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard (et al). *Innovación y Reforma em el Derecho Administrativo*. Global Law Press, 2012, pp. 52 e ss.

⁴⁰ Uma introdução objetiva, mas atemporal, sobre como a burocracia pública brasileira, derivada da de Portugal acoberta relações patrimonialistas pode ser encontrada em HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

⁴¹ Não significa dizer que não haja críticas ao Estado Administrativo ou mesmo que ele não possa, eventualmente, incorrer em inconstitucionalidades ou encerrar uma faceta antidemocrática. Uma das críticas nesse sentido é que instituições administrativas, como as agências reguladoras, frequentemente avocam para si prerrogativas dos três poderes (funções administrativa, legiferante e judicante), a concentrar demasiados poderes na sua figura e em oposição à máxima da separação de poderes (Cf. LAWSON, Garry. *The Rise and Rise of the Administrative State*. Boston University School of Law. Boston University School of Law. 1994).

a *irredutibilidade dos vencimentos*; e, em alguns casos, a *inamovibilidade* (arts. 41, 37 inciso XXV, 95 inciso II, 128 inciso I alínea “b” e 134 §1º da CF, respectivamente). Também se lhes confere abertura para apresentar representações, em sede administrativa, apontando as intencionalidades de ilegalidade por parte de seus superiores e, no limite, não se descarta o ajuizamento de ação judicial.

Existe ainda uma terceira forma: o controle por instituições que não integram a mesma estrutura administrativa. Esse controle pode ser: (i) interno, quando desempenhado dentro de um mesmo poder; ou (ii) externo, quando o é por órgãos que compõem poderes distintos. No primeiro caso, estão o controle da administração direta sob a indireta e vice-versa. O controle sobre instituições descentralizadas pode ser feito, pelo Executivo central, via tutela administrativa (ou supervisão ministerial) (Título IV do Decreto-Lei nº 200/67). Na outra ponta, a administração indireta é dotada também de certas blindagens institucionais que lhe garantem autonomia (autonomia funcional, orgânica e financeira). No caso do controle externo, está-se a tratar de instituições que não integram um mesmo poder, a exemplo dos tribunais de contas, que auxiliam as casas legislativas no controle sobre toda a estrutura administrativa (art. 70 da CF).

Enfim, essas camadas de controle e blindagem garantem algum nível de racionalidade à gestão pública e evitar o personalismo. A proposta remonta às teorias weberianas de acordo com as quais a burocracia pública há de imprimir impessoalidade, disciplina e racionalidade à ação estatal, em oposição ao patrimonialismo.⁴² Enquanto este normaliza a sobreposição entre os interesses públicos e privados, a administração pública é ferramenta que distancia uma dimensão da outra, garantindo um governo de leis, e não de pessoas.

Historicamente, mesmo em períodos não democráticos, a aptidão da administração para o controle fora usada para garantir a continuidade do Estado frente aos governos. Desde a antiguidade grega, a transição de um governo a outro tem sido um problema. Como assegurar que não haverá disputa pelo poder? A existência de estruturas burocráticas que garantam essa transição de forma ordeira e pacífica tornaram-se essenciais não só a democracias, mas à manutenção de outras formas de organização política.⁴³

⁴² WEBER, Max. *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva*, Vol. 2, São Paulo, 2004. São Paulo: Editora UnB, 2004, p. 234.

⁴³ LUBIN, Edward L. *A Theory of Democracy for the Administrative State*. Berkeley University. Mimeo.

Função participativa: corresponde à abertura da administração à participação popular e da concessão de direitos aos cidadãos em face do Estado. Jacques Chevallier⁴⁴ sugere que há uma clivagem administrativa na democracia, erigida após a 2ª Guerra Mundial, quando a população deixa de ser tratada como meros administrados, tornando-se cidadãos, sujeitos de direito ativos no processo de tomada de decisão pública. Dessa percepção decorrem vários direitos, entre eles: (i) o direito à informação; (ii) o direito ao usuário de ser ouvido e ter sua opinião levada em consideração na prestação dos serviços públicos; (iii) o direito à boa administração, que compreende uma série de procedimentos atrelados à racionalidade da atividade pública e com direitos de participação nas suas etapas; e (iv) direito de petição, como forma de induzir determinada ação estatal. Seguem-se também instrumentos estatais de participação popular, a exemplo de consultas e audiências públicas, *referendum*, comissões e conselhos locais, etc.

Jean-Bernard Auby⁴⁵ identifica duas perspectivas na categoria *democracia administrativa*, que casam bem com a função representativa da administração pública, que aqui se expõe. A primeira relaciona-se com as estruturas administrativas que garantem participação social na gestão pública, onde se inserem, *verbi gratia*, entidades paraestatais e conselhos de participação popular. A segunda perspectiva encontra eco nos processos administrativos de participação direta do cidadão no processo de tomada de decisão pública. A processualidade da administração, segundo essa lógica, vai além do contencioso administrativo, implicando também em profícuos instrumentos de oitiva do cidadão na formulação de políticas públicas pelo Estado.

No Brasil, Odete Medauar⁴⁶, em tese de titularidade à Universidade de São Paulo, destaca o papel dos processos administrativos na configuração da democracia administrativa. A relação processual que se estabelece com a administração pública fornece, de um lado, ao cidadão, o conhecimento e controle sobre a administrativa; e, de outro, à administração, as informações sobre a sociedade que são necessárias à formulação de políticas públicas. Diante da pluralidade de realidades sociais, nada mais salutar à democracia que angariar dados diretamente dos cidadãos, que são os destinatários finais da sua atuação.

⁴⁴CHEVALLIER, Jacques. De l'Administration Démocratique à la Démocratie Administrative. *Revue française d'administration publique* 2011/1-2 (n° 137-138), pp. 217 – 227.

⁴⁵ AYBY, Jean-Bernard. Remarques Préliminaires sur la Démocratie Administrative. *Revue française d'administration publique* 2011/1-2 (n° 137-138), pp. 13- 19.

⁴⁶ Em uma versão mais contemporânea da versão publicada da tese, confira-se MEDAUAR, Odete. *A Processualidade do Direito Administrativo*, 2ª ed., rev., at. e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, pp. 87 – 89.

Paulo Modesto⁴⁷ salienta ao menos dez instrumentos de participação democrática dos cidadãos na administração pública, a saber: (i) consulta pública; (ii) audiência pública; (iii) colegiados públicos; (iv) assessoria externa (convocação da colaboração de especialista para a formação de análises, projetos, etc.); (v) denúncia pública (alertando sobre o mal funcionamento ou ilegalidade cometida por agente público); (vi) reclamação relativa ao funcionamento dos serviços públicos; (vii) colaboração executiva (organizações que desenvolvem atividades de interesse público em colaboração com o Estado, sem fins lucrativos); (viii) ombudsman; (ix) controle social, mediante ajuizamento de ações judiciais; e (x) fiscalização orgânica (por parte dos cidadãos dentro da estrutura administrativa, a exemplo da participação de entidades representativas, como a OAB, em bancas de concursos públicos).⁴⁸

Como visto alhures, um *backlash* à função participativa da administração diz com a promulgação do Decreto nº 9.759/2019, por intermédio do qual extinguíram-se, de uma só vez, todos os conselhos participativos que integram o Poder Público assim como a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social.

O ato normativo foi sustado parcialmente pelo STF, em sede cautelar, à guisa do voto condutor lavrado pelo Min. Marco Aurélio Melo⁴⁹, ao para interditar a extinção dos conselhos populares que tivessem assento em lei formal, ao passo que os instituídos por ato infralegal poderiam ser desfeitos por ato do presidente. A *ratio decidendi*, portanto, foi de índole formal, calcada na Separação de Poderes, em que o Executivo não poderia desfazer o que fora feito por ato do Legislativo.

Em que pese os bons préstimos do voto condutor do acórdão em sede cautelar, concorda-se com o voto do Min. Luiz Edson Fachin, que abriu a divergência, não só para sustar o decreto exarado pelo presidente por razões de ordem formal, mas também material. Ato normativo que enfraqueça princípios fundamentais, como o Princípio Democrático, tem um ônus argumentativo maior de fazê-lo, o que não teria sido correspondido pela motivação do ato normativo inquinado, tornando a sua substância de constitucionalidade duvidosa.⁵⁰

Função técnica: os Estados Democráticos de Direito não se resumem às paixões políticas. O domínio das boas intenções divide espaço com a ciência e o conhecimento técnico.

⁴⁷ MODESTO, Paulo. Participação Popular na Administração Pública: Mecanismos de Operacionalização. Revista de Direito do Estado n.2, 2005, Bahia, p. 7.

⁴⁸ Alia-se a ele Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que acrescenta a rol as parcerias celebradas entre particular e Poder Público, sobretudo as de delegação de serviços públicos (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação Popular na Administração Pública. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 1993).

⁴⁹ STF, ADI nº 6121, *op. Cit.*

⁵⁰ STF, ADI nº 6121, Voto do Min. Luís Edson Fachin, *op. Cit.*

A boa gestão pública pressupõe, em alguma medida, certo grau de despolitização. A ciência é ferramental teórico que não só contribui para a concretização dos anseios populares se não também o seu limitados. É dizer, o conhecimento técnico restringe o leque de caminhos a serem seguir para atingir um determinado fim público. Aqueles que forem inalcançáveis do ponto de vista técnico ou cujos ônus superarem os bônus são desestimulados pela ciência, de modo que para segui-los terá o gestor um ônus argumentativo maior.

A ideia de despolitização teve especiais contribuições do teórico político irlandês Phillip Pettit⁵¹, que apresenta alguns argumentos do porquê deve-se retirar certa parcela de poder dos políticos eleitos, realocando-a a outros agentes públicos não eleitos. São eles os seguintes: (i) a vontade popular por vezes é movida por paixões momentâneas, que prejudicam a tomada de decisão racional; (ii) a vontade popular pode ser demasiadamente moralista, a retardar transformações sociais que firam esse senso de moralidade; (iii) grupos minoritários tentarão fazer sua vontade preponderar sobre a da maioria através de sistemas de *lobbies*; e (iv) não seria interessante que agentes políticos julguem causas que sejam do seu interesse particular, pois podem atuar em causa própria (*nemo iudex in sua causa*).

Essas condicionantes do sistema político-eleitoral terminam por viciar, em alguma medida, o processo de tomada de decisão estatal, razão pela qual sugere o autor a existência de mecanismos que tragam algum grau de racionalidade maior a esse modelo.

Outro modo de enxergar a despolitização é sob a ótica da Teoria dos Poderes Neutrais.⁵²⁻⁵³ As estruturas neutrais do Estado se sobrepõem pelas crises de legitimidade de que padecem os Estados ocidentais, a partir das quais se passa a subsidiar o poderio de instituições não representativas com forma de corresponder à demanda por controle e racionalidade da política.⁵⁴⁻⁵⁵

⁵¹ PETTIT, PHILLIP. Depoliticizing Democracy. Ratio Juris. Vol. 17, No. 1, 2004.

⁵² Um bom mapeamento bibliográfico inicial sobre a Teoria dos Poderes Neutrais pode ser encontrado em: ARAGÃO, Alexandre Santos. O Controle de Constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal à Luz da Teoria dos Poderes Neutrais. Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003, pp. 29 – 33.

⁵³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novas Mutações Juspolíticas: em Memória de Eduardo Garcia de Enterría. São Paulo: Fórum, 2016, pp. 241 – 265.

⁵⁴ Cabe notar que a ideia de neutralidade não está adstrita às estruturas administrativas do Estado, mas também dialoga com o Poder Judiciário, em especial com a jurisdição constitucional, como limitador da vontade popular naquilo que por vezes se denomina de dificuldade contramajoritária.

⁵⁵ Essa perspectiva se assemelha às discussões a propósito da legitimidade das agências reguladoras, nas quais se preconiza que seu atuar se dá lastreia em conhecimentos técnicos peculiares a seus respectivos setores regulados. (Cf. MARQUES NETO, Floriano Azevedo. Agências Reguladoras Independentes: Fundamentos e seu Regime Jurídico. Belo Horizonte: Fórum, 2009, pp. 59 – 75)

Aqui também é possível associarmos a ideia à de processo administrativo. A processualidade da administração é veículo de racionalidade da ação estatal. A realização de análises técnicas, pareceres, consultas e audiências públicas, abertura para a ampla defesa e contraditório, entre outros, são iteres procedimentais que visam angariar argumentos dos mais variados a serem levados em consideração pelo gestor, quando da sua tomada de decisão.⁵⁶

A política despida de conhecimento técnico tende a erodir-se em populismos e ineficiências. Em última análise, a concretização de direitos fundamentais não depende só de bons préstimos de líderes políticos, mas sobretudo de planejamento e racionalidade na atividade estatal. Sobretudo no que tange a direitos sociais, devem haver políticas públicas bem planejadas de modo a garantir efeitos não só imediatos, mas a longo prazo, para as futuras gerações, cujos resultados superem os custos.

Esses três vértices de discussão (técnica, controle e participação) convergem sob o pálido do Direito Administrativo para organizar uma burocracia pública voltada à concretização dos interesses sociais e de direitos fundamentais. Em geral, o discurso constitucionalista por si só é *judicialiforme*, no sentido de que exprime uma tendência de que direitos fundamentais serão concretizados por cortes constitucionais ou pelo Poder Judiciário como um todo. O mesmo se pode dizer da participação pública, para a qual os espaços democráticos de deliberação direta ou representativa (eleitoral) darão voz a todos os anseios sociais.

Mas a administração não pode ser escanteada desse debate. A concretização das missivas constitucional-democráticas há de dar-se também por intermédio da caixa de ferramentas da administração pública. Existe uma interpenetração entre Democracia, Constituição e Administração que é essencial ao Estado Democrático de Direito e que não pode ser ignorada.

Pensar a democracia não é apenas um estudo de promessas iluministas, senão também um aperfeiçoamento contínuo das estratégias de gestão pública. Assim é que não só o Estado Administrativo depende do Estado Democrático de Direito, mas também o Estado Democrático de Direito pressupõe, em certo nível, o Estado Administrativo. Há uma influência recíproca que é tanto *top-down* quanto *bottom-up*.

Não se está a dizer, e esse ponto é relevante, que a autonomia das instituições administrativas deva ser preservada de maneira uniforme e independentemente de qualquer contexto. As propostas que aqui colocadas afloram de um contexto específico: de investidas

⁵⁶ PETTIT, Phillip. Democracy, Electoral and Contestatory. 2000. Disponível em: <https://www.princeton.edu/~ppettit/papers/Democracy_Electoral_and_Contestatory_NOMOS_2000.pdf>

dos novos governos autoritários contra instituições administrativas que dificultem uma gestão públicas pessoalizada, voltada a seus interesses.

Bem vista a centralidade do Estado Administrativo para o Estado Democrático de Direito, subiremos ao último nível do debate para entender como instituições políticas, órgãos de cúpula dos poderes constituídos, podem contribuir para a manutenção da autonomia dos órgãos e entes que compõem a administração pública, e vice-versa. Em outros termos, como estruturas macro e micropolíticas protegem-se entre si diante de um cenário de aproximação progressiva como o autoritarismo?

4. A Higiene do Estado Administrativo e a Manutenção da Ordem Democrática

4.1 A proteção do Estado Administrativo por Instituições Políticas

A partir das considerações dos itens anteriores, é possível depreender-se a importância da proteção do Estado Administrativo por instituições políticas. A questão que se impõe é: de que forma essas instituições podem ser protegidas em face do advento de um governo neautoritário? Sob o manto dos freios e contrapesos, é possível que as casas legislativas e os tribunais judiciais blindem investidas autoritárias do Chefe do Executivo sobre órgãos e entes que compõem a estrutura do seu próprio poder?

Do ponto de vista do Poder Legislativo, a carta constitucional outorga alguns instrumentos aos parlamentares que lhe podem ser úteis nessa missão. Um deles seria controle de nomeações. Em âmbito federal, o art. 52 incisos III e IV da CF aloca ao Senado Federal a incumbência de aprovar a nomeação de certos dirigentes integrantes da administração pública, em um rol exemplificativo, podendo ser elástico por lei complementar (art. 52 inciso III alínea “f” da CF). Ao lado disso, a criação ou extinção de cargos públicos, bem como de novas estruturas da administração pública prime, via de regra, de autorização do Congresso Nacional, conforme art. 48 incisos X e XI da CF.

As casas legislativas também dispõem de prerrogativas atreladas a questões orçamentárias. A alocação de recursos públicos fica condicionada, em caráter amplo, à aprovação do Plano Plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e às Leis Orçamentárias Anuais, todas via processo legislativo (art. 165 incisos I a III da CF). A abertura de crédito interno e externo depende de aprovação pelo Senado Federal, ao qual incumbe, inclusive, fixar as condições para a sua disposição (art. 52 incisos VII e VIII da CF). As comissões de

orçamento instauradas pelas casas legislativas também desempenham um papel relevante na alocação de gastos públicos.

A ingerência do Legislativo na gestão público também pode se dar sob o ângulo do controle, a ser exercido: (i) pelas comissões parlamentares de inquérito, inquerindo gestores públicos e ações governamentais (art. 58 §3º da CF); (ii) mediante provocação aos tribunais de contas, órgãos de controle externo dotados de prerrogativas próprias de controle sobre pessoas e atos públicos (art. 70 da CF); e (iii) mediante controle de atos normativos infralegais, exarados pelo Chefe do Executivo ou quem lhe faça as vezes, a ser exercido pelo Congresso Nacional (art. 49 inciso V da CF).

Um dos mais relevantes instrumentos é a aprovação de leis e emendas à Constituição Federal. O legalismo autoritário por vezes encontra amarras na necessidade de haver lei ou emenda o engrandecimento do Executivo. Sem isso queda-se restrito a instrumentos infralegais, ou quais por vezes podem, inclusive, ser sustados por extrapolação de seus poderes regulamentares tantos pelo Congresso Nacional quanto pelo Poder Judiciário.

Ao cabo, incumbe ao Poder Legislativo abrir processo de *impeachment* contra o Presidente da República em face de crimes de responsabilidade (art. 52 incisos I e II da CF), ao algo que pode ser de grande valia em resposta a movimentos autoritários.

A existência de um leque de ingerências do Poder Legislativo no Poder Executivo se soma a uma peculiaridade brasileira de *Presidencialismo de Coalizão*⁵⁷, diante da qual há uma fragmentariedade partidária tal que os chefes do Executivo dificilmente formam maioria absoluta nos parlamentos, sustentando-se a partir de uma coalizão. Há, pois, uma necessidade de esforço contínuo pela manutenção dessa base de sustentação no Congresso. Essa característica pode ser questionadas sob o ângulo da governabilidade⁵⁸, mas, à luz de um contexto autoritário, pode simbolizar uma amarra importante a eventuais medidas antidemocráticas tomadas pelos novos governantes autoritários.⁵⁹

⁵⁷ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro*. Revista de Sociais, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988, pp. 19 e ss.

⁵⁸ Clèmerson Merlin Clève critica os altos custos que o Presidencialismo de Coalizão consome para funcionar, ressaltando os amplos poderes de que dispõe o Poder Executivo brasileiro se comparado ao de outros países e que terminam por aumentar os riscos de desvirtuamento de suas atividades (CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Presidencialismo de Coalizão Administração Pública*. Revista de Direito Administrativo e Constitucional. Belo Horizonte, ano 12, n. 50, 2012).

⁵⁹ SÉRGIO ABRANCHES tem uma ideia um tanto distinta. Segundo ele, a ascensão dos novos governos autoritários representa o fim do Presidencialismo de Coalizão, que foi a base de sustentação do governo brasileiro desde meados da década de 80. Sob esse ângulo, a lógica se inverte. No lugar de um fator de controle do Presidente da República, o Presidencialismo de Coalizão seria a cura para um déficit histórico de governabilidade, o qual estaria posto em xeque diante do cenário atual. (ABRANCHES, Sérgio. *O Tempo dos Governantes Incidentais*. São Paulo: Companhia das Letras, 2020, pp. 158 e ss.)

Do ponto de vista do Poder Judiciário, há também possibilidades de atuação relevantes, em geral instrumentalizadas pela jurisdição constitucional. Um ingrediente relevante das democracias contemporâneas são as *razões* – digo – o uso da racionalidade discursiva para legitimar a atuação do Estado.

Nesse particular, o Poder Judiciário, em especial as cortes constitucionais e supremas cortes, ocupam um *locus* sobressalente na racionalidade democrática⁶⁰. Não que sejam a última palavra em matéria de proteção a princípios ou direitos fundamentais, mas, sem dúvida, hão de manejar o discurso jurídico de modo a proteger valores sociais relevantes. Ainda que governantes autoritários, ou neautoritários, se valham do discurso da representatividade, a proteção contramajoritária⁶¹ do texto constitucional pode ser um vigoroso argumento para desvaler avanços autoritários do chefe do Executivo.

Há alguns precedentes de supremas cortes que ilustram a atuação judicial em proteção de órgãos e entes integrantes da administração públicas. Citem-se alguns.

Índia – Caso: Alok Verma vs Union of India⁶²: Na Índia, foi levado ao conhecimento da suprema corte indiana a seguinte situação: dois diretores do Central Bureau of Investigation – CBI, órgão responsável pela investigação de crimes relacionados à corrupção, se acusavam, reciprocamente, de ter cometido alguma irregularidade durante o mandato. Em face dessa contenda, a administração do Primeiro-Ministro Modi determinou a suspensão de ambos do exercício de suas funções.

Na decisão, a Suprema Corte determinou a reintegração do diretor Alok Verma, peticionário do caso, ao argumento de que: (i) não teria havido a fundamentação adequada da decisão de exoneração; (ii) a demissão do diretor deveria ter sido precedida de consulta prévia a um comitê institucional formado pelo Primeiro-Ministro, pelo Ministro de Assuntos Domésticos e pelo líder da oposição; e (iii) o CBI é uma das instituições necessárias para a

⁶⁰ Como salientam CLAUDIO PEREIRA DE SOUZA NETO e DANIEL SARMENTO, o neoconstitucionalismo tornou-se uma corrente doutrinária relevante no constitucionalismo contemporâneo caracterizada, entre outras coisas, pela reaproximação entre Direito e moral e pela judicialização das relações políticas. Os tribunais passam a ganhar centralidade no debate político, sobretudo por intermédio da jurisdição constitucional. (SOUZA NETO, Cláudio Pereira, SARMENTO, Daniel. Controle de Constitucionalidade e Democracia: algumas Teorias e Parâmetros de Ativismo. In. SARMENTO, Daniel (coord.). Jurisdição Constitucional e Política. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015).

⁶¹ A rigor, a jurisdição constitucional pode ocupar mais de um papel nas sociedades contemporâneas. Para LUÍS ROBERTO BARROSO, seriam ao menos três (contramajoritário, representativo e iluminista). Para o que aqui nos interessa, nos centraremos apenas no primeiro, calcado na ideia de contenção do poder político, ainda que albergado pela vontade popular majoritária, para a proteção de direitos fundamentais e das regras do jogo democrático (BARROSO, Luís Roberto. Os Três Papéis Desempenhados pelas Supremas Cortes nas Democracias Constitucionais Contemporâneas. Revista da EMERJ, v. 21, 2019, pp. 14 – 16.

⁶² INDIAN SUPREME COURT. Alok Verma vs Union of India. Writ Petition (Civil) n.1309 of 2018.08/01/2019.

manutenção do Estado Democrático de Direito, de modo que deve-se ter uma preocupação com a sua autonomia em face dos demais órgãos públicos. Para reforçar esse último argumento, apresentam-se precedentes nos quais foram questionadas perante a suprema corte medidas de outros governos para intimidades diretores.

Caso Bharadwaj v. Union of India⁶³: o caso teve como pano de fundo o enfraquecimento da autonomia de dois órgãos criados para a concessão de informações e garantia de transparência ao Estado: a Central Information Commission (“CIC”); e o State Information Commissions (“SIC”). Alegaram os petionários que suas demandas administrativas por informação estariam encontrando empecilhos ao seu processamento em virtude da falta de nomeação de comissionários pelo governo, a causar atrasos injustificados e um progressivo *backlog*. A questão central posta seria a debilidade estrutural dessas instituições para processar e apreciar adequadamente as demandas por informação.

A suprema corte da Índia decidiu por reconhecer o direito dos petionários à informação pleiteada e, no topo disso, teceram-se *standards* para o adequado reestabelecimento da normalidade institucional das duas comissões, com base nos ditames definidos no Right to Information Act. Entre eles, destacam-se: (i) que o processo de nomeação de comissionários deve iniciar-se um ou dois meses antes da vacância, de modo a evitar atrasos; (ii) que o nomeado seja pessoa com vasto conhecimento e experiência nas áreas do conhecimento definidas na lei e que a comprovação do preenchimento desses requisitos se dê de forma pública; e (iii) que o comitê designado para apontar os possíveis nomes dos diretores edite critérios para reduzir a discricionariedade da nomeação.

Turquia – Caso Anadolu Agency⁶⁴: A suprema corte turca julgou inconstitucional determinados dispositivos do Decreto Presidencial nº 14 de 2018, que conferia uma série de poderes aos diretores da empresa Anadolu Agency. Cuida-se de entidade criada em 1920⁶⁵ para divulgar notícias aos cidadãos turcos de forma imparcial. Originalmente, assumia a forma de empresa pública e, no decorrer dos anos, foi privatizada para assumir maior grau de autonomia em relação ao Estado, muito embora tenha continuado a receber verbas públicas para o financiamento de suas atividades, e tenha o Poder Público como principal acionista.

⁶³ INDIAN SUPREME COURT. Anjali Bhardwaj vs Union Of India. Writ Petition n. 436 of 2018, 15/02/2019.

⁶⁴ FREE TURKEY JOURNALISTS. IPI Welcomes Turkish Constitutional Court Decision Reversing Greater State Control over Anadolu News Agency. Disponível em: < <https://freeturkeyjournalists.ipi.media/ipi-welcomes-turkish-constitutional-court-decision-reversing-greater-state-control-over-anadolu-news-agency/>>

⁶⁵ ANADOLU AGENCY. History. Disponível em: <<https://www.aa.com.tr/en/p/history#>>

O decreto combatido ampliava o espectro de poderes dos diretores da empresa, incluindo os nomeados pelo presidente, para a fiscalização das atividades por ela desempenhadas, incluindo aqueles referentes ao orçamento, à organização interna e à gestão de recursos humanos. O fundamento usado pela corte caminhou no sentido de que essas prerrogativas poriam em risco a imparcialidade da instituição e, por conseguinte, das informações veiculadas. A única ressalva se deu em relação ao controle financeiro, o qual se qualificou como impassível de comprometer a imparcialidade da empresa e, com isso, concluiu-se pela sua constitucionalidade.

Brasil – Caso Nomeação para Diretor-Geral da Polícia Federal (MS nº 37.097)⁶⁶: a suprema corte brasileira deferiu, monocraticamente, pedido liminar contra a nomeação de Alexandre Ramagem para Diretor-Geral da Polícia Federal, feita pelo Presidente da República. Na decisão, argumentou-se que o próprio chefe do Executivo havia dito em coletiva de imprensa que a nomeação se daria para garantir algum nível de interferência política na Polícia Federal, o que demonstraria um possível desvio de finalidade do ato, além de possíveis violações aos Princípios da Impessoalidade e da Moralidade Pública (art. 37 *caput* da CF).

Fora esse, ainda há dois casos brasileiros de destaque, os quais já foram mencionados no curso deste ensaio: o da extinção de órgãos colegiados, por decreto do Presidente da República (ADI nº 6121); e da não realização do censo pelo governo federal (ACO nº 3.508). Ambos tiveram provimentos judiciais desfavoráveis às medidas adotadas pela Presidência da República, exarados pelo STF.

Cláudio Pereira de Souza Neto⁶⁷ leciona que a jurisdição constitucional deve exercer um papel *anticíclico*, no sentido de que periodicamente os sistemas democráticos pendem ao autoritarismo, diante do que se legitima às cortes constitucionais atuarem em represália a esse movimento para preservar a ordem democrático-constitucional.

Em um cenário ideal, deve-se anuir que cidadãos livres iguais viveram conectados por valores fundamentais que estruturam a nação. Em alguns países, esse ideal não deriva de fatores culturais historicamente construídos, mas da vontade presente e racional de persegui-lo, rumo a um Estado Democrático de Direito em sua plenitude, naquilo que alguns autores

⁶⁶ STF. MS nº 37.097, Decisão Monocrática, Relator: Min. Alexandre de Moraes, julgado em 29/04/2020.

⁶⁷ SOUZA NETO, Cláudio Pereira. Democracia em Crise no Brasil: Valores Constitucionais, Antagonismo Político e Dinâmica Institucional. Editora UERJ: Rio de Janeiro, 2020, pp. 262.

denominam de *patriotismo constitucional*⁶⁸. Quando essa caminhada é rompida, legitima-se que atores políticos intervenham para retomar esse rumo.

Feitas essas considerações, pode-se inferir, para este item, que tanto o Poder Legislativo quanto o Judiciário dotam-se de uma predisposição à salvaguarda do Estado Administrativo, o que, ao cabo, é um dos fatores estruturantes do Estado Democrático de Direito.

No caso das casas legislativas, essa função se exerce em maior medida de forma *ex ante*, por intermédio da aprovação de normativos que sigam esse caminho e agindo como *veto player* em alguns processos decisórios do governo, como em questões orçamentárias ou de aprovação da nomeação de determinados agentes de Estado. E esse segundo instrumento ganha pertinência na medida em que um dos pontos de partida mais perceptíveis à erosão do Estado Administrativo são as estratégias de nomeação e aprovação orçamentária. Ao lado deles, há residualmente instrumentos de cunho *ex post*, como a instauração de CPI e o exercício do controle externo com o apoio dos tribunais de contas.

No caso dos tribunais, essa função se exerce em maior medida de forma *ex post*, sobretudo por intermédio da anulação de decisões mais ostensivas de embate em face de instituições públicas ou mesmo pontuais quando abertamente duvidosas do ponto de vista da impessoalidade e condução das finalidades públicas, como exoneração e demissão de agentes públicos sem motivação ou por motivo torpe. Residualmente, se lhes habilita uma atuação *ex ante* em situações de perigo iminente de descontinuidade de políticas públicas e de impacto direto a direitos fundamentais.

4.2 A Proteção de Instituições Políticas por Instituições Administrativas e de Instituições Administrativas entre si

Caminhando para o final, é menos usual, mais ainda assim possível uma proteção de instituições políticas por instituições administrativas. Isso acontece em especial pela por atuações que causam impacto à imagem do governante autoritário perante o sistema político-eleitoral.

Seriam os casos de investigações travadas por órgãos de controle em face dele ou de pessoas a ele aliadas dentro da estrutura do governo. Acusações de corrupção ou de condutas

⁶⁸ CITTADINO, Gisele. Patriotismo Constitucional, Cultura e História. Revista Direito, Estado e Sociedade, n. 31, 2007.

antiéticas por parte de agentes públicos ganham as mídias com velocidade. A *imagem* é uma categoria política de relevo para virar a opinião pública a favor ou contra determinada medida adotada pelo governo. Isso tanto por meio das mídias tradicionais, como revistas e jornais em papel, rádio ou TV, como em mídias populares, em especial as redes sociais.

Nomeações, cortes de orçamento e outras estratégias frequentemente adotadas pelos novos governantes autoritários que talvez passassem despercebidas ganham rapidamente os holofotes nos dias de hoje. O papel da mídia é trazer isso a lume. Os novos governos autoritários precisam manter sua silhueta democrática, ainda que com ponham em jogo medidas autoritárias. E o discurso da opinião pública pode por esse aspecto em cheque.

Essa intervenção pode, ao cabo, minar a popularidade do governo e dificultar o empacotamento de supremas cortes e das casas legislativas. É intuitivo que governos impopulares tendam a prosperar menos na ocupação de espaços de poder dentro da estrutura do Estado, ao menos em regimes democráticos.

Um contraponto a essa ideia seria que o fato de que muitos governantes neoautoritários têm tido êxito em cooptar parcela dos veículos de mídia, sobretudo os populares. A proliferação de meios de comunicação teve como resultado positivo a democratização das mídias; e, como resultado negativo; a ascensão de disseminação de discursos de ódio e *fake news*. Uma das estratégias dos novos governos autoritário perpassa justamente se valer desse fenômeno para solidificar uma base eleitoral e até mesmo uma opinião pública paralela, cooptada por seus interesses, em oposição aos veículos de mídia tradicional, quando lhe são desfavoráveis.

Ao lado disso, é ainda possível a autoproteção do Estado Administrativo. As instituições administrativas podem empregar tanto uma estratégia de: (i) **autoproteção institucional**, imprimindo certa resistência direta a possíveis interferências do chefe do Executivo; ou (ii) **proteção recíproca**, em jogo no qual as instituições protegem-se entre si. São exercícios estratégicos de preservação da higidez do Estado Administrativo como um todo.

Retomando um ponto do início, não se está a sugerir que deva haver uma blindagem tal do Estado Administrativo que o torne infenso às transformações preconizadas pelo chefe de Estado. Esse é um dado relevante, na medida em que, diante de um quadro ativismo descalibrado de órgãos e entes públicos, que agem à margem da legalidade, logicamente é necessário que seja coibido para que, ao cabo, se reestabeleça a normalidade institucional. Higidez do Estado Administrativo não equivale a um engessamento da administração pública, e ainda menos de sugerir uma fragmentariedade do Estado.

É por essa razão que as propostas aqui colocadas restrinjam-se a contextos de investidas autoritárias contra órgãos e entes públicos, retirando-lhes autonomia, não para melhor direcioná-los aos desideratos constitucionalmente previstos, mas para pessoalizar as relações administrativas, em benefício do governante.

Nesse quadrante, legitima-se um diálogo institucional voltado à preservação do Estado Administrativo, a formação de uma rede de apoio que sustente a racionalidade administrativa e evite um regresso estrutural do Estado como um todo.

Referências:

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de Coalisão: o Dilema Institucional Brasileiro. *Revista de Sociais*, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988.

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *O Tempo dos Governantes Incidentais*. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção: Homo Sacer, I e II*. Tradução de Iraci D. Poleti, 2ª ed., São Paulo, Boitempo, 2004.

ANADOLU AGENCY. History. Disponível em: <<https://www.aa.com.tr/en/p/history#>>

ARAGÃO, Alexandre Santos. O Controle de Constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal à Luz da Teoria dos Poderes Neutrais. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 2003.

AYBY, Jean-Bernard. Remarques Préliminaires sur la Démocratie Administrative. *Revue française d'administration publique* 2011/1-2 (n 137-138).

BARROSO, Luís Roberto. Os Três Papeis Desempenhados pelas Supremas Cortes nas Democracias Constitucionais Contemporâneas. *Revista da EMERJ*, v. 21, 2019.

BERMEO, Nancy. On Democratic Backsliding. *Journal of Democracy*, Volume 27, Número 1, National Endowment for Democracy and Johns Hopkins University Press, 2016.

BRUCE, Sinan. *Zombieland: The Case of Declining Institutional Independence in Turkey*. Boston University. 12/05/2021. Disponível em: <<https://www.democratic-erosion.com/2021/05/12/zombieland-the-case-of-declining-institutional-independence-in-turkey/>>

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão Discute Corte no Orçamento das Universidades Federais. 02/06/2021.

CÂMARA DOS Deputados. Ministro reitera que foi Pego de Surpresa com Corte de 92% das Verbas para Ciência e Tecnologia. 13/10/2021. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/noticias/815978-ministro-reitera-que-foi-pego-de-surpresa-com-corte-de-92-das-verbos-para-ciencia-e-tecnologia/>

CÂMARA, Heloísa Fernandes. Populistas e Autoritários? Debates sobre Usos do Conceito. Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, 2020.

CARPENTER, Daniel; KRAUSE, George. Reputation and Public Administration. Public Administration Review n° 72, 2011.

CHEVALLIER, Jacques. De l'Administration Démocratique à la Démocratie Administrative. Revue française d'administration publique 2011/1-2 (n° 137-138).

CITTADINO, Gisele. Patriotismo Constitucional, Cultura e História. Revista Direito, Estado e Sociedade, n. 31, 2007.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. Presidencialismo de Coalisção Administração Pública. Revista de Direito Administrativo e Constitucional. Belo Horizonte, ano 12, n. 50, 2012.

CONGRESSO NACIONAL. Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional n° 93/2020. Presidente: Senador Davi Alcolumbre. 31/7/2020.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Moção de Repúdio n° 10/2021. 20/12/2021. <http://conselho.saude.gov.br/moco-es-cns/2260-mocao-de-repudio-n-010-de-20-de-dezembro-de-2022>

CORREIO BRAZILIENSE. Governo Esperou Fim da COP26 para Soltar Dados sobre Desmatamento na Amazônia. 18/11/2021.

DAHL, Robert. Poliarquia: Participação e Oposição, 1. ed. 1. reimpr. (Clássicos; 9). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação Popular na Administração Pública. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 1993.

DURLAUF, Steven N.; BLUME, Lawrence E. The New Palgrave Dictionary of Economics. 2nd edition, vol. 6.

ELY, John Hart. Democracy and Distrust: a Theory of Judicial Review. Harvard University Press, 1938.

FOLHA DE SÃO PAULO. Governo Bolsonaro demite Presidente do CNPQ, Órgão de Fomento à Pesquisa. 07/04/2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/04/governo-bolsonaro-demite-o-presidente-do-cnpq-orgao-de-fomento-a-pesquisa.shtml>

FREE TURKEY JOURNALISTS. IPI Welcomes Turkish Constitutional Court Decision Reversing Greater State Control over Anadolu News Agency. Disponível em: < <https://freeturkeyjournalists.ipi.media/ipi-welcomes-turkish-constitutional-court-decision-reversing-greater-state-control-over-anadolu-news-agency/>>

FREEDOM HOUSE. Countries and Territories. Disponível em: <https://freedomhouse.org/countries/nations-transit/scores?sort=desc&order=Country>

GINSBURG, Tom. Administrative Law and the Judicial Control of Agents in Authoritarian Regimes. In. GINSBURG, Tom; MOUSAFI, Tamir. Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz. How to Lose a Constitutional Democracy. University of Chicago Law School, Law Review nº 78, 2018.

GUERRA, Sérgio. Atualidades sobre o Controle Judicial dos Atos Regulatórios. Revistas de Direito Administrativo Econômico, n. 21, Bahia.

HALMAI, Gábor. Populism, Authoritarianism and Constitutionalism. German Law Journal, 2019.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

INDIAN SUPREME COURT. Alok Verma vs Union of India. Writ Petition (Civil) n.1309 of 2018.08/01/2019.

INDIAN SUPREME COURT. Alok Verma vs Union of India. Writ Petition (Civil) n.1309 of 2018.08/01/2019.

ISTOÉ. O Bolsolão do MEC virou o Maior Escândalo de Corrupção do Governo Bolsonaro. 25/03/2022. Disponível em: <https://istoe.com.br/o-mensalao-de-escandalo-bolonaro/>

JACKSON, Vicki C. Knowledge Institutions in Constitutional Democracies: of Objectivity and Decentralization. Harvard Law Review. 29/08/2019.

LAWSON, Garry. The Rise and Rise of the Administrative State. Boston University School of Law. Boston University School of Law.

LEPORE, Bill. When Constitutions took over the World. The New Yorker, 22/03/2021.

LOWENSTEIN, Karl. Militant Democracy and Fundamental Rights. The American Political Science Review, Vol. 31, No. 4, 1937.

LUBIN, Edward L. A Theory of Democracy for the Administrative State. Berkeley University. Mimeo.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. Agências Reguladoras Independentes: Fundamentos e seu Regime Jurídico. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MEDAUAR, Odete. A Processualidade do Direito Administrativo, 2ª ed., rev., at. e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

MODESTO, Paulo. Participação Popular na Administração Pública: Mecanismos de Operacionalização. Revista de Direito do Estado n.2, 2005, Bahia.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Novas Mutações Juspolíticas: em Memória de Eduardo Garcia de Enterría*. São Paulo: Fórum, 2016.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino. *Administração Pública Democrática e Efetivação dos Direitos Fundamentais*. Fórum Administrativo, v. 8.

PAULINO, Lucas Azevedo; *Democracias Constitucionais em Crise: Mapeando as Estratégias Institucionais que Levam à Erosão Democrática*. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, n.58, 2021, p. 275.

PETTIT, PHILLIP. *Depoliticizing Democracy*. *Ratio Juris*. Vol. 17, No. 1, 2004.

PETTIT, Phillip. *Democracy, Electoral and Contestatory*. 2000. Disponível em: <https://www.princeton.edu/~ppettit/papers/Democracy_Electoral_and_Contestatory_NOMOS_2000.pdf>

PODER 360. *Corte de Verba Reforça Desmonte de Fiscalização Ambiental no Brasil*. 25.04.2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/corte-de-verba-reforca-desmonte-da-fiscalizacao-ambiental-no-brasil-dw/>

SCHEPPELET, Kim. *Autocratic Legalism*. *The University of Chicago Law Review*. 2018.
SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard (et al). *Innovación y Reforma em el Derecho Administrativo*. Global Law Press, 2012.

SENADO FEDERAL. *Relatório Final da CPI da Pandemia*. Presidente: Senador Rodrigo Pacheco, 22/10/2021.

SHEAR, Michael D.; APUZZO, Matt. *F.B.I. Director James Comey is Fired by Trump*. *The New York Times*. 09/05/2017.

SMITH, Peter Hopkinson Smith; ROGER, Melissa Ziegler. *Democracias Liberal e Iliberal na América Latina*. *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, vol. 15, nº 2, Novembro, 2009.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira, SARMENTO, Daniel. *Controle de Constitucionalidade e Democracia: algumas Teorias e Parâmetros de Ativismo*. In. SARMENTO, Daniel (coord.). *Jurisdição Constitucional e Política*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira. *Democracia em Crise no Brasil: Valores Constitucionais, Antagonismo Político e Dinâmica Institucional*. Editora UERJ: Rio de Janeiro.

STF, ADI nº 6.565, Plenário, Relator: Min. Luiz Edson Fachin.

STF, ADPF nº 756, Plenário, Relator: Min. Ricardo Lewandowski.

STF, MC na ADI nº 6.062, Plenário, Relator: Min. Luís Roberto Barroso, j. 01/08/2019.

STF, Medida Cautelar na ADI 6.121, Plenário, Relator: Min. Marco Aurélio, julgado em 13/06/2019.

STF, Petição Inicial da ADI nº 6.744, Plenário, Relator: Min. Ricardo Lewandowski.

STF. MS nº 37.097, Decisão Monocrática, Relator: Min. Alexandre de Moraes, julgado em 29/04/2020.

VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens. Populismo Autocrático e Resiliência Constitucional. Interesse Nacional, 2019.

VOZ DA TURKIA. Erdoğan nomeia um Membro do AKP como Reitor de Renomada Universidade. 05/01/2021. Disponível em: <<http://vozdaturquia.com/mundo/turquia/2021/01/05/erdogan-nomeia-um-membro-do-akp/>>

WEBER, Max. Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva, Vol. 2, São Paulo, 2004. São Paulo: Editora UnB, 2004, p. 234.

ZAKARIA, Fareed. The Rise of Illiberal Democracy. Foreign Affairs 76, nº 6, 1997.

Recebido em: 31/08/2023

1º Parecer em: 20/09/2023

2º Parecer em: 04/10/2023