

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO
DOUTORADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

ELMÚCIO JACINTO MOREIRA

**O PAPEL DOS PRESIDENTES DA REPÚBLICA DO BRASIL NA QUALIDADE
DEMOCRÁTICA: ANÁLISE DOS DECRETOS PRESIDENCIAIS NO PERÍODO DE
2016 A 2022 À LUZ DA TEORIA DE ROBERT DAHL**

BRASÍLIA, DF

2024

ELMÚCIO JACINTO MOREIRA

O PAPEL DOS PRESIDENTES DA REPÚBLICA DO BRASIL NA QUALIDADE DEMOCRÁTICA: ANÁLISE DOS DECRETOS PRESIDENCIAIS NO PERÍODO DE 2016 A 2022 À LUZ DA TEORIA DE ROBERT DAHL

Tese de Doutorado desenvolvida sob a orientação do(a) Prof.(a) Dr.(a) Rodrigo Portela Gomes e apresentada ao PPGD/IDP como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor(a) em Direito Constitucional.

BRASÍLIA, DF

2024

Código de catalogação na publicação – CIP

M838p Moreira, Elmúcio Jacinto

O papel dos presidentes da República do Brasil na qualidade democrática: análise dos decretos presidenciais no período de 2016 a 2022 à luz da teoria de Robert Dahl/ Elmúcio Jacinto Moreira. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2024.

146 f.: il. color.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Portela Gomes

Dissertação (Doutorado Acadêmico em Direito Constitucional) — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Democracia. 2. Robert Dahl. 3. Decretos presidenciais. 4. Qualidade democrática. I. Título.

CDDir 341.234

Elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves

ELMÚCIO JACINTO MOREIRA

O PAPEL DOS PRESIDENTES DA REPÚBLICA DO BRASIL NA QUALIDADE DEMOCRÁTICA: ANÁLISE DOS DECRETOS PRESIDENCIAIS NO PERÍODO DE 2016 A 2022 À LUZ DA TEORIA DE ROBERT DAHL

Tese de Doutorado desenvolvida sob a orientação do(a) Prof.(a) Dr.(a) Rodrigo Portela Gomes e apresentada ao PPGD/IDP como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor(a) em Direito Constitucional.

Data da defesa: 28 de novembro de 2024

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Rodrigo Portela Gomes
Orientador

Professor do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

Prof. Dr. Marcos Vinícius Lustosa Queiroz

Professor do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa
Membro Interno

Prof.(a) Dr.(a) Thayse Edith Coimbra Sampaio

Professora do Uniceub- Brasília-DF
Membro Externo

Prof. Dr. Paulo Fernando Soares Pereira

(Professor de Direito da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro-UFRRJ)
Membro Externo

Dedico este trabalho acadêmico a Deus, à
minha mãe Maria de Castro, ao meu pai
Francisco Moreira (*In Memoriam*), à
minha amada Lucimary, aos meus filhos
Bruna, Matheus e Manuela.

Agradecimentos

A gratidão transforma pequenos gestos em grandes significados, iluminando nossos dias e fortalecendo as conexões que cultivamos com os outros. Inauguro esta data expressando minha gratidão a Deus pela oportunidade de realizar um sonho que não se começou agora, mas que reflete o investimento e luta de toda uma vida.

À minha amada mãe Maria de Castro Araújo, pelo amor, luta e fé, em participar de todas as etapas do meu desenvolvimento e formação humana, acreditando sempre em mim.

Ao meu pai Francisco Moreira de Araújo (*In Memoriam*) que, apesar do pouco tempo de encontro na nossa vivência humana, me fez completo com os traços genéticos da sua coragem e bondade.

À minha adorada e amada esposa, Lucimary Moreira, expresso minha profunda gratidão pelo amor, pelos cuidados e pela parceria que sempre demonstrou com dedicação e fé. Reconheço que, devido ao compromisso deste curso de doutorado, apesar da nobre causa, abdiquei de várias horas que poderiam ter sido desfrutadas ao lado de sua bela e harmoniosa companhia, estendendo o agradecimento à sua mãe Iraci e a todos os seus demais familiares.

Às minhas filhas, Bruna Moreira e Manuela Moreira, ao meu filho, Matheus Moreira, e às minhas netas, Nanda, Lulu e Giovanna, cujas presenças, pela graça de Deus, completam e enriquecem profundamente o significado da minha existência.

Às minhas irmãs Eliane, Júnia e Eunice, e aos meus irmãos Emival, Francisco, Fábio e Paulo Henrique, cuja torcida incessante e apoio incondicional têm sido fundamentais para a nossa vitória. Agradeço também aos seus respectivos cônjuges e a meus sobrinhos e sobrinhas.

Agradeço sinceramente ao meu professor orientador, Rodrigo Portela Gomes, pela orientação valiosa, pelo apoio incondicional e pela inspiração constante ao longo da elaboração desta tese de doutorado.

A todos os demais professores que encontrei ao longo desta jornada, por me proporcionarem a honra de compartilhar seus vastos conhecimentos durante o doutorado.

Agradeço também aos meus colegas de trabalho, pois, sem o apoio deles, não teria conseguido encontrar tempo suficiente para enfrentar esta jornada.

“A experiência dos países democráticos com as economias mais avançadas também nos diz que nenhum padrão único, ou mesmo um dominante, emergiu; e o que emergiu é um produto das características especiais e da história única de cada país.” (Robert A. Dahl).

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. CONTORNOS DA DEMOCRACIA: HISTÓRIA E ASPECTOS CONCEITUAIS.....	19
1.1 Aproximação Histórica Sobre a Perspectiva da Democracia na Visão de Robert Dahl.....	25
1.2 Aspectos Conceituais da Democracia.....	29
1.2.1 Poliarquia de Como Escala Conceitual da Democracia.....	30
1.2.2 Variações Conceituais à Luz do Exercício da Democracia.....	34
1.2.3 O Exercício da Democracia Como Meio de Sua Manutenção.....	36
1.3 Qualidade da Democracia à Luz dos Critérios Estabelecidos Por Robert Dahl.....	44
2. AS DEMOCRACIAS NA AMÉRICA LATINA.....	54
2.1 Autoritarismo na América Latina: Traços Característicos.....	55
2.2 Relações Entre Autoritarismo e Democracia na América Latina.....	57
2.3 Aspectos Populistas nas Democracias Latino-Americanas	60
2.4 Colonialidade Como Causa do Autoritarismo na Região.....	62
2.5 Aspectos Sobre a Qualidade das Democracias na América Latina.....	65
3. ANÁLISE CRÍTICA SOBRE OS DECRETOS PRESIDENCIAIS EDITADOS NO BRASIL DE 2016 A 2022.....	70
3.1 Contextualização e Tomada Metodológica.....	73
3.2 Análise Quantitativa Sobre os Decretos Coletados.....	75
3.3 Análise Descritiva dos Resultados dos Decretos.....	80
3.3.1 Efeitos dos Decretos Relacionados ao Armamento.....	81
3.3.2 Efeitos dos Decretos Relacionados ao Meio Ambiente.....	87
3.3.3 Efeitos dos Decretos Relacionados ao Militarismo.....	94
3.3.4 Efeitos dos Decretos Relacionados à Educação.....	101
3.3.5 Efeitos dos Decretos Relacionados à Segurança.....	105
3.3.6 Efeitos dos Decretos Relacionados à Imprensa, Comunicação e Informação.....	108

3.3.7 Efeitos dos Decretos Relacionados ao Trabalho e Emprego.....	111
3.3.8 Efeitos dos Decretos Relacionados ao Controle Social.....	115
3.3.9 Efeitos dos Decretos Relacionados à Violência e Corrupção.....	119
3.3.10 Efeitos dos Decretos Relacionados aos Direitos Humanos.....	121
CONCLUSÃO.....	126
REFERÊNCIAS.....	128
APÊNDICES.....	133

RESUMO

Esta tese investiga o impacto normativo do chefe do Poder Executivo da União na qualidade da democracia brasileira, através da análise dos decretos emitidos pelos Presidentes da República no período de 2016 a 2022. O problema central abordado diz respeito a como esses decretos influenciam a qualidade democrática, utilizando como referência os critérios teóricos estabelecidos por Robert Dahl. O objetivo principal da pesquisa é explorar a interferência dos decretos presidenciais na qualidade da democracia brasileira, considerando tanto o legado colonial quanto os traços de autoritarismo que permeiam as democracias da América Latina. Para alcançar esse objetivo, foram definidos os seguintes objetivos específicos: avaliar o conteúdo dos decretos; analisar as características das democracias latino-americanas, com foco no legado da colonização; aplicar os critérios de qualidade democrática de Dahl na análise dos decretos; investigar as percepções da população em relação a esses atos normativos e propor recomendações para futuras políticas públicas com base nas conclusões da pesquisa. Hipoteticamente, a pesquisa sugere que a prerrogativa do Presidente da República de editar decretos sem necessitar da aprovação de outros Poderes, como o Legislativo, permite a personalização das políticas públicas, impactando diretamente os pilares da democracia. A fundamentação teórica está ancorada nos princípios de Dahl sobre a democracia, especialmente em sua obra "Poliarquia, Participação e Oposição", que diferencia entre uma dimensão ideal (prescritiva ou normativa) e uma dimensão real (a aceitação das instituições políticas como parte do funcionamento democrático). Os resultados obtidos na análise dos decretos confirmaram a hipótese levantada, demonstrando que esses atos interferem na qualidade da democracia brasileira, corroborando assim a literatura pertinente sobre o tema. Com isso, a pesquisa contribui para uma compreensão mais aprofundada do papel dos decretos presidenciais na dinâmica da democracia no Brasil contemporâneo.

Palavras-chave: Democracia. Robert Dahl. Decretos presidenciais. Qualidade democrática.

ABSTRACT

This thesis investigates the normative impact of the head of the Executive Branch of the Union on the quality of Brazilian democracy, through the analysis of decrees issued by the Presidents of the Republic in the period from 2016 to 2022. The central problem addressed concerns how these decrees influence democratic quality, using as a reference the theoretical criteria established by Robert Dahl. The main objective of the research is to explore the interference of presidential decrees in the quality of Brazilian democracy, considering both the colonial legacy and the traces of authoritarianism that permeate Latin American democracies. To achieve this goal, the following specific objectives were defined: to evaluate the content of the decrees; to analyze the characteristics of Latin American democracies, focusing on the legacy of colonization; to apply Dahl's criteria of democratic quality in the analysis of the decrees; to investigate the population's perceptions in relation to these normative acts and to propose recommendations for future public policies based on the conclusions of the research. Hypothetically, the research suggests that the prerogative of the President of the Republic to issue decrees without requiring the approval of other branches of government, such as the Legislative Branch, allows for the personalization of public policies, directly impacting the pillars of democracy. The theoretical basis is anchored in Dahl's principles on democracy, especially in his work "Polyarchy, Participation and Opposition", which differentiates between an ideal dimension (prescriptive or normative) and a real dimension (the acceptance of political institutions as part of democratic functioning). The results obtained in the analysis of the decrees confirmed the hypothesis raised, demonstrating that these acts interfere in the quality of Brazilian democracy, thus corroborating the relevant literature on the subject. With this, the research contributes to a deeper understanding of the role of presidential decrees in the dynamics of democracy in contemporary Brazil.

Keywords: Democracy. Robert Dahl. Presidential decrees. Democratic quality.

RESUMEN

Esta tesis investiga el impacto normativo del jefe del Poder Ejecutivo de la Unión en la calidad de la democracia brasileña, a través del análisis de los decretos emitidos por los Presidentes de la República en el período de 2016 a 2022. El problema central abordado se refiere a cómo estos decretos influyen en la calidad democrática, tomando como referencia los criterios teóricos establecidos por Robert Dahl. El principal objetivo de la investigación es explorar la interferencia de los decretos presidenciales en la calidad de la democracia brasileña, considerando tanto el legado colonial como las huellas del autoritarismo que permean las democracias latinoamericanas. Para lograr este objetivo se definieron los siguientes objetivos específicos: evaluar el contenido de los decretos; analizar las características de las democracias latinoamericanas, centrándose en el legado de la colonización; aplicar los criterios de calidad democrática de Dahl en el análisis de los decretos; investigar las percepciones de la población en relación a estos actos normativos y proponer recomendaciones para futuras políticas públicas con base en las conclusiones de la investigación. Hipotéticamente, la investigación sugiere que la prerrogativa del Presidente de la República de emitir decretos sin requerir la aprobación de otros Poderes, como el Legislativo, permite la personalización de las políticas públicas, impactando directamente en los pilares de la democracia. El fundamento teórico está anclado en los principios de Dahl sobre la democracia, especialmente en su obra "Poliarquía, participación y oposición", que diferencia entre una dimensión ideal (prescriptiva o normativa) y una dimensión real (la aceptación de las instituciones políticas como parte del funcionamiento democrático). Los resultados obtenidos en el análisis de los decretos confirmaron la hipótesis planteada, demostrando que esos actos interfieren con la calidad de la democracia brasileña, corroborando así la literatura relevante sobre el tema. Con esto, la investigación contribuye a una comprensión más profunda del papel de los decretos presidenciales en la dinámica de la democracia en el Brasil contemporáneo.

Palabras clave: Democracia. Roberto Dahl. Decretos presidenciales. Calidad democrática

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como escopo analisar a interferência dos decretos presidenciais na qualidade da democracia no Brasil, especialmente aqueles editados pelos Presidentes da República entre 2016 e 2022. A investigação se concentra nos decretos cuja prerrogativa de emissão é exclusiva do Presidente, conforme previsto no artigo 84, incisos IV e VI da Constituição Federal, que estabelece as condições para sua edição. Além disso, a análise considera o contexto histórico e cultural das democracias da América Latina, reconhecendo o legado colonial e os traços de autoritarismo que podem influenciar a dinâmica democrática brasileira contemporânea.

O Presidente da República pode editar decretos em duas situações, conforme estipulado pela Constituição Federal. A primeira situação concede ao Presidente a autorização constitucional para regulamentar, de maneira geral, a implementação de uma determinada lei, atuando assim sobre normas já existentes. A segunda situação permite que o Presidente edite decretos para abordar questões que não estão expressamente previstas em legislação já aprovada; no entanto, essa ação deve limitar-se a temas relacionados à organização e ao funcionamento da administração federal, proibindo qualquer inovação legal.

Dessa forma, a análise dos decretos presidenciais emitidos durante esse período visa compreender de que maneira essas medidas podem impactar a dinâmica democrática e quais são suas implicações para o funcionamento das instituições e a participação da sociedade civil.

Importante ressaltar que, independentemente da natureza dos decretos de competência exclusiva do Presidente da República, seus objetivos devem sempre estar alinhados ao Princípio da Legalidade, que constitui a base do regime jurídico administrativo. Assim, o Estado deve permanecer subordinado à lei em todas as circunstâncias. No entanto, para os fins desta pesquisa, não nos restringiremos a avaliar apenas a legalidade formal dos decretos; ao contrário, enfatizaremos seu conteúdo material. Isso significa que será essencial compreender a efetividade e a força executiva das disposições contidas nesses decretos.

Muito embora os decretos possam aparentar uma legalidade formal, é possível que contenham disposições e orientações que afetam a qualidade democrática. Assim, mesmo quando emitidos de maneira legalmente correta, o conteúdo dos decretos está, em última análise, sujeito à discricionariedade do Presidente da República. Dependendo das políticas públicas que pretende implementar, o Presidente pode, por meio desses decretos, influenciar diretamente a qualidade da democracia. É fundamental destacar que a efetividade dessas

medidas depende, em grande parte, de sua implementação prática e da aceitação por parte da sociedade civil.

A incidência de normas com aparência de legalidade não é novidade na história da democracia. Esse risco se evidencia na análise da História do Direito (Paixão, 2020, p. 231), que aponta a prevalência de uma contradição durante o regime militar no Brasil. Enquanto se proclamava a preservação da democracia, estabeleceu-se uma ditadura que usou o direito como justificativa para a prática de crimes e arbitrariedades, apresentando narrativas que, embora aparentassem legalidade, ocultavam graves violações. Na verdade, não havia qualquer discurso democrático, mas sim discurso de ordem contra o que se chamava de ameaça comunista.

No contexto desta pesquisa, é fundamental destacar a possibilidade de controle e avaliação, pelo Poder Judiciário, de quaisquer atos que possam violar direitos e garantias individuais, sejam eles de natureza pessoal ou coletiva. Além disso, é relevante considerar a prerrogativa do Congresso Nacional de revogar decretos emitidos pelo Presidente da República.

Entretanto, é importante ressaltar que, embora os decretos estejam sujeitos ao controle legislativo e judicial posterior, isso não impede que tenham efeitos que possam impactar a qualidade democrática, seja para aprimorá-la ou para comprometê-la. Para que o Poder Judiciário anule os efeitos de um decreto, é necessário que seja acionado por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade. Por outro lado, o Poder Legislativo possui a capacidade de cancelar um decreto presidencial em sessão bicameral, por meio de uma votação em plenário, utilizando um decreto legislativo.

Nessa ótica, a pesquisa se debruça sobre um problema central: como os decretos presidenciais publicados no Brasil entre 2016 e 2022 interferem na qualidade da democracia, considerando os critérios da teoria de Robert Dahl e seu impacto sobre grupos vulneráveis e os direitos humanos? Por tais razões é fundamental analisar não apenas a legalidade formal desses decretos, mas também suas implicações materiais e sociais. Ademais, as dificuldades para contestar tais atos nos âmbitos judiciário e legislativo podem gerar efeitos que se tornam irreversíveis, uma vez que, mesmo quando anulados ou revogados, os impactos provocados durante sua vigência podem se perpetuar, afetando de maneira duradoura a estrutura democrática e os direitos fundamentais dos cidadãos. A compreensão dessas dinâmicas é essencial para avaliar o estado da democracia brasileira e suas implicações para a inclusão e proteção de grupos historicamente marginalizados.

Com foco nesse problema, firmou-se o objetivo geral desta pesquisa que se constitui em analisar a interferência dos decretos presidenciais no Brasil no período de 2016 a 2022 na qualidade da democracia, à luz da teoria de Robert Dahl, considerando o legado colonial e os

traços culturais de autoritarismo presentes nas democracias da América Latina. A pesquisa apresenta como objetivos específicos: (i) Identificar e categorizar os principais decretos presidenciais promulgados no Brasil entre 2016 e 2022 que impactam os direitos humanos e a democracia; (ii) avaliar o conteúdo e as implicações desses decretos em relação aos direitos e liberdades civis, com foco em grupos vulneráveis e historicamente marginalizados; (iii) analisar, no Capítulo II, as características das democracias da América Latina, especialmente o legado colonial e seus traços culturais de autoritarismo, para entender como esses fatores influenciam a qualidade democrática no Brasil; (iv) aplicar os critérios da teoria de Robert Dahl para avaliar como esses decretos afetaram aspectos como inclusão, participação e proteção de direitos civis na democracia brasileira; (v) investigar a relação entre as mudanças propostas pelos decretos e as percepções da população sobre a qualidade democrática, explorando possíveis tendências de retrocesso ou avanço; e (vi) propor recomendações para políticas públicas futuras, visando fortalecer a democracia e assegurar os direitos civis no Brasil, considerando os achados da pesquisa.

Nesta perspectiva, como hipótese firmada na pesquisa, argumenta-se que ao ter a prerrogativa de editar decretos sem a necessidade de aprovação de outros Poderes (como o Legislativo), o Presidente da República pode direcionar políticas públicas de maneira personalizada, impactando diretamente os pilares da democracia, como a liberdade de expressão, a igualdade de direitos e a proteção de grupos historicamente marginalizados. Isso pode resultar em um retrocesso democrático, caso os decretos sejam usados para favorecer interesses políticos ou econômicos em detrimento dos direitos humanos e da inclusão social.

Entretanto, a proposta de analisar os decretos dentro de um período delimitado, com o objetivo de estabelecer uma relação com a qualidade democrática, exigiu a construção de um referencial teórico sólido. Este referencial aborda diversos aspectos da democracia, desde suas vertentes conceituais até os parâmetros que podem ser utilizados para mensurar sua qualidade. Essa necessidade se tornou ainda mais evidente durante a fase de qualificação da pesquisa, contribuindo para a robustez da problematização apresentada.

Assim, após uma releitura de diversos autores que discutem a democracia e seus desdobramentos — especialmente no que diz respeito à sua qualidade — optamos por selecionar como marco teórico lições que envolvem a qualidade democrática, com ênfase nos critérios propostos por Robert Dahl. A escolha da obra de Dahl como fundamento para a definição dos critérios que qualificam a democracia deve-se à sua significativa contribuição teórica, particularmente no que tange ao aspecto político da democracia.

É fundamental ressaltar que esta pesquisa considerou tanto as contribuições de autores que apoiam a teoria de Dahl quanto as de aqueles que apresentam perspectivas divergentes. Essa abordagem se justifica pelo fato de que a definição de democracia nunca foi um conceito exato e definitivo. A qualidade da democracia está intrinsicamente ligada à sua definição, sendo um tema amplamente explorado em diferentes teses por estudiosos que se baseiam nas discussões propostas por Dahl. A ideia de mensurar a qualidade democrática exige a definição de parâmetros claros; para que essa medida seja efetiva, é essencial que exista, primeiramente, uma democracia plena ou pelo menos razoável. Em segundo lugar, as normas éticas ou idealistas esperadas em uma democracia devem ser identificadas por meio de uma análise empírica (Morlino, 2007).

Na visão de Robert Dahl (2005, p. 27) a democracia é compreendida através do diálogo entre o ideal e o real. O ideal refere-se à projeção do que se espera de uma democracia plenamente estabelecida, enquanto o real representa a dinâmica efetiva das relações e efeitos democráticos. Assim, Dahl aborda os valores da democracia sob uma perspectiva procedimental, concebendo-a como um governo que é legitimado pelo apoio popular, em contraste com o modelo participativo clássico, que a define como "governo do povo". Essa última abordagem é considerada uma vertente idealista. A base do modelo procedimental de Dahl está centrada no sistema político, onde as disputas eleitorais resultam na escolha dos governantes. Nesse contexto, o voto se destaca como o principal meio de participação do cidadão nas decisões que afetam a vida pública. Esse entendimento da democracia procedimental se afasta significativamente do modelo tradicional de democracia participativa, frequentemente caracterizado como governo do povo, pelo povo.

Para justificar seu modelo de democracia, Dahl (2005, p. 27) apresenta oito requisitos essenciais que caracterizam um sistema político democrático: 1. o direito de votar; 2. o direito de ser eleito; 3. a livre competição eleitoral; 4. eleições livres e justas; 5. liberdade de reunião; 6. liberdade de expressão; 7. pluralidade de fontes de informação; e 8. a relação de dependência entre as ações do governo e as eleições ou outras formas de manifestação popular. Contudo, para a presente pesquisa, após uma análise cuidadosa desses requisitos, constatou-se que eles estão intrinsecamente ligados a uma ampla gama de direitos civis, sociais e humanos. Essa interdependência levou à abordagem dos critérios estabelecidos por Dahl sob essa perspectiva mais abrangente.

Nesse contexto, esta pesquisa foi estruturada em capítulos que visam proporcionar uma visão abrangente da democracia contemporânea, sem perder de vista momentos históricos que remetem ao seu conceito original. Além disso, buscou-se correlacionar os critérios que medem

a qualidade democrática segundo Robert Dahl com a realidade da democracia na América Latina, justificando-se pela inserção do Brasil nesse contexto continental. Para isso, foi necessária uma releitura da ordem constitucional brasileira pós-1988, com especial atenção ao período após 2013, quando ocorreram diversos conflitos políticos em razão de protestos populares. Esses eventos, e seus desdobramentos políticos e sociais, motivaram a investigação dos decretos presidenciais entre 2016 e 2022, anos marcados por intensos debates sobre a democracia brasileira.

O ponto inicial da limitação temporal que abrange os decretos a partir do governo de Michel Temer (2016) é justificada pela ruptura significativa ocorrida na presidência da República durante esse período. Observou-se que, durante o processo de impeachment da então Presidente Dilma Rousseff, houve um aumento acentuado na incidência do termo "democracia" nos discursos políticos, nos noticiários da imprensa e, inevitavelmente, nas redes sociais. Como resultado, a palavra "democracia" se tornou a mais recorrente nas chamadas “nuvens de palavras” da internet¹. O *impeachment* desencadeou intensos debates sobre a legitimidade e a saúde da democracia no Brasil, gerando uma polarização entre aqueles que viam o processo como um mecanismo legítimo da ordem democrática e aqueles que o percebiam como um golpe que ameaçava a institucionalidade.

Essa discussão sobre democracia foi amplamente explorada em diversos meios de comunicação, no meio acadêmico e nas ruas, refletindo a preocupação da sociedade com os valores democráticos e a estabilidade das instituições. Assim, a utilização do termo "democracia" ganhou destaque nas narrativas, mobilizando políticos, analistas e cidadãos em um debate crucial sobre o futuro democrático do país. Durante o governo de Jair Bolsonaro, essa temática continuou a ser objeto de intensas discussões em todos esses espaços. O contexto efetivamente vivido no Brasil, justifica a análise dos decretos nesse período como uma forma de avaliar a qualidade da democracia brasileira, uma vez que o conteúdo deles pode refletir diversas variáveis indicativas da saúde democrática no país.

Entretanto, é essencial considerar o contexto e a aplicação dos decretos, pois a mera existência de instrumentos que reconhecem princípios democráticos não assegura a efetividade dessa democracia. É a implementação eficaz desses decretos no âmbito político e social que realmente determina seu impacto. Por essa razão, esta pesquisa se concentrou na análise tanto das disposições contidas nos decretos quanto da sua efetividade prática, buscando compreender como essas normas podem influenciar a qualidade democrática.

¹<https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2016/05/nuvem-de-palavras-o-que-mais-disseram-temer-e-dilma-em-seus-discursos-5801065.html> Acesso em: 10 abr. 2024

A pesquisa utilizou métodos de revisão de literatura, recorrendo a fontes de diversos autores que abordam a democracia de forma geral, com ênfase na análise de aspectos históricos e definições conceituais. Esse diálogo constante com a teoria de Robert Alan Dahl possibilitou a definição dos critérios delineados por ele, que permitem medir a qualidade da democracia. Além disso, a pesquisa incorporou o método de análise documental, utilizando como fontes os arquivos dos decretos presidenciais emitidos entre 2016 e 2022.

Em um segundo momento, visando estabelecer uma conexão entre o referencial teórico de Robert Dahl e sua relação com a democracia na América Latina – considerando a localização geográfica e cultural do Brasil – foi realizada uma outra abordagem bibliográfica sobre as democracias Latino-Americanas nesse contexto. O objetivo nesse ponto foi integrar os conceitos de Robert Dahl à experiência democrática brasileira. Esse enfoque bibliográfico mostrou-se fundamental para a pesquisa, uma vez que a adoção de uma teoria democrática originária de um continente com características políticas, econômicas e sociais distintas das do Brasil — especialmente em virtude de sua história e forma de ocupação — poderia comprometer as bases das conclusões apresentadas. No entanto, apesar das evidentes diferenças, a forte influência da colonização na América Latina, que traz consigo traços de autoritarismo, foi superada por semelhanças contemporâneas relacionadas à democracia. Isso inclui questões como a democracia representativa, a diversidade social, os desafios econômicos e a influência global, que se revelam comuns a ambas as realidades.

Em um terceiro momento, que corresponde à parte empírica desta pesquisa, foi realizada a coleta de dados no site [planalto.gov](https://www.planalto.gov.br)² com o objetivo de analisar individualmente os objetos dos decretos presidenciais emitidos entre 2016 e 2022.

O período analisado tem como marco inicial o dia 16 de maio de 2016, quando se deu o afastamento da então Presidente Dilma Rousseff³, que enfrentava um processo de *impeachment* no Legislativo Federal. Nesse contexto, o Vice-Presidente Michel Temer assumiu interinamente a presidência, consolidando sua posição após a conclusão do processo. Assim, os decretos examinados excluem aqueles editados por Dilma Rousseff, salvo em casos em que esses decretos possam ter impactos imediatos no governo subsequente, como ocorre com os decretos publicados durante a transição de governo.

²Disponível em: <https://www4.planalto.gov.br/legislacaoportal-legis/legislacao-1/decretos1/decretos-1> Acesso em: 10 abr. 2024

³ Essa justificativa terá maior amplitude e entendimento no capítulo sobre a descrição da coleta de dados.

Ao final da coleta e catalogação de todos os decretos presidenciais do período em questão, procedeu-se à seleção dos documentos, analisando o tema presente em cada ementa para destacar aqueles que possuem relevância direta com a democracia. As tabelas foram organizadas por tema, ano e autor do decreto. A partir dessa organização, os decretos foram cuidadosamente analisados em sua totalidade, a fim de verificar se continham matérias que, embora tivessem como objetivo regulamentar uma lei ou organizar a administração pública, incluíam disposições que pudessem influenciar de maneira decisiva a qualidade da democracia.

Após realizar essa análise e identificar o objeto principal do texto contido no decreto, prossegui com a comparação desses decretos em relação aos critérios estabelecidos na teoria apresentada nos primeiros capítulos. O objetivo foi verificar, por meio dessa relação causal, qual seria o grau de interferência na qualidade da democracia brasileira. Esse procedimento foi mantido até mesmo nos casos em que o texto do decreto consistia apenas na revogação de decretos anteriores, uma vez que mesmo decretos revogadores tem são muito importantes para a presente pesquisa pois, o que poderia parecer, à primeira vista, uma simples revogação, na verdade poderia envolver a remoção ou a restauração de instrumento administrativos contidos em decretos anteriores.

Quanto à estrutura, o primeiro capítulo apresentou como objetivo, de forma específica, não apenas manter a direção inicial da pesquisa, mas também integrar o alerta identificado durante a fase de qualificação da tese, que apontava para a necessidade de um marco teórico sólido. Dessa forma, apresenta-se a visão de Robert Alan Dahl sobre a democracia contemporânea. A teoria desenvolvida por Dahl vai além de suas próprias obras, estabelecendo um diálogo com uma ampla gama de autores e textos dedicados à democracia atual. Assim, seus ensinamentos, que inicialmente poderiam aparecer no texto de maneira secundária, foram elevados à condição de marco referencial principal nesta tese.

Ao discutir a democracia em uma sociedade plural e dinâmica, voltada para a garantia e materialização dos direitos fundamentais, sociais, individuais e coletivos, surge a proposta de Poliarquia (Dahl, 2021). Ele argumenta que, para se alcançar um nível mais elevado de democracia, é imprescindível promover a participação social e assegurar uma ampla diversidade de candidatos nas disputas políticas. Quanto maior o número de candidatos nas eleições, mais democrática se torna a sociedade.

Com base nessa perspectiva, o primeiro capítulo foi estruturado para apresentar a teoria de Dahl em relação à democracia em sociedades plurais. É relevante ressaltar que a conexão entre sua teoria e a realidade da democracia brasileira foi abordada no capítulo seguinte. Nele, foi discutido o impacto do colonialismo nas democracias latino-americanas, um fator que

conferiu um caráter autoritário às democracias na região e que não foi devidamente explorado nos ensinamentos de Dahl, em razão das distintas formas de colonização dos países daquele bloco. Essa análise permitirá uma compreensão mais profunda das dinâmicas democráticas, em especial no contexto brasileiro dentro das características latino-americanas como um todo.

Nessa perspectiva, o segundo capítulo teve como objetivo analisar as democracias na América Latina por meio de uma revisão da literatura, buscando estabelecer conexões entre a concepção de Dahl e as experiências democráticas na região. Para tanto, tornou-se fundamental entender como a colonização originou uma cultura autoritária na América Latina. A reavaliação dos eventos das últimas décadas nas democracias latino-americanas revelou as características predominantes dessa cultura, que se manifestou como um legado do colonialismo.

Na revisão da literatura sobre as democracias na América Latina, observou-se que, na década de 1970, iniciou-se a transição de alguns regimes autoritários para formas democráticas de governo, embora essa democracia fosse restrita ao sistema eleitoral.

Nesse contexto, os partidos políticos funcionaram como a base para a realização das eleições e competiram pelo poder, dando origem ao fenômeno conhecido como "terceira onda de democratização" (Huntington, 1994, p. 23). Assim, estabelece-se uma conexão clara entre o avanço da democracia na região do Sul Global e os primeiros passos na busca pela qualidade democrática.

Com isso, torna-se evidente a necessidade de aprofundar a compreensão das dinâmicas autoritárias legadas pelo colonialismo, que afetam a qualidade democrática, especialmente em um contexto que enfrenta desafios contínuos.

O terceiro capítulo foi elaborado com o objetivo específico de analisar os decretos presidenciais emitidos entre 2016 e 2022. Essa análise foi realizada de maneira rigorosa, alinhada aos propósitos para os quais os decretos foram instituídos. Diversos fatores foram levados em consideração, incluindo o contexto político da época da edição e os efeitos esperados e observados ao longo de sua vigência. Os decretos que revogavam outros receberam atenção especial, resultando em uma avaliação minuciosa dos decretos revogados para verificar até que ponto seus efeitos foram modificados e se houve uma relação com os aspectos democráticos abordados nesta pesquisa.

As críticas apresentaram os resultados da análise dos decretos presidenciais, os quais foram confrontados com os critérios de avaliação da qualidade democrática propostos por Robert Dahl. Essa abordagem também considerou os pontos de convergência entre a democracia e a realidade da América Latina, examinando diversos aspectos autoritários que têm suas raízes no colonialismo da região.

Os resultados apontaram claramente para a interferência dos decretos na qualidade da democracia. Embora alguns decretos tenham promovido formalmente a ideia de avanços em transparência e participação social, outros representaram riscos consideráveis para os direitos civis e políticos. A análise dos dados coletados revelou um padrão de uso estratégico dos decretos, empregado para promover interesses ou agendas específicas de cada governo e, não raras vezes na prática, em detrimento da transparência e da participação democrática.

Nesse contexto, muitos decretos foram utilizados para contornar processos legislativos, sufocar dissidências e limitar direitos civis, criando um ambiente propício para ações autoritárias. Tal comportamento estratégico resultou em uma concentração de poder e na erosão das instituições democráticas, mesmo quando alguns decretos aparentavam ter propósitos progressistas em sua forma. Assim, essa estratégia pode ser entendida como uma tentativa de equilibrar avanços em áreas específicas, mas que, em última análise, perpetua um controle autoritário sobre o sistema político, comprometendo a qualidade da democracia no Brasil.

1- CONTORNOS DA DEMOCRACIA: HISTÓRIA E ASPECTOS CONCEITUAIS.

Neste capítulo, foi elaborado um marco teórico destinado à análise das nuances da democracia. Embora existam diversos conceitos diretos e simplificados que podem ser extraídos da vasta bibliografia disponível sobre o tema, é essencial ressaltar que diferentes autores oferecem abordagens distintas em suas definições de democracia. Essas variações são significativas e merecem atenção especial, pois proporcionam uma compreensão mais profunda desse universo complexo. Contudo, é importante destacar que nosso objetivo não é esgotar a discussão por meio desses exemplos, mas sim abrir espaço para uma reflexão crítica sobre as várias perspectivas que enriquecem o debate a respeito da democracia.

Rememorando o conceito de Democracia Liberal (Mills, 1981) argumenta que a democracia deve garantir não apenas a participação no processo eleitoral, mas também a proteção das liberdades individuais e dos direitos das minorias. A democracia liberal envolve a combinação de eleições livres com mecanismos que asseguram direitos civis, como a liberdade de expressão e de associação, para prevenir a tirania da maioria.

Democracia Participativa (Pateman, 1970) está no sentido de que a verdadeira democracia vai além do voto e deve incluir a participação ativa dos cidadãos em todas as esferas da vida política (Pateman, 1970). Em sua obra "*Participation and Democratic Theory*", ela argumenta que a participação efetiva dos cidadãos fortalece a democracia e promove a igualdade.

Em sua conceituação (Habermas, 2002) define a Democracia Deliberativa como aquela em que se enfatiza a deliberação pública como ponto central para o funcionamento democrático. A democracia deliberativa valoriza o diálogo e a discussão como meio para alcançar decisões políticas legítimas, permitindo que as vozes dos cidadãos sejam ouvidas e consideradas nas fórmulas de política.

Analisando sobre a democracia deliberativa, (Mouffe, 2005) destaca a importância do entendimento profundo entre justiça e legitimidade na construção de sociedades democráticas, ressaltando as diferentes abordagens de Rawls -numa versão mais liberal- e Habermas – numa versão procedimentalista - em relação a esses conceitos. Essa discussão é vital para entender como garantir a estabilidade e a aceitação das instituições democráticas em um contexto pluralista.

Teórico da Democracia Social, vinculada à justiça social (Andersen, 1991), sugere que o sucesso da democracia não se mede apenas pela realização de eleições, mas também pela capacidade de promover equidade econômica e social. A democracia social busca garantir

direitos sociais e bem-estar para todos os cidadãos, assegurando que as desigualdades não comprometam a participação.

A democracia também foi definida como um sistema político caracterizado pela participação dos cidadãos nas decisões que afetam suas vidas, enfatizando a importância da cidadania ativa (Comparato, 1989). Ele argumenta que a democracia não se limita apenas ao direito de voto e ao funcionamento das instituições representativas, mas deve englobar a promoção de direitos humanos, a justiça social e a igualdade. Essa democracia, que funciona de forma radial, vai além das eleições e se preocupa em garantir que os cidadãos tenham voz e influência em decisões que afetam suas vidas em contextos diversos e deve ser constantemente reavaliada e aperfeiçoada para garantir sua efetividade e o bem-estar da sociedade.

Esses conceitos abrangem diferentes visões e abordagens sobre o que constitui uma democracia, refletindo a diversidade de pensadores e teorias que buscam entender e aprimorar a prática democrática. Contudo, para este trabalho, a fundamentação teórica pautou-se com maior ênfase na obra de Robert Alan Dahl⁴, que se alinha de maneira mais estreita ao conceito que se pretende explorar nesta pesquisa. Dahl analisa tanto o ideal democrático quanto a realidade da democracia, propondo critérios para mensurar o nível de qualidade democrática.

Robert Dahl, um dos principais teóricos da democracia, desenvolveu um conceito que se destaca por sua ênfase em certos critérios fundamentais que uma democracia deve atender. Em sua obra "*Polyarchy: Participation and Opposition*" (Dahl, 1971), propõe que a democracia se caracteriza principalmente pela presença de duas dimensões centrais: a participação dos cidadãos e a competição política.

Dahl (2022, p. 52) introduz o termo "poliarquia" para descrever um sistema político que se caracteriza pela ampla participação dos cidadãos e pela competição entre múltiplos atores políticos. Ele argumenta que a democracia moderna não se reduz à mera escolha de representantes em eleições, mas envolve um conjunto mais amplo de condições que garantem a liberdade política e a igualdade de acesso.

Mas afinal, qual o conceito de democracia para Dahl? Podemos afirmar que ele propõe um conceito abrangente de democracia baseado na ideia de "poliarquia". Para ele, a democracia é caracterizada pela presença de instituições que garantem a participação significativa dos cidadãos nos processos de decisão política. Dahl (2001, 2016, p.50) define a democracia como

⁴ Robert Al Alan Dahl (nascido em 17 de dezembro de 1915, Inwood, Iowa, EUA — falecido em 5 de fevereiro de 2014, Hamden, Connecticut) cientista político e educador americano. Um dos principais teóricos da política pluralismo, Dahl enfatizou o papel desempenhado na política por associações, grupos e organizações. Disponível em <https://www.britannica.com/topic/political-science> Acesso em 29 set. 2024.

um sistema que envolve, entre outros aspectos, os seguintes critérios: (i) participação efetiva; (ii) igualdade de voto; (iii) aquisição de entendimento esclarecido; (iv) exercer o controle definitivo do planejamento; e (v) inclusão de adultos.

Ocorre que, a partir desses critérios, após a justificativa de sua escolha, (Dahl, 2001, 2016, p. 50-52) vai desenvolvendo seu conceito de democracia, passando a considerar outros aspectos derivados desses critérios como relevantes e definidores da democracia. Nessa abordagem abrangente do conceito, incluem-se o direito ao voto; o direito de ser eleito; a competição eleitoral livre; eleições justas e livres; a liberdade de assembleia; a pluralidade de fontes de informação; e a relação entre governo e eleições.

Dahl (2022, p.50) enfatiza que, embora a poliarquia não represente a democracia perfeita, ela é um ideal que muitos sistemas políticos aspiram alcançar. Portanto, esses critérios trazidos por Dahl, aliados à todas as formas legais de inclusão de direitos, ajudam a compreender que a democracia não é apenas um estado final, mas um processo contínuo de inclusão e contestação política que busca garantir direitos e liberdades fundamentais a todos os cidadãos. Contudo, é importante destacar que essa discussão conceitual não se limita a este ponto, pois haverá trechos posteriores nesta tese que contribuirão para uma definição mais precisa do ideal de democracia proposto por Dahl.

A decisão de fundamentar o referencial teórico desta pesquisa nos ensinamentos de Robert Dahl não foi aleatória; ela decorre de uma orientação da banca de qualificação, uma vez que a teoria de Dahl até então ocupava uma posição secundária neste trabalho, sendo analisada e confrontada na mesma proporção e sob a mesma perspectiva que outros autores que abordam o tema. A partir dessa orientação passou-se então a firmar os ensinamentos de Robert Dahl como pressupostos para estabelecer os parâmetros no intuito de aferir a qualidade da democracia que, de maneira efetiva, incorpora em seu conceito os princípios de igualdade, liberdade e justiça social.

Com isso, à medida que esses diálogos teóricos com outros autores avançaram, tornou-se evidente que as discussões sobre qualidade democrática convergissem consistentemente para os princípios defendidos por Robert Dahl como ideal de uma democracia de qualidade. Assim, suas ideias passaram a ocupar uma posição central na tese em virtude do alto grau de convergência com outros autores e da coerência de seus pressupostos teóricos.

Embora fosse viável omitir referências ao seu extenso aprofundamento no tema da democracia, por respeito e consideração ao seu trabalho, é fundamental destacar que Robert Alan Dahl foi um cientista político que realmente superou seu tempo, fazendo contribuições significativas para a compreensão da democracia, tanto no âmbito científico quanto político.

É natural render honras ao detentor de importantes escritos sobre a democracia. Ressalto que logo após seu falecimento ocorrido em 2014, já aos 98 anos, o Jornal El País⁵ da Espanha, publicou um editorial em homenagem a ele, intitulado “O Homem da Democracia: Vida e Obra de Robert A. Dahl”. Embora esta homenagem não consiga abranger completamente todas as contribuições de Dahl, ela destaca seu significado por meio do título escolhido pelo jornal, que se mostra especialmente apropriado. Ao longo do texto, diversos ensinamentos e obras de Dahl sobre a democracia foram enfatizados, e esses continuam a influenciar a conceituação do tema até os dias de hoje.

A persistência de Robert Dahl esteve intimamente relacionada ao foco central de sua obra, que se dedicou aos temas clássicos da teoria democrática: poder político, inclusão, liberalização e contestação. Dahl subordinava as técnicas de pesquisa à sua compreensão sobre quem realmente influenciava e dirigia a política dentro do contexto democrático. Além disso, ele resistiu à tentação ideológica, continuando a investigação empírica, mantendo a clareza conceitual e exercitando uma constante autocrítica, algo raro nesse campo (Jawdat, 2014).

Em sua teoria, os contornos da democracia são delineados de diversas maneiras (Dahl, 2001, 2016, p. 106/113). Dentre os aspectos desses contornos, destacam-se: (i) a Participação Efetiva, na qual considera a participação dos cidadãos como um elemento central da democracia. Isso envolve não apenas o direito de votar, mas também o acesso a informações políticas, a liberdade de expressão e a capacidade de influenciar decisões políticas; (ii) a Igualdade de Voz, que, segundo ele, é fundamental para a democracia, pois exige que todos tenham voz igual no processo político, sem qualquer discriminação com base em fatores sociais ou outros. Essa igualdade é essencial para evitar que qualquer grupo ou indivíduo domine completamente o processo político, permitindo assim a convivência entre opiniões divergentes.

É importante mencionar que, embora não se trate de uma crítica direta ao autor, Nancy Fraser oferece uma estrutura teórica que implicitamente critica as limitações das abordagens tradicionais, que não levam em conta as desigualdades econômicas e sociais. Ela argumenta que a justiça social deve incluir tanto a redistribuição de recursos econômicos quanto o reconhecimento das identidades culturais (Fraser, 2003). (iii) O controle da agenda, como mencionado por Dahl, refere-se à capacidade dos cidadãos de influenciar quais questões políticas serão debatidas e priorizadas pelos governantes. Esse controle da agenda política é um desafio complexo e, por isso, sua eficácia depende do comprometimento dos diferentes setores da sociedade que demonstram interesse em determinados temas. (iv) Outra característica

⁵ Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2014/02/16/opinion/1392561963_990246.html Acesso em: 12 abr. 2024.

proposta por Dahl é a realização de eleições livres e justas. Embora ele reconheça que as eleições são apenas uma das facetas da democracia, elas são fundamentais para a escolha dos representantes, os quais, por sua vez, conduzirão as políticas sociais e econômicas ao longo de seus mandatos.

Para que sejam consideradas democráticas, essas eleições devem ser livres, justas e competitivas. (v) A participação em associações e organizações também é destacada por Dahl, enfatizando a importância das associações e organizações da sociedade civil na promoção da democracia. Essas participações constituem canais significativos para a expressão de interesses políticos e para a mobilização dos cidadãos. (vi) Quanto à governança inclusiva, Dahl (2001, 2016, p.50) ressalta que a democracia requer um governo que leve em consideração os interesses e perspectivas de todos os cidadãos ao tomar decisões. Isso implica promover a inclusão da diversidade e garantir a proteção dos direitos das minorias.

Dahl (2022, p.27) aborda o (vii) tema da *Accountability* e Responsabilidade, que é bastante relevante nas democracias e nas práticas de governança. Essa questão implica que os governantes sejam responsáveis diante dos cidadãos e estejam sujeitos a mecanismos de prestação de contas por suas ações e decisões políticas. Para que a *accountability* seja efetiva, é necessário implementar uma série de medidas e práticas que assegurem que todos os atores sejam responsabilizados por suas ações. Uma sociedade política deve ser organizada e participativa, como demonstrado pela existência de diversos conselhos em setores como economia, saúde e educação.

A democracia inclusiva e igualitária busca construir uma sociedade em que as vozes de todos os cidadãos sejam ouvidas e respeitadas. Ao unir os princípios de eleições livres, participação, equidade racial e direitos humanos, esse modelo visa não apenas a construção de um sistema político legítimo, mas também a promoção de uma sociedade mais justa, coesa e plural. Essa concepção de democracia é essencial para enfrentar os desafios contemporâneos e garantir que todos tenham a oportunidade de contribuir para o bem comum.

Em síntese, uma democracia inclusiva e igualitária não apenas simboliza uma abordagem avançada e abrangente da governança, mas também reflete altos padrões de qualidade democrática. Promover a participação ativa, assegurar direitos iguais e defender os direitos humanos são elementos que, juntos, contribuem para a construção de um sistema democrático robusto e resiliente, capaz de enfrentar os desafios sociais e políticos de forma eficaz e justa.

Numa outra vertente desta pesquisa, observou-se a necessidade de estabelecer uma conexão entre a teoria de Robert Dahl acerca da qualidade democrática e o grau de coincidência

com a qualidade das democracias na América Latina. Para tanto foi verificado como esses critérios de aferição da qualidade são atendidos em diferentes países da América Latina. A teoria de Robert Dahl, especialmente suas ideias sobre poliarquia e os critérios de uma democracia de qualidade, fornece uma base teórica para entender as características que definem regimes democráticos. Explorá-las em relação à América Latina permite aplicar conceitos abstratos a contextos concretos.

A América Latina apresenta uma diversidade de contextos políticos e sociais, muitos dos quais são marcados por instabilidades, crises políticas e retrocessos democráticos. Esta relação ajuda a entender como as características teóricas propostas por Dahl se manifestam ou são desafiadas na prática.

Ao integrar a teoria de Robert Dahl com a realidade das democracias na América Latina, a pesquisa não apenas enriquece o conhecimento acadêmico, mas também se torna um instrumento valioso para a prática política e a promoção de uma democracia mais robusta e inclusiva na região.

Aspectos históricos como o fato de muitos países latino-americanos terem passado por ditaduras e autoritarismos, impactaram na qualidade democrática. Outro fator percebido é a desigualdade social e econômica que acabam por comprometer a participação efetiva e a desigualdade de voto. Os modelos institucionais arranjados por alguns desses países no que se refere a força e independência das instituições que garantem os direitos democráticos variam bastante na região.

Tudo isso encaminha para a formação de uma cultura política em muitos países que acaba por influenciar na participação cidadã e no controle da agenda. Basta observar que uma agenda bem controlada pode levar a uma governança mais focada e eficaz, mas também pode resultar na marginalização de temas importantes que não recebem a devida atenção. Assim, o controle da agenda é um aspecto fundamental na dinâmica política e no funcionamento da democracia.

Ao final, a aplicação da teoria de Dahl à América Latina revela uma situação mista. Enquanto alguns países podem ter avançado significativamente na direção dos critérios de Dahl, outros ainda enfrentam desafios consideráveis para alcançar esses padrões de qualidade democrática. Analisar casos específicos de países como Brasil, Argentina, México e Chile, entre outros, pode fornecer uma compreensão mais detalhada de como os princípios defendidos por Dahl são refletidos ou desafiados na política.

1.1 Aproximação Histórica Sobre a Perspectiva da Democracia na Visão de Robert Dahl.

Neste tópico, aborda-se a perspectiva histórica de Robert Dahl sobre a democracia. Antes de explorar os aspectos teóricos e a qualidade da democracia à luz de seus ensinamentos, é fundamental revisitar alguns elementos históricos relacionados ao conceito democrático. Essa reflexão sobre o passado é essencial, uma vez que muitas ideias históricas ainda impactam os modelos atuais e nos oferecem uma compreensão mais clara do que se entende por democracia de qualidade nos dias presentes.

É amplamente reconhecido na literatura que as democracias não emergiram de forma abrupta, possuindo um lastro histórico que molda nossa compreensão ao longo de sua trajetória na humanidade. Os eventos passados e os debates teóricos, juntamente com os conflitos sociais, políticos e econômicos que marcaram a história, são fundamentais para entender muitos dos desafios que enfrentamos atualmente. A crise de uma democracia contemporânea pode ser atribuída a acontecimentos passados envolvendo ações humanas. Embora essas ações possam parecer menos significativas, elas têm o potencial de indicar formas de agir no presente para evitar futuros colapsos democráticos (Przeworski, 2020). Portanto, a trajetória histórica da democracia não pode ser negligenciada nas investigações científicas, sendo essencial destacar, sob a perspectiva de Dahl, seu desenvolvimento ao longo do tempo.

É amplamente reconhecido na literatura que as democracias não surgiram de forma abrupta, mas sim com um lastro histórico que molda nossa compreensão ao longo de sua trajetória na humanidade. Os eventos passados e os debates teóricos, além dos conflitos sociais, políticos e econômicos que marcaram a história, são fundamentais para compreender muitos dos desafios que enfrentamos atualmente, como por exemplo, é a crise das democracias contemporâneas que pode ser atribuída a acontecimentos passados relacionados a ações humanas. Embora essas ações possam parecer insignificantes, elas têm o potencial de apontar maneiras de agir no presente para evitar futuros colapsos democráticos (Przeworski, 2020). Assim, a trajetória histórica da democracia não deve ser negligenciada nas investigações científicas, sendo essencial destacar, sob a ótica de Dahl, seu desenvolvimento ao longo do tempo.

Ao trazer à tona a referência histórica da democracia, somos guiados a um passado distante em relação aos seus conceitos contemporâneos, uma vez que a democracia evoluiu ao longo dos séculos. Seu surgimento remonta à primeira metade do século V a.C. (Dahl, 2012, p. 17), resultado de transformações nas ideias e instituições políticas entre gregos e romanos.

Nesse período, a compreensão do mundo começou a se transformar, à medida que as cidades-estados enfrentavam a dominação de governantes não democráticos. Esse novo pensamento levou ao surgimento de sistemas onde homens adultos e livres adquiriram o direito, na condição de cidadãos, de participar diretamente do governo. Assim, a ideia de que o povo tem o direito de se autogovernar permanece como um dos pilares da democracia até os dias atuais. Embora represente apenas uma das vertentes da democracia moderna, esse conceito é um núcleo fundamental que persiste e continua a moldar as instituições democráticas.

Na perspectiva grega, o cidadão está intrinsecamente ligado à política social, refletindo sua própria essência. Não há separação entre esses elementos, pois essa conexão é uma extensão do ser humano, desdobrando-se em uma hierarquia de valores coerentes, onde a felicidade é associada à virtude, a virtude à justiça e a justiça à felicidade, formando assim um ciclo. No entanto, é importante ressaltar que essa visão idealista não deve ser confundida com a realidade vivida. A democracia não poderia emergir de um único núcleo isolado, e por isso Robert Dahl identifica quatro origens da democracia. A primeira é a Grécia Clássica; a segunda, a tradição republicana derivada de Roma e das cidades-estados italianas na Idade Média e na Renascença; a terceira origem é a ideia das instituições do governo representativo; e, por fim, a democracia se baseia na lógica da igualdade política (Dahl, 2012, p. 18).

Historicamente, a construção de uma democracia e a promoção de sua qualidade dependiam, em primeiro lugar, da adoção de determinadas condições. Segundo Dahl (2012, p. 26), essas condições incluem: (i) cidadãos com interesses suficientemente harmoniosos; (ii) cidadãos notavelmente homogêneos em relação às suas características; (iii) um corpo de cidadãos pequeno, para evitar heterogeneidade e desarmonia. Contudo, percebo uma limitação nesta terceira condição, pois a restrição do número de cidadãos poderia comprometer a diversidade de pessoas com modos e costumes sociais distintos; (iv) a capacidade dos cidadãos de se reunirem para tomar decisões de forma direta; (v) a participação ativa na administração da cidade; e (vi) por fim, a importância da autonomia da cidade-Estado, pelo menos em termos ideais.

A história revela que, na Grécia antiga, especialmente em Atenas, as restrições à participação dos cidadãos nas decisões sociais eram formalmente estabelecidas, assim como ocorreu em vários Estados democráticos do século XX. Somente os homens eram considerados cidadãos plenos, o que significava que apenas eles gozavam de direitos políticos garantidos. Mulheres, escravos e estrangeiros estavam excluídos desses direitos, não tendo voz nas assembleias e nos governos, resultando em uma completa exclusão da participação popular. Neste contexto, fica claro que a qualidade da democracia não se manifestava plenamente na

sociedade ateniense. Devido à limitação da participação popular, a qualidade democrática era significativamente reduzida.

A participação do povo no governo permanece um tema central nas discussões contemporâneas sobre democracia. Definir a democracia como "governo do povo" e contrastá-la com a ditadura não captura a complexidade da sua implementação em uma sociedade repleta de diversidades e marcada pela incessante busca por igualdade. Além disso, a democracia é uma forma de organização política em que as decisões são tomadas coletivamente, refletindo, assim, a evolução cultural dos povos (Bobbio, 1986, p. 09-10).

A compreensão da democracia atualmente é certamente diferente da interpretação que se tinha na Grécia antiga. O verdadeiro experimento prático, em contraste com a teoria, fundamenta os ensinamentos (Dahl, 2012, p. 3), que abordam tanto os limites quanto as possibilidades da democracia, seja no contexto de sua época ou em uma breve projeção dos modos de vida futuros.

Ao revisitar brevemente alguns marcos históricos da democracia, desde seu surgimento até os dias atuais, é fundamental reconhecer que suas origens remontam à Grécia Antiga, especialmente em Atenas, por volta do século V a.C. Nesse período, os cidadãos exerciam o direito de participar das assembleias, votando e sendo escolhidos para discutir questões políticas da sociedade ateniense (Dahl, 2001-2016, p. 21).

Na Roma Antiga, as assembleias populares e as eleições diretas destacavam-se como manifestações de elementos democráticos, embora de maneira tímida em comparação aos padrões atuais. No entanto, eram bastante avançadas para a época, e os romanos denominavam seu sistema de república, onde *res* em latim era coisa que, unida a *publicus*, formava a coisa pública, popularmente, “os negócios do povo” (Dahl, 2011-2016, p.23).

Ao avançarmos para a Idade Média, observamos que a democracia em sua forma moderna era praticamente inexistente, com o poder concentrado nas mãos de reis, líderes religiosos e senhores feudais. Uma característica marcante é que as repúblicas se espalharam por várias cidades italianas como expoentes de prosperidade em vários seguimentos, dentre eles o desenvolvimento do lado artístico, abrindo espaço para o chamado Renascimento (Dahl, 2011-2016, p.25).

Com o advento do Renascimento e do Iluminismo nos séculos XV e XVIII, surge um novo pensamento democrático na Europa, representado pelas ideias de Locke, Rousseau e Montesquieu, que abordavam temas como direitos naturais, soberania popular e separação de poderes.

Um marco significativo dessa evolução histórica foi a Revolução Americana, ocorrida no século XVIII, que resultou na formação dos Estados Unidos, reconhecidos como uma das primeiras democracias modernas. Nesse contexto, as ideias de Montesquieu e a proteção dos direitos individuais foram consagradas como disposições constitucionais. Outro momento significativo é a Revolução Francesa, contígua à Revolução Americana, que não apenas impactou a monarquia francesa, mas também resultou na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, promovendo a disseminação dos ideais democráticos pelo mundo. Apesar dos avanços nos direitos políticos, esse período também foi marcado pelo surgimento de regimes autoritários e totalitários em várias partes do mundo. O regime totalitário teve um preço tão alto que países como Alemanha e Rússia ainda não conseguiram pagar essa dívida (Arendt, 1989).

Assim delinea-se esse breve trajeto histórico da origem e evolução da democracia, que nos remete à ideia de um sistema de governo predominante em diversos países atualmente. No entanto, é crucial reconhecer que essa democracia ainda enfrenta a necessidade de continuar lutando contra desigualdades, populismo e autoritarismo. Portanto, a história da democracia pode ser vista como uma narrativa de lutas, avanços e retrocessos. Quando analisada sob o aspecto de processos e instituições, a democracia pode ser entendida como um sistema; por outro lado, quando focamos na organização do poder e na forma de governo, ela se configura como um regime. Essas duas dimensões contribuem para a consolidação de seu conceito e nos ajudam a inferir sobre sua história revisitada.

Nas concepções históricas sobre a democracia, Dahl (2001, 2016, p. 18-19) destaca a continuidade de certos princípios e preceitos ao longo do tempo. Para ele, a democracia é um ideal que evolui e se desenvolve ao longo da história, incorporando mudanças contextuais, mas preservando elementos essenciais que formam seu núcleo. Essa é a razão pela qual, em diferentes períodos da história e em diversos contextos sociais e culturais, as formas de governo democráticas apresentam variações significativas. É inegável que a resistência e a manutenção da democracia ao longo dos anos são sustentadas por seus princípios fundamentais.

A efetiva participação dos cidadãos, a proteção dos direitos individuais e a *accountability* têm sido aspectos constantes na evolução democrática. Dahl acredita que é possível identificar elementos democráticos essenciais que estiveram presentes em diversas sociedades e sistemas políticos ao longo da história. Essa ampla perspectiva histórica permite compreender a democracia não como uma forma estática de governo, mas como um ideal dinâmico e em constante evolução, que permeia diferentes contextos e períodos da história democrática.

Após essa análise histórica da democracia, é importante fazer algumas considerações sobre os diversos aspectos que envolvem sua conceituação. No entanto, o intuito não é estabelecer ou esgotar um conceito definitivo, mas sim delinear seus contornos e apontar suas várias nuances. Dessa forma, ao final, a noção de democracia almejada nesta pesquisa poderá ser mais clara, uma vez que o objetivo central não é a definição de um conceito exato, mas sim a compreensão de seu comportamento e de como alguns decretos editados pelo Poder Executivo podem alterar sua qualidade.

1.2 Aspectos Conceituais da Democracia

O conceito de democracia envolve uma série de aspectos complexos, como mencionados no tópico anterior. Esses elementos podem levar a diferentes conclusões sobre seu significado real. A democracia possui significados diversos para diferentes povos, em tempos e lugares distintos (Dahl, 2001, 2016, p. 13). Devido a essas variações, torna-se necessário, nesta pesquisa, estabelecer um recorte que permita uma melhor delimitação do que se entende por democracia. Essa conceituação, mais em sintonia com os tempos atuais, é frequentemente referida como "democracia liberal" ou "democracia representativa". Nesse contexto, é fundamental que, em qualquer definição que se faça, a proteção dos direitos fundamentais da pessoa humana seja considerada parte integrante do funcionamento democrático da sociedade.

Inicialmente, Dahl (2001, 2016, p. 12) levanta uma questão crítica sobre a democracia, que envolve a distinção entre governo democrático e não democrático. Ele pergunta: se um país não democrático faz a transição para a democracia, para o que exatamente está se transicionando? O cerne das indagações de Dahl reside na reflexão sobre como um país, já considerado democrático, pode se tornar ainda mais democrático. Essa questão é uma das respostas que buscamos na presente pesquisa, pois está diretamente relacionada a atos próprios dos Presidentes da República, considerando que que por meio de decretos é possível tanto aprimorar quanto deteriorar a qualidade da democracia existente. Em uma análise superficial, pode-se afirmar que, quando um governante, por meio de atos, mesmo que legais, retira ou dificulta o acesso a direitos, ele está se afastando do princípio questionado por Dahl.

Robert Dahl aborda o conceito de democracia tanto de maneira descritiva quanto normativa, destacando as condições e práticas necessárias para que um sistema político seja considerado realmente democrático. Ele define a democracia como um sistema em que a participação dos cidadãos deve influenciar as decisões políticas; essa participação não pode ser

meramente passiva e deve ser efetiva, desde que haja condições favoráveis para seu exercício, assim como a garantia dos direitos políticos dos cidadãos. Essa segunda condição é crucial para a democracia, pois, sem a salvaguarda desses direitos, a participação autêntica não se concretizará (Dahl, 2001, 2016, p. 49).

Nesse contexto, ao discutir a oposição política na construção do conceito de Poliarquia, Dahl (2005, p. 25) formula uma reflexão sobre o seguinte: em um regime em que os adversários do governo não podem se organizar livremente para se opor em eleições livres, que condições poderiam ser criadas para transformar esse regime em um que permita tal liberdade? Ele, então, exemplifica a complexidade envolvida na manutenção da democracia como um regime que propicie essa liberdade de oposição.

1.2.1 Poliarquia Como Escala Conceitual da Democracia

Ao examinar a trajetória conceitual da democracia, é fundamental, mesmo que de forma breve, levar em consideração o termo "Poliarquia" conforme proposto por Robert Dahl. Esse conceito fundamenta-se em pressupostos que ele articulou em sua obra (Dahl, 2022, p. 25-26). Um desses pressupostos destaca que uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo em relação às preferências de seus cidadãos, que são considerados politicamente iguais. Esse primeiro pressuposto se condiciona a um segundo que afirma que todos os cidadãos devem ter oportunidades plenas. Dahl menciona três condições necessárias à democracia, embora reconheça que não são suficientes: (i) a capacidade de formular suas preferências; (ii) a possibilidade de expressar essas preferências tanto a seus concidadãos quanto ao governo, por meio de ações individuais e coletivas; e (iii) a garantia de que suas preferências sejam igualmente consideradas na condução do governo, sem discriminação em função do conteúdo ou da fonte da preferência.

Além disso, Dahl supõe que, para que essas três condições existam, as instituições do Estado-nação devem oferecer pelo menos oito garantias. Para concluir seu raciocínio, ele conecta essas oito garantias às três oportunidades plenas, considerando-as requisitos essenciais de uma democracia que abrace muitas pessoas, dispensando a necessidade de qualquer outra condição adicional.

Quadro 1: garantias e oportunidades (Robert A. Dahl)⁶.

PARA OPORTUNIDADES DE:	SÃO NECESSÁRIAS AS SEGUINTESS GARANTIAS INSTITUCIONAIS
I - FORMULAR PREFERÊNCIAS	1 - Liberdade de formar e aderir a organizações 2- Liberdade de expressão 3– Direito de Voto 4- Direito de Liberdade

A poliarquia é frequentemente conceituada (Dahl, 2012, p. 369-370) como um termo que descreve sistemas políticos que, embora não sejam totalmente democráticos em um sentido ideal, apresenta características práticas de democratização que os tornam mais acessíveis para o estudo empírico. Assim, a poliarquia é um sistema de governo que se aproxima da democracia, reconhecendo as imperfeições inerentes às práticas democráticas. Esse termo está vinculado à democracia porque representa uma etapa anterior à consolidação da democracia em sua forma mais completa.

A poliarquia é apresentada como uma abordagem mais realista e prática para compreender os sistemas democráticos, onde os princípios democráticos são implementados de forma a refletir as complexidades das sociedades contemporâneas. Este modelo descreve as limitações e os desafios na busca por uma democracia perfeita, que Dahl denomina de "democracia ideal", a qual implica um governo do povo e a favor do povo, com uma participação igual e influência direta dos cidadãos nos processos decisórios. Trata-se de um ideal normativo e de difícil alcance, em contraste com a realidade empírica observada na poliarquia.

As características da poliarquia, conforme definidas por Dahl, incluem: (i) a realização de Eleições Livres e Justas, que devem ser regulares e proporcionar a cada cidadão a oportunidade de participar ativamente e passivamente do processo eleitoral; (ii) a Liberdade de Expressão, que assegura que o cidadão possa expressar suas opiniões sem temor de repressão; (iii) o Acesso a Fontes Diversas de Informação, onde as informações devem estar disponíveis por meio de múltiplas fontes, facilitando o controle social e político sobre o governo; (iv) a Autonomia da Sociedade Civil, caracterizada pela existência de organizações não governamentais independentes, que podem exercer seus direitos sem interferência estatal; e (v)

⁶ Quadro elaborado pelo autor com base nas garantias e oportunidades plenas consideradas por Dahl como requisitos essenciais de uma democracia (Dahl, 2022, p.25 e 26).

a Inclusão e Participação, que garantem direitos de participação política e cidadania amplamente inclusivos (Dahl, 2012, p. 371).

Essas características estão em consonância com a definição de poliarquia proposta por Dahl, que a apresenta como uma abordagem mais realista e pragmática para a compreensão dos sistemas democráticos. À medida que os princípios democráticos são implementados de maneira a refletir as complexidades das sociedades contemporâneas, nos aproximamos da democracia idealizada. Esse modelo descritivo também reconhece as limitações e os desafios enfrentados na construção da democracia moderna.

O modelo pode ser resumido a uma abordagem teórica que se concentra na descrição e análise empírica do funcionamento das democracias na prática, afastando-se das normas ideais e teorias abstratas sobre como essas democracias deveriam operar. Em vez disso, busca entender as características de processos e instituições reais, fundamentando-se em dados empíricos.

No que diz respeito ao tema, Tocqueville (2019, p. 243), ao discutir o modelo de democracia descritiva, destaca o poder da liberdade de imprensa, que abrange não apenas opiniões políticas, mas também as opiniões de toda a sociedade; sua influência é ampla, alterando não apenas as leis, mas também os costumes de maneira geral. Ele se referia à sua análise da sociedade americana e de suas instituições democráticas no século XIX, descrevendo como a democracia americana operava na prática. As características de sua análise coincidem com a teoria de Robert Dahl, especialmente no que se refere ao aspecto empírico da democracia.

Nesse contexto, Tocqueville examinou instituições democráticas como o sistema de governo local, a Justiça, o federalismo e a separação de poderes, enfocando suas implicações na manutenção da liberdade. Para ele, a liberdade era a essência da democracia, e essa liberdade, associada à participação ativa dos cidadãos, era fundamental para a saúde e vitalidade das instituições democráticas.

De maneira semelhante, Dahl (2001, 2016, p. 97-98) ao tratar do que chama de “democracia de grande escala” também ressalta as características da democracia descritiva, afirmando que ela se fundamenta em dados empíricos e observações diretas para compreender como as democracias operam no mundo real. Isso pode incluir estudos de caso, análises estatísticas, pesquisas de opinião e outras metodologias de coleta de dados. Dahl destaca a importância das instituições e procedimentos, como parlamentos, sistemas judiciais, eleições e outras entidades governamentais, além de examinar o comportamento político e eleitoral e os processos de decisão, especialmente como essas decisões são tomadas dentro das democracias.

As referências à poliarquia são cruciais para entender as diversas formas e graus de práticas democráticas, pois a relação entre poliarquia e democracia nos permite, por exclusão, chegar a uma conceituação mais fundamentada do que realmente significa a democracia. É possível concluir que a poliarquia é um subconjunto da democracia. Essa ideia de subconjunto pode ser mais bem esclarecida por meio do quadro abaixo, que compara as características de cada uma delas lado a lado.

Quadro 2: comparação da relação entre democracia e poliarquia (de acordo com Dahl)⁷

DEMOCRACIA	POLIARQUIA
1 – Participação política ampla: Quanto mais inclusão de cidadãos no processo político, mais democrático será.	1 – Eleições livres e justas: Governantes são escolhidos através de eleições livres, justas e periódicas.
2 – Eleições livres e justas: Escolha dos governantes através de eleições periódicas que são competitivas e justas	2- Sufrágio universal: Direito de voto para a maioria dos adultos
3 – Liberdade Civil: Garantia de direitos e liberdades individuais, como a liberdade de expressão, de imprensa e de associação.	3- Liberdade de concorrer a cargos públicos: liberdade para que os cidadãos possam se candidatar a cargos públicos.
4- Estado de Direito: Governança baseada em leis que são aplicadas de maneira imparcial.	4 Liberdade de Expressão: Garantia de que os cidadãos possam expressar suas opiniões sem medo de represálias
	5- Acesso a fontes de informação diversificadas: Pluralidade dos meios de comunicação e fontes de informação
	6 - Liberdade de Associação: Direito de formar e participar de associações incluindo partidos políticos e grupos de interesse.

Dessa relação, infere-se que a poliarquia pode ser considerada uma forma específica e mais avançada de democracia. No que diz respeito ao grau de desenvolvimento, a poliarquia, por ser mais detalhada e precisa em suas características, representa um nível mais elevado de desenvolvimento democrático, uma vez que as instituições e práticas que sustentam a

⁷ Quadro elaborado pelo autor com base nas inferências da comparação entre as características poliarquia e democracia mencionadas (Dahl, 2001, 2016, p.99 e 100).

democracia são estabelecidas de maneira mais robusta. Essa diferença é facilmente perceptível, já que, enquanto uma democracia pode ser definida pelos critérios mínimos de participação política e eleições, a poliarquia abrange critérios mais avançados, como a garantia de amplas liberdades civis e o acesso a uma variedade de informações.

Na concepção de Dahl, a poliarquia representa uma descrição prática e empírica de como as democracias funcionam nas melhores condições possíveis. Isso contrasta com algumas definições teóricas de democracia que tendem a ser mais ideais e menos enfocadas nas práticas reais. Essa diferença é o principal motivo pelo qual, nesta análise, foi necessário apresentar um panorama sobre a poliarquia (Dahl, 2001, 2016, p. 99-100), pois a relação entre democracia e poliarquia é fundamental para a compreensão da prática democrática em diversos contextos.

Em resumo, a poliarquia, conforme descrita por Robert Dahl, apresenta um modelo detalhado e empírico de como as democracias podem ser estruturadas e operadas para maximizar a participação, a competição política e as liberdades civis. Isso implica que, enquanto todas as poliarquias são, de fato, democracias, nem todas as democracias alcançam o nível de desenvolvimento institucional e funcional que caracteriza uma poliarquia. Portanto, é correto afirmar que a poliarquia é um componente da democracia. Assim, a poliarquia reflete um estado realista das práticas democráticas que se aproximam do ideal democrático, ao mesmo tempo em que reconhecem as imperfeições e complexidades inerentes às sociedades contemporâneas.

1.2.2 Variações Conceituais à Luz do Exercício da Democracia.

Ao enfatizar a conceituação de democracia, é crucial destacar que ela está em constante evolução e enfrenta desafios decorrentes da dinâmica de transformação da sociedade. Essas dificuldades são comuns a todas as democracias contemporâneas, incluindo a necessidade de combater a desinformação, o populismo, a desigualdade econômica e social, além da polarização política.

Diante desse cenário, há uma demanda urgente por adaptações e melhorias contínuas nas instituições e práticas democráticas, visando garantir sua longevidade e o bem-estar da sociedade, ao mesmo tempo em que se asseguram a liberdade e os direitos individuais. Exemplos de países com democracias modernas demonstram muita eficácia na proteção dos princípios dos cidadãos. Atualmente, o conceito de democracia que mais se aproxima da realidade contemporânea combina práticas tradicionais da democracia representativa com um renovado foco em direitos humanos, transparência, participação cidadã e responsabilidade

governamental, buscando atender às necessidades e expectativas de uma sociedade globalizada e complexa. Assim, não podemos conceber uma democracia que não seja completamente inclusiva em direitos e garantias.

Sob uma abordagem normativa, examinando o modelo da democracia constitucional, onde os direitos e garantias individuais são assegurados pelo Estado por meio das normas estabelecidas em uma Constituição, podemos afirmar que esse Estado opera dentro dos limites definidos para aquela sociedade democrática. A democracia constitucional representa uma combinação paradoxal entre a ideia de autogoverno do povo, de um lado, e as limitações à ação desse povo, de outro.

Nesse contexto, a concepção de democracia constitucional se opõe à ideia do método majoritário, uma vez que este não se mostra capaz de promover a dignidade e a igualdade das pessoas. No método majoritário, não existe uma relação que assegure tanto os direitos quanto a vontade da maioria (Dworkin, 2006, p. 26). Essa abordagem normativa, na verdade, oferece uma visão do que a democracia deveria ser, transcendendo a simples regra da maioria, onde todas as opiniões são respeitadas e as decisões políticas são guiadas por princípios de justiça e igualdade. Essa perspectiva, embora valorizada por Robert Dahl em relação à proteção dos direitos individuais, apresenta contrapontos, já que Dahl acredita que a regra da maioria é fundamental para a operação democrática, contanto que certos direitos básicos estejam protegidos.

Em um Estado de Direito, as desigualdades tendem a ser eliminadas pelas normas estabelecidas na Constituição de um país. Essa afirmação resulta de um pacto social no momento de sua concretização. Portanto, se uma norma é consagrada na Carta Constitucional, é razoável supor que, ao atender aos Princípios Democráticos, os direitos, em teoria, deverão ser respeitados de acordo com a vontade da maioria. A Constituição de um país não deve ser considerada apenas um documento vazio; ela possui uma força ativa que orienta a conduta conforme a ordem estabelecida (Hesse, 1991). Essa é a premissa fundamental da visão de Conrad Hesse sobre a democracia constitucional. Para ele, há uma interdependência entre a democracia e o Estado de Direito, sendo essencial que a democracia opere dentro dos limites estabelecidos pelo direito, enquanto o Estado de Direito deve ser fundamentado em princípios democráticos, assegurando que o poder político seja exercido de maneira justa e legítima.

Ao abordar a democracia constitucional (Dahl, 2001-2016, p. 135-146) afirma que, assim como a democracia apresenta diferentes dimensões, as constituições democráticas também vêm em estilos e formas variadas. O autor discute os diversos arranjos constitucionais e argumenta que, onde esses arranjos oferecem condições subjacentes favoráveis à estabilidade

das instituições democráticas, as democracias tendem a se manter estáveis. Por outro lado, se as condições forem desfavoráveis, a preservação da democracia se torna improvável, dependendo da qualidade do projeto constitucional. Assim, ao concentrar-se na poliarquia, inclusão, participação e responsabilidade, Dahl fornece uma base sólida para entender como o Estado de Direito pode ser integrado e mantido em uma democracia. Isso é viável, desde que respaldado por um sistema legal justo, imparcial e responsável, reiterando a importância das instituições, especialmente em relação ao funcionamento das democracias reais.

No que diz respeito aos modelos de democracias, Lijphart (2021, p. 31) apresenta o "modelo majoritário de democracia", que se refere a um modelo geral, designando-o como "modelo de democracia Westminster", em alusão ao parlamentarismo britânico e suas instituições governamentais. Posteriormente, em contraste com o modelo majoritário, Lijphart (2021, p. 55) introduz o "modelo consensual de democracia".

A democracia majoritária pode ser caracterizada pela concentração de poder nas mãos de uma maioria simples. Em contraste, a democracia consensual busca distribuir o poder e assegurar a inclusão de diversos grupos e interesses. Este modelo desafia a definição mais comum de democracia, que considera "governo pela maioria do povo", onde as maiorias governam e as minorias são deixadas de lado. A exclusão do grupo perdedor (minoria) das decisões viola o verdadeiro significado de democracia. Ao examinar a diferença entre governo majoritário e governo consensual, Lijphart (2021, p. 55) conclui que as democracias majoritárias não se mostram mais eficazes do que as consensuais em termos de efetividade governamental e formulação de políticas públicas. Na verdade, as democracias consensuais demonstram ser superiores em qualidade democrática.

Dessa forma, podemos definir democracia, à luz dos aspectos considerados anteriormente e das propostas desta pesquisa, como um sistema político que vai além da simples realização de eleições regulares. Esta definição inclui critérios essenciais para um processo governamental eficaz (Dahl, 2001, 2016, p. 49), que garantem que todos os membros tenham igual capacidade de participar das decisões. Esses critérios incluem: participação efetiva, igualdade de voto, entendimento esclarecido, controle de programa e planejamento, e inclusão dos adultos, sempre com o objetivo de promover uma democracia inclusiva, participativa e responsiva.

1.2.3 Exercício da Democracia Como Meio de Sua Manutenção.

A construção da democracia no mundo não é uma tarefa simples; no entanto, a destruição dos avanços já conquistados em termos de direitos fundamentais, com a escolha da democracia como forma de convivência social, pode parecer muito mais atraente aos simpatizantes de regimes totalitários, que consideram a democracia uma ilusão. Existem numerosos argumentos que sustentam visões antidemocráticas.

Exercitar regularmente a democracia é semelhante a hidratar o corpo para garantir que seus órgãos permaneçam saudáveis. A desidratação pode levar ao colapso total do organismo; da mesma forma, a democracia e seus elementos fundamentais de sustentação precisam ser cultivados continuamente para evitar o seu enfraquecimento.

Assim, é crucial manter uma vigilância constante sobre a qualidade democrática, questionando se ela se mantém ou não. Não basta estabelecer um regime democrático e deixá-lo à mercê da desidratação, eliminando os elementos essenciais que o sustentam. Caso essa omissão ocorra, corre-se o risco de perder qualidade democrática, podendo até experimentar seu colapso completo.

A ideia central da democracia reside na afirmação de que o ser humano, além de ter o direito de usufruir plenamente de sua liberdade, deve também ser responsável por sua escolha e ter o poder de decidir sobre suas próprias liberdades. Além dos fenômenos naturais que impulsionam a luta pela liberdade, a busca por essa conquista tem sido realizada ao longo da história por meio de revoluções. Para consolidar esses direitos, muitos ordenamentos jurídicos internacionais incorporam, em seus textos, a obrigação de respeitar os direitos humanos enaltecendo o conceito amplo de democracia.

Ao longo da história, a busca pela liberdade se manifestou não apenas em fenômenos naturais, mas também por meio de revoluções. Para consolidar esses direitos, diversos ordenamentos jurídicos internacionais estabelecem a obrigação de respeitar os direitos humanos em seus textos, contribuindo para um entendimento mais amplo de democracia. À medida que o reconhecimento dos direitos humanos cresceu em escala global, esses princípios foram sendo gradualmente incorporados às legislações de diferentes países e nos Organismos Internacionais.

Documentos como a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que consagra o direito à autodeterminação dos povos, e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que assegura o direito ao voto e as liberdades de comunicação e associação, são exemplos

contundentes desse avanço e a Declaração do Milênio das Nações Unidas (*United Nation Millenium Declaration*)⁸ também deixa afirmados termos⁹ nesse sentido.

No caso brasileiro, com a redemocratização do país, após o fim de um regime de exceções de direitos no seu sentido mais amplo, firmou-se em um Estado Democrático de Direito, e com essa opção de modo de vida, pode-se cravar que não haverá democracia sem que sejam reverenciados fundamentos como a soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político¹⁰.

A adoção da democracia como um modo de vida na sociedade brasileira é uma realidade que não podemos ignorar. Ao consagrar valores democráticos na Constituição Federal, estabelecemos que a democracia é uma escolha consciente de nosso povo. Entretanto, é fundamental que os princípios ali contidos sejam praticados em todos os seus aspectos, a fim de conferir à nossa democracia a qualidade que idealizamos. Somente assim poderemos garantir que a democracia não seja apenas um conceito teórico, mas sim uma experiência vivida e valorizada por todos os cidadãos.

A democracia exige a participação e representação igualitária de todos os cidadãos na tomada de decisões políticas que impactam a sociedade como um todo. No entanto, apesar de ser amplamente considerada o sistema político mais eficaz para garantir liberdades individuais, proteger os direitos humanos e promover o desenvolvimento econômico e social, ela pode enfrentar adversidades culturais em diferentes contextos.

As adversidades culturais podem se manifestar de diversas formas, impactando tanto a efetividade quanto a estabilidade da democracia. Para aprofundar a compreensão dessa relação com os conceitos contemporâneos de democracia, é importante destacar algumas dessas questões. Dentre elas, destaca-se a cultura autoritária ou tradicional, cujas normas e valores favorecem hierarquias e impõem restrições à liberdade de expressão individual. Essa dinâmica

⁸ *Resolution 55/2 of the General Assembly of the United Nations* (Resolução 55/2 da Assembleia Geral das Nações Unidas), 8 de setembro de 2000, I, 6.

⁹ Os homens e as mulheres têm o direito de viver suas vidas e criar seus filhos com dignidade, livres da fome e do medo da violência, da opressão e da injustiça. A governança democrática e participativa baseada na vontade do povo é a melhor forma de garantir tais direitos

¹⁰ Título I: Dos Princípios Fundamentais. Art. 1º da Constituição Federal Brasileira de 1988: Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

prejudica a igualdade, a liberdade e, por conseguinte, a participação dos cidadãos no processo democrático.

Ademais, a diversidade cultural gera divisões profundas na sociedade brasileira, abrangendo aspectos étnicos, religiosos e socioeconômicos. Isso contribui para desigualdades no acesso ao poder político, econômico e social, minando a representatividade democrática e potencialmente perpetuando estruturas de opressão e discriminação. Sobre ensaios de resistência (Davis, 2023, p.8) destacou por exemplo que não pode haver democracia sem a participação feminina. Não por acaso, sua afirmação vai ao encontro desse discurso que move no sentido da luta contra as adversidades.

A luta das mulheres, em especial das mulheres negras, na busca e manutenção de seus direitos, representa não apenas um esforço individual, mas também o anseio de diversas comunidades — incluindo negras, indígenas, pobres e aquelas que enfrentam exploração econômica, opressão de gênero e violência racial (Davis, 2023, p. 8). Essa luta é fundamental para o avanço da democracia, contribuindo significativamente para sua qualidade. Isso se alinha à teoria de Dahl (2001, 2016) que estabelece que a democracia está intrinsecamente ligada à igualdade e que todos os indivíduos têm o direito de participar, ser ouvidos e influenciar as decisões que afetam suas vidas. Essa igualdade é essencial para garantir a legitimidade e a eficácia do sistema democrático.

Estudar a democracia vai além de simplesmente definir seu conceito; é crucial compreender como ela opera e como mobiliza a sociedade. É a partir dessa perspectiva funcional que podemos medir a qualidade da democracia.

O conceito mais abrangente de democracia fundamenta-se na ideia de que ela é resultado de um processo em constante evolução. Nesse contexto, a democracia exige dos governantes uma nova forma de *accountability*, pois o Estado democrático de direito justifica sua existência na defesa dos indivíduos e nas decisões e deliberações que estes tomam. Por ser tão fascinante, a democracia frequentemente é utilizada como instrumento de propaganda por governos autoritários, distorcendo seu conceito fundamental para expandir seu domínio político.

A democracia, especialmente em sua vertente de "democracia liberal", é promovida como o ápice dos sistemas sociais para países que estão transitando do socialismo de Estado para outros tipos de regime, como o soviético, as ditaduras latino-americanas e os regimes de dominação racial do Sul da África. Nesses casos, o discurso oficial muitas vezes se distancia da realidade vivida sob esses governos autoritários (Fraser, 2022, p. 93).

É, de fato, alarmante que se possa argumentar que as maiorias essenciais da democracia propiciam abusos, visto que a unanimidade é ainda mais prejudicial, pois tende a conduzir ao

autoritarismo. A solução apontada para esse problema é a implementação de barreiras e controles contra majoritários (Gargarella, 2022, p. 61).

Qualquer tentativa de esvaziar e desvalorizar os fundamentos democráticos, com base na experiência de governos autoritários, caracteriza um culto ideológico ao autoritarismo, que distorce o verdadeiro conceito de democracia. Isso acaba por aterrar a democracia em um nível comum a outros modelos de governo que não protegem os direitos e garantias fundamentais dos indivíduos. Esse culto pode ser tão ou mais nocivo à democracia do que o seu colapso abrupto. Quando a democracia é retratada como um fracasso, desnecessária ou como um projeto malsucedido, seus fundamentos perdem força, e a ausência de apoio popular torna difícil sua ressurreição.

Em situações de tentativa ou ruptura do regime democrático por meio da força bruta, como em um golpe de Estado, as forças de resistência que defendem a democracia podem, após longas batalhas, restaurar o estado anterior. Um exemplo emblemático desse fenômeno é o golpe de Estado no Chile, ocorrido em 11 de setembro de 1973¹¹, liderado pelo general Augusto Pinochet. Esse golpe depôs o governo democraticamente eleito de Salvador Allende, que havia sido escolhido em 1970. O regime ditatorial que se estabeleceu no país perdurou por 17 anos.

A verdade é que a democracia não se consolida apenas por meio das disposições contidas na Constituição de uma nação. Seu exercício é tão fundamental quanto sua própria existência, uma vez que a eficácia da democracia depende da prática de seus princípios. Quando bem estruturada, a democracia proporciona paz aos cidadãos, ao contrário da guerra, que não gera mais do que destruição. Enquanto a democracia promove valores humanos, a guerra é irracional e destrutiva; assim, enquanto a democracia oferece justiça e liberdade, a guerra se configura como opressão e tirania, transformando cidadãos em escravos. Esse antagonismo de valores ilustra claramente o valor intrínseco da democracia (Bonavides, 2008, p. 218). Se a democracia é exaltada por alguns como um regime que pacifica a convivência entre as pessoas e que lhes permite escolher livremente seus governantes, portanto, pode ser considerada a melhor forma de vida em sociedade.

No caso brasileiro, uma pesquisa realizada pelo DataSenado e publicada em 17 de janeiro de 2020, revela que mais da metade dos brasileiros (58%) considera a democracia como a melhor forma de governo em todas as circunstâncias. Por outro lado, 17% acreditam que, em

¹¹ 50 Anos do Golpe de Estado no Chile. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2023/09/11/50-anos-do-golpe-de-estado-que-derrubou-o-governo-allende-no-chile> Acesso em: 10 out. 2023.

determinadas situações, um governo autoritário pode ser mais eficaz. Além disso, 15% afirmam que tanto faz a adoção de um governo democrático ou autoritário. Esses dados integram um amplo levantamento sobre questões relacionadas à política, economia e atitudes sociais, conduzido pelo DataSenado com a população brasileira¹².

Exercitar e manter a democracia em toda a sua complexidade não é uma tarefa fácil. Existem conflitos intrínsecos a esse processo. É fundamental que haja confiança mútua entre indivíduos e grupos com perspectivas diferentes. "Os ricos devem confiar que os pobres não buscarão retirar sua riqueza" e que os civis não tentarão desarmar os militares. Assim, se, em um regime democrático, esse sentimento de confiança se rompe, a democracia corre o risco de "desmoronar" (Runciman, 2018).

As crises da democracia, presentes em todos os regimes, muitas vezes não são percebidas imediatamente após seu surgimento. Um exemplo disso ocorre quando se adota um conceito minimalista de democracia, entendida apenas como um processo eleitoral. Mesmo que uma crise se instale no sistema eleitoral de um país, não se pode, de imediato, diagnosticar uma crise na democracia como um todo, uma vez que essa é apenas uma de suas dimensões conceituais. Assim, entende-se que a democracia se reduz a um sistema onde os detentores do governo simplesmente perdem eleições e se afastam ao perder (Przeworski, 2020).

No entanto, ao considerar um conceito mais restrito de democracia, é fundamental que ela incorpore, pelo menos, os seguintes elementos: i) sufrágio universal para adultos; ii) eleições livres, competitivas e regulares; iii) a presença de mais de um partido político sério; iv) acesso a múltiplas fontes de informação (Diamond; Morlino, 2004, p. 3).

Esse conceito expressa a democracia em sua faceta mais deliberativa, reforçando a ideia de que as decisões majoritárias são o foco central desse sistema. No entanto, existem condições que devem ser atendidas para que o processo eleitoral seja verdadeiramente justo e livre. É necessário garantir um grau de liberdade civil e política para os cidadãos fora do ambiente eleitoral, uma vez que as instituições democráticas devem operar de forma soberana, sem sofrer influências de elites ou poderes externos (Diamond; Morlino, 2004, p. 3).

Acredito que um conceito de democracia mais reducionista implica a necessidade de outras condições para sua efetivação. Assim, esse enfoque não atende ao propósito da presente pesquisa. Em minha visão, o conceito de democracia deve ser amplo, de modo que todos os

¹²Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/materias/pesquisas/para-a-maioria-dos-brasileiros-a-democracia-e-a-melhor-forma-de-governo> Acesso em: 10 out. 2023.

direitos estejam interligados e reconhecidos simultaneamente. Dessa forma, não pretendo apresentar uma definição rigorosa do que é democracia, mas sim delinear um arcabouço de direitos que existem dentro de um regime democrático. À medida que esses direitos são exercidos em meio às constantes transformações da sociedade, eles se integram cada vez mais ao entendimento do conceito de democracia.

Nesse contexto, é fácil entender que a conceituação ideal de democracia para esta pesquisa deve ser comparada à força gravitacional exercida pela Terra sobre os corpos ao seu redor. Assim, todos os direitos que garantem o bem-estar social — incluindo direitos humanos, civis, políticos e sociais — devem ser atraídos por uma força interativa em direção ao centro da democracia. Essa força que constantemente puxa os direitos fundamentais para o núcleo da democracia é o que mantém a democracia em funcionamento. Quando essa força age de maneira repulsiva, afastando esses direitos do acesso dos cidadãos, a qualidade democrática é comprometida.

Por esses ideais, tem-se assim um modelo institucional concebido que requer um Estado Democrático de Direito, no qual o próprio Estado está subordinado às normas que estabelece. Assim, nenhum poder pode se eximir da aplicação desse direito, pois todos estão obrigados a se curvar, respeitar e observar as normas jurídicas vigentes. Essa regra se aplica igualmente aos indivíduos. (Canotilho, 1999, p. 49).

Outro aspecto relevante do conceito de democracia refere-se à distribuição desses direitos e à forma como eles chegam aos cidadãos. Essa questão se insere nas diferentes concepções de democracia presentes em cada sociedade, distanciando-se da ideia originária grega da etimologia da palavra, que se baseia em *demos* (povo) e *cracia* (governo), traduzindo-se em um “governo do povo”.

Essas concepções incluem diversos modelos. O modelo liberal-protetor, por exemplo, prioriza a proteção dos direitos individuais, limitando o poder político e assegurando que este seja monitorado pela opinião pública. O modelo participativo ou republicano, por sua vez, implica que o cidadão se comprometa ativamente com os assuntos públicos, seja no nível governamental ou dentro de organizações. O modelo epistêmico justifica a democracia com base em seus melhores resultados, enquanto a concepção agonista tem como função principal canalizar conflitos ideológicos em busca de um consenso para a governança de uma comunidade política, reconhecendo que é natural o enfrentamento de diferentes visões, mas permitindo que os cidadãos se tornem lutadores por seus ideais (Maldonado, 2020, p. 44).

A democracia não pode se sustentar sem que determinadas condições sejam atendidas. Isso se reflete na qualidade democrática: se um regime democrático não apresenta um mínimo

de bem-estar econômico, um certo nível de confiança dos cidadãos nas instituições políticas ou condições básicas de ordem pública, a democracia estará em crise. Nesse contexto, a qualidade já terá sido comprometida há muito tempo (Przeworski, 2022, p. 27).

Em uma sequência lógica, primeiro se estabelece um regime como forma de vida em sociedade. A partir dessa escolha, é fundamental exercitar os direitos decorrentes desse regime para que ele se mantenha. Se esses direitos forem desrespeitados, a qualidade desse regime começa a se deteriorar, entrando em um estado de crise. O próximo passo, nesse caso, será a ruptura completa do sistema. Assim ocorre também com a democracia.

Um critério para identificar uma democracia em crise é a análise de seus elementos fundamentais, que incluem eleições competitivas, direitos liberais de associação e liberdade de expressão, além do estado de direito. Quando esses aspectos essenciais não são observados, conclui-se que a democracia está, de fato, em crise (Przeworski, 2022, p. 27).

A qualidade da democracia pode ser avaliada também pelos resultados que ela produz, refletindo o modelo de procedimento adotado dentro do regime. Esse procedimento abrange a maneira como o governo implementa suas políticas e se respeita as regras institucionais estabelecidas para um processo democrático. Quando o governo age em conformidade com essas normas, utilizando métodos precisos e ciclos temporais adequados, alcança-se, assim, um elevado nível de qualidade democrática (Morlino, 2015).

Assim, ao ultrapassar a discussão teórica sobre o vasto tema da democracia, com suas múltiplas vertentes e explicações — tanto no que se refere à sua conceituação quanto à sua prática — este trabalho se alinha com a ideia de democracia constitucional. Essa abordagem é concebida como um processo em contínua atualização e aprendizado social dentro de um Estado Democrático de Direito, fundamentado nas relações público-privadas e sustentado por direitos fundamentais que beneficiam todas as gerações. No entanto, o que a distingue, em parte, desse conceito é a ênfase na inclusão cada vez mais abrangente e efetiva das liberdades, dos direitos civis, da igualdade, dos direitos políticos e humanos, evitando um caráter meramente programático.

Com isso, partindo da ideia de Estado de Direito, baseado em todos os princípios básicos que regem o sistema (jurídicos, políticos, econômicos e sociais- como estabelecidos na Constituição), estabelece critérios de aferição da qualidade da democracia que estariam em volta com a garantia de direitos políticos, liberdades e garantias de um regime democrático; garantia dos direitos civis da população; estabelecimento de mecanismos de controle e fiscalização do Poder Público, garantindo que todos estejam sujeitos à lei. (O'Donnell, 2005).

A escolha dessa definição abrangente de democracia nesta pesquisa tem como objetivo delinear os critérios considerados fundamentais para a qualidade democrática, conforme articulado na teoria de Dahl. Esses critérios serão analisados em profundidade no próximo tópico deste capítulo.

1.3 Qualidade da Democracia à Luz dos Critérios Estabelecidos Por Robert Dahl.

Este subtítulo tem como objetivo discutir os critérios que avaliam a qualidade da democracia. Como mencionado no tópico anterior desta pesquisa, buscamos incluir a contribuição teórica de Robert Dahl nesse contexto. Porém, existem organismos que publicam índices de qualidade da democracia, cuja avaliação varia conforme o contexto analisado. Esses organismos e seus índices são fundamentais para mapear e compreender a qualidade democrática em diferentes países e regiões, contribuindo para debates e análises sobre o estado da democracia no mundo. Exemplos desses organismos são o (i) *Freedom House*¹³ - Esta organização realiza um relatório anual que classifica os países com base nas liberdades civis e políticas, oferecendo uma visão abrangente da qualidade democrática; (ii) *The Economist Intelligence Unit* (EIU)¹⁴ - O EIU publica um "Índice de Democracia", que avalia a democracia em países com base em quatro categorias: processo eleitoral e pluralismo, funcionamento do governo, participação política e cultura política; (iii) *Varieties of Democracy* (V-Dem)¹⁵ - Esta iniciativa acadêmica oferece um conjunto abrangente de indicadores sobre diferentes dimensões da democracia, permitindo uma análise detalhada da qualidade democrática em diversos países. (iv) Projeto de Indicadores de Democracia da ONU - Este projeto visa coletar e analisar dados sobre a democracia em nível global, oferecendo uma avaliação sistemática dos principais componentes democráticos.

¹³ A *Freedom House* foi fundada em 1941 para reunir formuladores de políticas e um público americano amplamente isolacionista em torno da luta contra a Alemanha nazista e para aumentar a conscientização sobre a ameaça fascista à segurança e aos valores americanos. Nas décadas seguintes, a *Freedom House* se estabeleceu por meio de sua advocacia, programas e pesquisas como a principal organização americana dedicada ao apoio e à defesa da democracia em todo o mundo. Disponível em: <https://freedomhouse.org/about-us> Acesso em: 20 jul. 2024.

¹⁴ A *The Economist Intelligence Unit* (EIU) é uma divisão de pesquisa e análise do *The Economist Group*, empresa irmã do jornal *The Economist*. Criados em 1946. Disponível em: <https://www.eiu.com/n/about/> Acesso em: 20 jul. 2024.

¹⁵ *Varieties of Democracy* (V-Dem) é uma abordagem única para conceituar e medir a democracia. Fornecemos um conjunto de dados multidimensional e desagregado que reflete a complexidade do conceito de democracia como um sistema de governo que vai além da simples presença de eleições. O projeto V-Dem distingue entre cinco princípios de alto nível da democracia: eleitoral, liberal, participativo, deliberativo e igualitário, e coleta dados para medir esses princípios. Disponível em: <https://v-dem.net/about/v-dem-project/> Acesso em: 20 jul. 2024.

Em uma recente publicação no site da organização social *politize!*¹⁶,—cuja missão é promover a educação política voltada para uma cidadania ativa no Brasil, foi verificado que o *V-Dem* oferece uma base de dados abrangente sobre o conceito de democracia, indo além da mera presença de eleições. Essa base estabelece cinco concepções de democracia: eleitoral, liberal, participativa, deliberativa e igualitária. De acordo com a publicação da organização *Politize!* o índice utilizado pelo *V-Dem* para avaliar a democracia atribui notas que vão de 0 (zero), indicando uma maior proximidade a um regime ditatorial, até 1 (um), representando uma democracia plena. Em 2020, o Brasil registrou uma pontuação de 0,51, sendo considerado o quarto país que mais se afastou da democracia naquele ano.

Outro destaque da publicação é a informação de que o *The Economist Intelligence Unit (EIU)* oferece uma visão da situação da democracia em 165 países independentes e em 2 territórios, baseando-se em cinco categorias democráticas: processo eleitoral e pluralismo, liberdades civis, funcionamento do governo, participação política e cultura política. A análise utiliza cerca de 60 indicadores, que são classificados em uma escala de 0 a 10. Nesse sistema, países com pontuação de 0 a 4 são classificados como autoritários; aqueles que obtêm de 4 a 6 são considerados híbridos; entre 6 e 8 são designados como democracias imperfeitas; e os que alcançam de 8 a 10 são vistos como democracias plenas.

Para melhor compreensão, reproduzo abaixo a tabela¹⁷ elaborada pela organização *Politize!*, que classifica o Brasil, em 2020, como uma democracia imperfeita segundo o *The Economist Intelligence Unit (EIU)*. A pontuação total do país foi de 6,92, posicionando-o em 49.^a lugar no ranking, com base nas cinco categorias de avaliação mencionadas anteriormente:

Quadro 3: Classificação da Democracia brasileira em 2020. (Fonte: *Politize!*).

Categoria	Pontuação	Desempenho
Processo eleitoral e pluralismo	9,58	Excelente
Liberdades civis	7,94	Razoável
Participação política	6,11	Abaixo da média
Cultura política	5,63	Fraco
Funcionamento de governo	5,36	Fraco

¹⁶ Disponível em: <https://www.politize.com.br/indices-de-democracia/> Acesso em: 29 set. 2024.

¹⁷ Disponível em: <https://www.politize.com.br/indices-de-democracia/> Acesso em: 29 set. 2024.

Embora as informações contidas nos índices dessas organizações sejam relevantes, elas funcionam como complementos que reforçam a proposta desta pesquisa. A análise apresentada, baseada nos critérios de aferição definidos na teoria de Robert Dahl, nos conduz a resultados que oferecem uma compreensão mais abrangente da qualidade democrática. Esta conceituação de democracia é entendida como um regime político fundamentado em um arranjo institucional do Estado, que deve observar o cumprimento de condições essenciais (Dahl, 2022, p.107), como a participação pública e a contestação do governo existente. Essas condições permitem destacar três tipos de democracias mais concretas dentro do que esta pesquisa propõe: (i) Democracia Representativa - Neste modelo, o povo elege representantes para deliberar sobre a agenda das políticas públicas em seu nome; (ii) Democracia Direta - Aqui, o próprio povo toma decisões políticas diretamente; (iii) Democracia Participativa - Neste tipo, as ações deliberativas são direcionadas e compartilhadas, levando em conta os assuntos de interesse público, envolvendo a interação entre o povo e o governo.

De acordo com a teoria de Robert Dahl, a qualidade da democracia é avaliada com base na existência e eficácia de instituições e práticas que garantam a participação, a competição e a proteção dos direitos dos cidadãos. Essa definição se apoia na abordagem que ele desenvolveu em torno do conceito de poliarquia, reconhecendo-a como um componente fundamental da democracia. (Dahl, 2022, p. 99-107) elabora uma lista que busca compreender e avaliar como as democracias reais se aproximam dos ideais democráticos. Ele enfatiza a relevância de elementos cruciais, como eleições livres e justas, inclusão política, liberdades civis, pluralismo informativo, autonomia das associações e a responsividade do governo.

Contudo, é essencial levar em conta a perspectiva de outros autores sobre a democracia ideal, (Morlino, 1988), que a analisa em duas dimensões procedimentais — Estado de Direito e *accountability* — e em duas dimensões substanciais — liberdade e igualdade. Neste tópico, desejo destacar as dimensões procedimentais, uma vez que as dimensões substanciais serão abordadas ao longo da pesquisa nas diversas variações conceituais de democracia.

A qualidade democrática é a essência da própria democracia e representa seu objetivo principal como ideal. Entretanto, essa qualidade depende de uma série de requisitos procedimentais, substanciais e de resultados. Esses elementos são fundamentais para assegurar aos cidadãos um elevado grau de liberdade, igualdade política e controle social e político sobre o governo e suas políticas públicas (Diamond e Morlino, 2005, p. 11).

É relevante mencionar que o Estado de Direito vai além do mero reforço das normas legais. Ele incorpora o princípio da supremacia da lei e a capacidade, ainda que limitada, de assegurar que as autoridades respeitem essas leis. Além disso, pressupõe a existência de leis

que sejam não retroativas, de conhecimento público, universais, estáveis e sem variações. Essas características são essenciais para qualquer ordem civil e representam um requisito fundamental para a consolidação democrática (Morlino, 1998), em conjunto com outras qualidades indispensáveis, como o controle civil sobre as Forças Armadas e a independência do Judiciário.

Assim, o Estado de Direito pode ser definido por diversos aspectos críticos. Ao examinar conceitualmente o Estado de Direito, são abordados temas sensíveis que impactam a sociedade, como a questão da violência. Discutir a violência relaciona-se à segurança e à ordem civil, enfocando o direito à vida, a ausência de medo da população, a erradicação da tortura e a proteção do direito à propriedade privada em todo o território nacional.

Nesse sentido, alguns aspectos precisam ser esclarecidos dentro desse conceito para vinculá-los à qualidade da democracia, como a garantia dos direitos e a igualdade entre os cidadãos. Isso está diretamente relacionado à necessidade de evitar áreas dominadas pelo crime organizado, que está cada vez mais infiltrado nas sociedades. A qualidade democrática, no contexto do Estado de Direito, também exige a ausência de corrupção nos poderes instituídos.

É fundamental que os cidadãos tenham acesso igualitário e sem obstáculos ao sistema de justiça e, para além disso, é necessário assegurar que haja uma atuação que promova a rápida resolução de investigações criminais, bem como de processos judiciais, administrativos e civis. Porém, garantir tais direitos, é imprescindível que o Judiciário opere com total independência em relação a qualquer influência política que possa comprometer a interação entre os poderes e obstruir a efetivação do Estado de Direito.

A noção de *accountability*, ou responsabilização, que apresento aqui é fundamentada no pensamento (Morlino, 1998) que destaca sua importância como componente essencial da qualidade da democracia. Sistemas políticos eficazes asseguram que os detentores de poder sejam responsabilizados por suas ações perante os cidadãos. Para que essa responsabilização ocorra de maneira efetiva na sociedade, alguns critérios fundamentais devem ser considerados.

Em nossa opinião, o governo deve implementar mecanismos de transparência que permitam uma efetiva fiscalização. Nesse contexto, a transparência é um elemento fundamental da *accountability*, pois permite que os cidadãos estejam informados. Quando possuem acesso às informações sobre as ações do governo e de seus representantes eleitos, os cidadãos podem exercer sua função de fiscalização e responsabilizar os agentes públicos por suas decisões. Sem esse conhecimento, a capacidade de responsabilização dos responsáveis pela administração pública torna-se significativamente limitada.

Observa-se uma lógica intrínseca à *accountability* que se manifesta em regimes com alto grau de qualidade democrática, pois a falta de transparência e prestação de contas

inviabiliza a responsabilização dos governantes. Em instituições frágeis e ineficazes, a efetivação da *accountability* é comprometida; isso inclui a presença de sistemas judiciais independentes, órgãos de controle, agências reguladoras, corregedorias, controladorias e tribunais de contas, entre outros, que desempenham papéis vitais na responsabilização dos titulares de cargos públicos. Essa responsabilização deve ser tanto horizontal (Morlino, 1998) entre órgãos do mesmo poder, quanto vertical, onde os detentores do poder são responsabilizados perante os cidadãos.

O pensamento de Leonardo Morlino também ressalta a necessidade de um envolvimento ativo da sociedade civil e dos cidadãos na fiscalização e avaliação das ações do governo. Essa participação cidadã se traduz em controle social, que é fundamental para a transparência e responsabilização das autoridades. O controle social consiste na participação efetiva da sociedade, mobilizando-se por meio de mecanismos públicos (como conselhos) e privados (como organizações não governamentais) para monitorar as ações do governo. Assim, fica clara a relação estreita entre as ideias de Morlino e Dahl. Ao enfatizar a relevância do pluralismo na sociedade democrática - com a presença de uma diversidade de interesses e grupos que competem de forma aberta e justa no processo político – Dahl sustenta que essa competição é crucial para o controle social, pois impede a concentração excessiva de poder nas mãos de poucos.

Analisar o controle político e social em conjunto apresenta-se em conformidade com o modelo de democracia de qualidade objeto da presente pesquisa. O Estado de Direito, em sua vertente de Estado Social, impõe-se em desenvolvimento de socialização através de várias formas de participação nas opções políticas pelas organizações de massa que exercem algum poder político, de forma que o “Estado Social” instituído será reconhecido também como permeado pela própria sociedade. (Bobbio. 2005, p. 51).

É sob essa perspectiva que busco estabelecer uma conexão entre os critérios que Dahl identificou como essenciais para caracterizar uma democracia de qualidade. Essa relação fundamenta-se na discussão acerca da teoria democrática (Dahl, 2022), na qualidade democrática e nos aspectos relacionados ao controle social e à poliarquia. Ao analisar a qualidade democrática por meio dessa intersecção, é possível realizar uma avaliação detalhada do funcionamento dos sistemas políticos e identificar as áreas que necessitam de melhorias, visando fortalecer a democracia e classificá-la como uma democracia de qualidade.

Dessa forma, para os objetivos desta pesquisa, identifico os seguintes critérios que, alinhados à atual concepção de democracia e fundamentados nos estudos da teoria de Robert Dahl — que constituem a principal referência deste trabalho — se encaixam no modelo de

“Verdadeira Democracia” (Dahl, 2001, 2016, p. 97-112). Esses critérios, ao serem relacionados a temas relevantes do dia a dia na sociedade, são considerados fundamentais para a avaliação da qualidade democrática na sua vertente real.

(i) Liberdade de associação e expressão - Um regime democrático deve garantir a liberdade de expressão, de imprensa, de associação e de reunião, permitindo que os cidadãos possam se manifestar livremente, participar do debate público e formar grupos e organizações sem restrições excessivas. Os cidadãos têm o direito de se expressar sem o risco de sérias punições em questões políticas amplamente definidas, incluindo a crítica aos funcionários, o governo, o regime, a ordem socioeconômica e a ideologia prevalecente. Autonomia de Associações. Os cidadãos têm o direito de formar associações ou organização relativamente independentes, bem como partidos políticos e grupos de interesses.

(ii) Eleições livres e justas - A realização de eleições periódicas, competitivas e transparentes é fundamental para a democracia. Os cidadãos devem ter a oportunidade de escolher seus representantes de forma livre, sem coerção ou manipulação, e os resultados das eleições devem refletir a vontade popular de forma justa. Funcionários eleitos são escolhidos em eleições frequentes e justas em que a coerção é relativamente incomum.

(iii) Participação efetiva - Os cidadãos devem ter a oportunidade de participar ativamente do processo político, não apenas através do voto, mas também por meio de mecanismos de participação cívica, consulta popular, plebiscitos, referendos e outras formas de envolvimento na tomada de decisões políticas. Participação Popular: essa é uma característica fundamental de um sistema democrático de alta qualidade. Dahl argumenta que a participação efetiva dos cidadãos na vida política, além do simples ato de votar, é essencial para garantir a legitimidade e a responsabilidade do governo.

(iv) Informação equivalente e diversificada - Os cidadãos devem ter acesso a informações relevantes e precisas sobre os assuntos públicos, garantindo que possam tomar decisões informadas e participar de debates políticos de forma consciente.

(v) Acesso à informação - Dahl ressalta a importância do acesso à informação e da transparência por parte do governo para uma democracia eficaz. Os cidadãos precisam estar informados sobre as decisões governamentais, políticas públicas e processos políticos para poderem participar de maneira informada e efetiva. Os cidadãos tem o direito de buscar fontes de informação diversificadas e independentes de outros cidadãos, especialistas, jornais, revistas, livros, telecomunicações e afins.

(vi) Instituições políticas inclusivas e eficazes - É essencial que as instituições políticas sejam inclusivas e representativas, permitindo a participação de diversos grupos sociais,

garantindo a igualdade de direitos e oportunidades, e protegendo os direitos das minorias. Para Dahl, a presença de instituições democráticas eficazes é fundamental para a qualidade democrática. Isso inclui a separação de poderes, a independência do Judiciário, a existência de eleições livres e justas, entre outros aspectos institucionais.

(vii) Representantes Eleitos - o controle das decisões do governo sobre a política é investido constitucionalmente a funcionários eleitos pelos cidadãos. (viii) Inclusão Política - permanece a ideia de que a nenhum adulto com residência permanente no país e sujeito a suas leis podem ser negados os direitos disponíveis para outros. (ix) Pluralismo e competição política - A competição política é importante em razão do pluralismo de ideias dos diferentes grupos e interesses competem de forma pacífica e justa pelo poder político, o que contribui para a representação de uma diversidade de vozes na tomada de decisões. (x) *Accountability* e transparência - Aqui incluído como aspecto crucial da poliarquia, sendo ele a ênfase na *accountability* e na transparência do governo, uma vez que os líderes políticos são responsáveis perante os cidadãos e estão sujeitos a mecanismos de controle e prestação de contas que garantem a integridade do sistema político. Aqui um dos mecanismos utilizados para esse controle político e social são os conselhos.

(xi) Estado de direito e proteção dos direitos individuais - destaca-se a importância do estado de direito e da proteção dos direitos individuais como pilares de uma democracia funcional. A garantia de que as liberdades civis e os direitos fundamentais dos cidadãos sejam respeitados é essencial para a qualidade democrática e a estabilidade do sistema político. Nessa esteira de direitos sociais e individuais, dentro do aspecto de uma democracia liberal, há uma subsunção desses direitos a uma ideia maior de permutação desses direitos por ações compensatórias. Obstáculos à redução de direitos conquistados a partir de 1988, inclusive derruindo aquelas condições políticas expandindo sobre desemprego e violência (Behring e Boschetti, 2008, p. 149).

(xii) Decisões políticas inclusivas - Aqui resume-se ao fato de que as decisões políticas são tomadas de forma inclusiva e transparente, garantindo que diferentes pontos de vista sejam considerados e que os interesses de todos os cidadãos sejam levados em conta. Isso promove a qualidade democrática ao assegurar que o processo político seja justo e equitativo. (xiii) Igualdade de direitos - Segundo Dahl, a garantia de igualdade de direitos e oportunidades para todos os cidadãos é crucial em uma democracia saudável. Isso inclui o acesso igualitário aos processos políticos, à justiça e a outros aspectos fundamentais da vida em sociedade.

(xiv) Deliberação pública - Dahl valoriza a deliberação pública como um componente essencial da qualidade democrática. Isso implica que os cidadãos tenham a oportunidade de

discutir questões políticas, trocar ideias e argumentar de forma racional para influenciar as decisões políticas. (xv) Respeito pelos direitos individuais - O respeito pelos direitos individuais e pelas liberdades civis é outro critério-chave para Dahl. Uma democracia de qualidade deve garantir a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos, como liberdade de expressão, liberdade de imprensa, liberdade de associação e direitos humanos.

Os critérios de Robert Dahl para a qualidade da democracia têm sido amplamente adotados e utilizados como referência para avaliar a saúde e o funcionamento dos regimes democráticos no mundo todo, oferecendo uma estrutura analítica para compreender e avaliar a democracia em suas diversas dimensões.

Entretanto, é importante observar que esses critérios de avaliação da qualidade democrática estão interligados a alguns temas cotidianos da sociedade. Esses aspectos refletem amplas preocupações e interesses sociais, evidenciando como a democracia é um tema dinâmico e multifacetado, que continua a evoluir e a ser debatido em várias esferas.

A proposta de correlacionar os critérios de qualidade a esses temas alinha-se à abrangência do conceito de democracia real mencionado no tópico anterior. Entre esses temas, destacamos a seguir alguns que têm grande incidência na sociedade e, portanto, relevantes à sociedade, mencionando algumas possíveis respostas que cada um pode trazer à qualidade da democracia, cujos temas serão mais bem detalhados no terceiro capítulo quando da análise dos decretos presidenciais.

Quadro 4: Temas interligados aos critérios de qualidade estabelecidos na pesquisa.

- (i) Militarismo;
- (ii) Meio Ambiente -
- (iii) Educação -
- (iv) Segurança -
- (v) Corrupção -
- (vi) Violência -
- (vii) Acesso à Informação -
- (viii) Relações de Emprego -
- (ix) Conselhos de Controle Social -
- (x) Imprensa -
- (xi) Desinformação (*Fake News*) -
- (xii) Proteção aos Direitos Humanos -
- (xiii) Política do armamento da população -

Os critérios de aferição e esses temas relevantes na sociedade são interdependentes e essenciais para entender o funcionamento eficaz de uma democracia saudável, envolvendo aspectos específicos que devem estar alinhados à nova e mais moderna concepção de democracia. O respeito por cada um deles é crucial para promover a justiça, a equidade e a coesão social em várias esferas da vida pública.

Por essa razão, para uma compreensão mais aprofundada dos resultados obtidos nos decretos analisados, tornou-se necessário estabelecer conexões diretas entre cada um dos critérios de qualidade relacionados a esses temas, conforme demonstrado nos quadros apresentados no apêndice deste trabalho. Com base nesses requisitos e nos temas extraídos das ideias contidas no referencial teórico, alinhados à visão de Dahl sobre democracia e seus critérios de avaliação, serão analisados os decretos presidenciais no período de 2016 a 2022.

Sob essa ótica conceitual da qualidade democrática, adotamos os critérios mencionados como fundamentais para a avaliação da qualidade da democracia. Contudo, ao realizar uma análise comparativa entre esses critérios e os temas diários da sociedade, consideramos também essencial estabelecer uma relação entre eles e os aspectos relevantes dos decretos presidenciais pesquisados, os quais aqui chamaremos de variáveis sensíveis no quadro abaixo.

Quadro 5: Relação Critérios de Qualidade com Variáveis Sensíveis nos Decretos¹⁸

CRITÉRIOS DE AFERIÇÃO DA QUALIDADE DEMOCRÁTICA	VARIÁVEIS SENSÍVEIS RELACIONADAS COM OS DECRETOS PRESIDENCIAIS
Liberdade de Associação e de Expressão	Imprensa e comunicação oficial
Eleições Livres e Justas	Desinformação (<i>Fake News</i>)
Participação Efetiva	Controle social- Conselhos Superiores
Informação Equivalente e diversificada	Acesso a informação
Instituições Políticas Inclusivas e eficazes	Órgãos de Controle
Representantes Eleitos	Militarização do Governo
Inclusão Política	Violência, Corrupção
Pluralismo e Competição Política	Partidos Políticos e Acesso ao pleito
Igualdade de Direitos	Oportunidades e reparações Distribuição
<i>Accountability</i> e Transparência	Controle Político e Social

¹⁸ Quadro elaborado pelo autor com base nos estudos realizados até o momento, fundamentado pela teoria de Robert Dahl, tanto em relação às definições de democracia quanto aos critérios de aferição da qualidade democrática.

Estado de Direito e Proteção de Direitos Individuais	Violência, Saúde, Segurança, Educação
Decisões Políticas Inclusivas	Meio Ambiente, Relações de emprego e trabalho
Deliberação Pública	Participação Cidadãos através de Conselhos superiores
Respeito Pelos Direitos Individuais	Direitos Humanos, Armamento da população.

A correlação entre os critérios de qualidade e os temas mencionados reflete a complexidade e a interdependência nas quebras e construções de uma democracia real. O militarismo, a degradação ambiental, a educação, a segurança, a corrupção, a violência, o acesso à informação, as relações de emprego, os conselhos de controle social, a imprensa livre e a desinformação surgem como fatores fundamentais que influenciam a eficácia e a solidez da democracia.

Cada um desses temas revela desafios que, se não abordados adequadamente, podem comprometer as liberdades civis, limitar a participação cidadã e fragilizar as instituições democráticas. Portanto, a promoção de uma democracia de qualidade requer um compromisso coletivo com esses aspectos, assegurando que todos os cidadãos tenham voz e poder de decisão em questões que afetam suas vidas e suas comunidades. Assim, a busca pela equidade e pela justiça social, aliada à transparência e à educação, se configura como caminho essencial para um futuro democrático mais robusto e inclusivo.

2. AS DEMOCRACIAS NA AMÉRICA LATINA.

Neste capítulo, pretendemos realizar uma revisão teórica abrangente sobre as democracias na América Latina, explorando tanto os aspectos históricos quanto as características específicas relacionadas ao colonialismo, autoritarismo e populismo presentes na região. Essa análise nos permitirá estabelecer uma conexão profunda com a teoria de Robert Dahl sobre a democracia, em particular sua concepção de poliarquia, que se revela uma ferramenta conceitual valiosa para avaliar a qualidade democrática na América Latina.

A relação entre a teoria de Dahl e as experiências democráticas na região é evidente, pois, além de abranger princípios democráticos universais, proporciona uma perspectiva para enfrentar os desafios específicos que alguns países latino-americanos enfrentam, especialmente aqueles caracterizados pela predominância autoritária. Dentre esses desafios, destacam-se a corrupção, a desigualdade, a violência política e a instabilidade institucional, temas que serão abordados de maneira empírica nesta pesquisa, com atenção especial ao caso brasileiro.

Neste ponto foi elaborada uma contextualização para delinear os caminhos percorridos pelas democracias na América Latina, enfatizando que essa relação se divide em dois períodos distintos: um antes da redemocratização, que ocorreu nas décadas de 1980 e 1990, e outro após esse processo. Não é surpreendente que cientistas políticos tenham explorado esses aspectos históricos, analisando como o autoritarismo influenciou o desenvolvimento e a resiliência das democracias na região, tema esse que também será tratado nesta passagem contextualização, dada é a sua relevância no contexto das democracias Latino-americanas.

Uma característica essencial dessa transição é que, antes da onda de redemocratização, a América Latina enfrentou um período de instabilidade política, caracterizado por turbulências, regimes autoritários, golpes militares e uma série de ditaduras. Entre os aspectos significativos da história democrática da região, destaca-se a frequente instabilidade política resultante de mudanças de regime, intervenções militares na política e a fragilidade das instituições democráticas.

Durante o século XX, muitos países, além das interferências militares em seus governos, sofreram golpes de Estado que levaram a um regime estritamente autoritário. Esses regimes restringiam liberdades civis, reprimiam opositores e se mantinham no poder por meio de forças armadas, que se opunham fortemente a movimentos que lutavam por liberdades e outras reivindicações. Referindo-se especialmente à ditadura no Brasil (Codato, 2006), indica que há uma alternância ou uma flutuação entre autoritarismo e democracia.

Portanto, pode-se afirmar que, antes da redemocratização na América Latina, a região era caracterizada por instabilidade política, autoritarismo, desigualdade social e instituições frágeis. Esse cenário criou um contexto desafiador para o desenvolvimento da democracia, tornando as transições para regimes democráticos representativos, que ocorreram nas décadas de 1980 e 1990 — período conhecido como democratização — um marco significativo na história política da região, trazendo mudanças importantes no cenário político e social.

Durante os anos 1960, 1970 e 1980, grande parte da região foi dominada por regimes autoritários, frequentemente instaurados por meio de golpes militares. Esses regimes costumavam restringir as liberdades civis, suprimir a oposição política e obstaculizar a participação efetiva dos cidadãos nos processos políticos. No entanto, a região também presenciou períodos de transição para a democracia. A década de 1980, em especial, foi marcada por uma série de transições democráticas após anos de autoritarismo, frequentemente impulsionadas por pressões internas e externas, incluindo movimentos sociais, demandas da comunidade internacional e crises econômicas.

A história da democracia na América Latina tem sido frequentemente marcada por períodos de autoritarismo, que desafiaram a consolidação e sustentabilidade dos regimes democráticos na região. Embora sua obra mais conhecida, "Poliarquia: Participação e Oposição" (1971), não se concentre exclusivamente na América Latina, Dahl fez referência a contextos latino-americanos para ilustrar seus conceitos sobre a democracia pluralista.

Além disso, (Dahl, 2012), analisou a transição de alguns países latino-americanos para a democracia a partir da década de 1980, ressaltando as dificuldades e as oportunidades que surgiram nesse processo. Sua análise ajudou a compreender a complexidade da dinâmica democrática na região e as variadas experiências políticas que moldaram a história contemporânea da América Latina.

Desde as independências na região latino-americana, pode-se observar uma alternância entre regimes democráticos e ditaduras, marcada por instabilidade política e golpes de Estado. Alguns países da América Latina têm enfrentado desafios persistentes, incluindo desigualdade social, corrupção, intervenção externa e instabilidade econômica. Prevalecem assim as características de uma cultura autoritária que serão examinadas no próximo tópico, onde destacaremos suas características e as causas com seus efeitos.

2.1 Autoritarismo na América Latina: Traços Característicos.

O Autoritarismo encontrado na América Latina trata-se de um fenômeno histórico e, apesar de nos remeter a períodos de instabilidade política e social na região, ainda persiste em

algumas nações, embora muitos países já tenham migrado para regimes democráticos nos últimos anos. Suas características podem ser vistas e encontradas de várias formas.

Podemos começar pelas (i) ditaduras militares uma vez que especialmente durante o século XX, vários países latino-americanos passaram por períodos de governos militares autoritários, onde a marca maior era a repressão política, censura, violação de direitos humanos e perpetuação no poder sem realização de eleições livres. A origem desses golpes militares passa pela crítica ao autoritarismo emergente (O'Donnell, 1996) em um contexto de crise política, refutando o papel das instituições democráticas e destacando os desafios que as classes populares enfrentam em um cenário dominado por interesses econômicos globais e elites políticas (Neves, 2021).

A dominação política nesses momentos se torna mais direta e fortalece um regime que não depende da mediação de instituições representativas, dando lugar a uma alta burocracia do estado que, em colaboração com militares, assume o papel central na política, e daí surge um estado que além de autoritário é também burocrático. Podemos dizer que os golpes militares ocorridos nas décadas de 60 a 80, são apresentados como eventos que eliminaram as oportunidades de participação política das classes populares.

Um outro fator característico é o (ii) populismo autoritário (O'Donnell, 1996), pois em alguns casos, líderes populistas na América Latina (mesmo aqueles eleitos democraticamente) vem exercendo o poder de maneira autoritária, de forma que seus maiores reflexos recaem sobre as instituições democráticas em favor da concentração de poder nas mãos do governante, operando o viés autoritário no sentido de enfraquecer os demais poderes, reprimir a oposição e limitar a liberdade de imprensa – os aspectos do populismo serão abordados em tópico específico no decorrer deste capítulo.

Os desajustes autoritários encaminham para uma outra situação que é a (iii) corrupção, (O'Donnell, 1991), minando a qualidade da democracia e contribuindo para o aumento das práticas autoritárias. Na verdade, destaca-se nesse ponto o conluio entre as elites políticas e empresariais com o foco de manter o poder e privilégios em detrimento da grande maioria da população.

A consequência do autoritarismo não poderia ser pior, pois gera a (iv) violência política (Neves, 2021) e o aumento da criminalidade, inclusive quando são utilizadas para silenciar seus opositores, inclusive de setores da imprensa, na tentativa de extirpar as liberdades democráticas. Atentados contra a vida e assassinatos, inclusive de jornalistas, ativistas, líderes comunitários, sem contar com a submissão da população ao controle do governo.

Uma última consequência desse desarranjo revela a (v) fragilidade institucional (O'Donnell, 1996), tornando as instituições fracas e, portanto, suscetíveis de manipulação por parte de líderes autoritários e aos grupos de interesse. Não se descarta a possibilidade de incluir na manipulação os sistemas judiciais subordinando-os aos caprichos do poder executivo, sem contar o enfraquecimento do legislativo, e total dominação dos partidos políticos por interesses corporativos, além de agências reguladoras serem ultrajadas pelos seus fiscalizados, numa verdadeira inversão da ordem institucional estabelecida.

Apesar de alguns avanços na América Latina, as práticas globais atuais podem perpetuar o colonialismo, uma vez que a vigilância internacional sobre as notícias e os movimentos sociais muitas vezes se traduz em intervenções externas que podem ter consequências adversas. Em vez de promover uma verdadeira democratização, essas políticas externas de caráter punitivo podem, na verdade, reforçar estruturas de poder autoritário, dificultando mudanças significativas e respeitosas à soberania dos países da região. Assim, a expectativa de que tais políticas possam conter ou atenuar os efeitos prejudiciais do autoritarismo pode se revelar inexata, contribuindo para a continuidade de uma relação de dominação e controle, caracterizada por novas formas de colonialismo.

A título de argumentação sobre dominação, anoto que escrevendo sobre a psicologia de massas (Bórquez, 2024, p.225), relembra que passados cinquenta anos do golpe de Estado no Chile, eis que surge um poder simbólico retroativo e velhos consensos e até proibições significantes são reivindicadas como feitos de Pinochet, num pensamento de uma nova direita que vê na ditadura um período de ouro do capitalismo chileno que, por sua vez foi sucedido por um também período dourado consolidação neoliberal (1980-2018). Segundo o autor, depois de décadas vividas de auto silenciamento e camuflagem, atualmente os deputados chilenos de direita dentro do congresso e à frente de vítimas da ditadura gritam “viva Pinochet” (Bórquez, 2024, p. 225).

2.2 Relações entre Autoritarismo e Democracia na América Latina.

A relação entre autoritarismo e democracia na América Latina é complexa, caracterizada por um histórico de tensões, interações e retrocessos que moldaram o cenário político da região. Um fator crucial a ser considerado nessa dinâmica é a Constituição de um país, notadamente quanto às democracias constitucionais.

Enquanto a Constituição desempenha um papel essencial na definição do quadro legal para a governança, a sua aplicação e interpretação estão sujeitas às realidades políticas, sociais

e culturais de um país. Nesses casos, a proteção da democracia requer que a constituição não apenas exista, mas que também seja respeitada, promovida e defendida contra abusos que possam surgir em tempos de crise e incerteza. A construção de uma cultura política sólida e a participação ativa dos cidadãos são cruciais para garantir que a constituição atue como um baluarte da democracia em face das pressões autoritárias.

Uma reflexão sobre a Democracia na América Latina contemporânea, especialmente no que diz respeito aos aspectos constitucionais, sempre evoca um passado que, em consonância com os ideais e as forças de sua época, estabelece as bases do modelo de constitucionalismo ainda em vigor, o que pode ser um problema ante a dinâmica e evolução da sociedade.

É importante reconhecer que os problemas constitucionais presentes são de natureza estrutural, decorrentes do contexto de sua criação, em que as elites políticas dominantes, representando uma minoria, impuseram as regras do jogo resultando em desigualdades sociais e econômicas (Gargarella, 2021, p. 51).

Dessa forma, com esse ideal de democracia fundamentada no constitucionalismo, na década de 1980, muitos países da América Latina seguiram um caminho oposto ao que podemos observar atualmente. Algumas nações passaram de regimes "não democráticos" para sistemas democráticos, o que representou, por si só, um significativo avanço para a vida política da América Latina como um todo.

Naquele momento histórico (1980), ocorreu uma fase de construção democrática, que visava alcançar estabilidade política e social por meio do regime democrático. Contudo, mais de 40 anos depois, o percurso em direção à manutenção da democracia tem se visto, de repente, ameaçado por um retorno a regimes autoritários na América Latina. Essa corrente teórica ganha relevância atualmente diante do ressurgimento de ideias e práticas autoritárias nas sociedades contemporâneas (O'Donnell, 1996).

Para os defensores do autoritarismo, mesmo que sua ascensão demore, uma vez no poder, seu objetivo é torná-lo perene. Segundo (Macedo Junior, 2010) certamente esse autoritarismo tem origem na chamada "ditadura comissária" nas definições feitas por Carl Schmitt ao distinguir soberania de ditadura, uma vez que só considerava ditadores os chamados comissários que recebiam o encargo do soberano para tarefas específicas como realizar a guerra por exemplo, já que esses comissários não tinham os atributos do príncipe ou do soberano.

Atualmente, o fantasma do autoritarismo se manifesta de diversas formas, incluindo discursos de autoridades políticas que afirmam estar protegendo a democracia, enquanto suas atitudes e comportamentos indicam um caminho oposto. O desvio das atribuições e

compromissos assumidos surgem por diversas causas, sendo o próprio objeto do governo uma delas, e se revela como uma questão central na plataforma adotada pelos governantes.

No contexto globalizado atual, é raro encontrar governantes que se oponham de forma explícita e desafiadora ao conceito de democracia; em vez disso, muitos adotam uma abordagem sutil, utilizando retóricas enganosas e táticas disfarçadas para justificar ações que limitam liberdades civis e enfraquecem instituições democráticas. Essa estratégia permite que esses líderes minem a democracia sem enfrentar diretamente a condenação internacional que uma oposição aberta poderia acarretar.

De forma mais sutil, as ações são progressivamente impostas, seja por meio de discursos direcionados a seus apoiadores, seja através de medidas institucionais¹⁹ que buscam dismantlar políticas públicas e obstruir sistemas de transparência e controle das ações governamentais. Em contrapartida ao que muitos governantes praticam, há ainda o discurso populista, que pretende transmitir a imagem de um líder que condena práticas obscuras a todo custo.

Em muitos casos, a democracia é considerada o maior prêmio político, uma vez que alguns governos autoritários investem somas significativas em dinheiro a lobistas para garantir o reconhecimento de organismos internacionais e das elites ocidentais como verdadeiras democracias (Müller, 2017, p. 16-17).

A conclusão que se impõe é que a construção da imagem de ser um líder do povo, presente nos discursos, oculta os anseios mais perversos de governantes autoritários, que frequentemente buscam ser reconhecidos como verdadeiros democratas. No entanto, as ações que tomam enquanto estão no poder revelam um viés negativo na qualidade da democracia.

Explicar as causas do autoritarismo não se revela tarefa fácil, mas uma certeza é que o autoritarismo aparece precisamente quando as instituições falham em gerenciar a política e a administração nos países. No contexto de perda de credibilidade das instituições em relação aos cidadãos em alguns países da América Latina, observa-se um aumento nas manifestações autoritárias, um fenômeno que também se verifica em diversas regiões do mundo.

Para aprofundar a discussão sobre o autoritarismo e seu impacto nas democracias da América Latina, é fundamental compreender como o populismo e o colonialismo moldaram

¹⁹ No contexto brasileiro, é importante destacar o artigo 84 da Constituição Federal, que, entre outros atos institucionais, confere ao presidente da República a autoridade para editar decretos presidenciais. Estes decretos constituem o foco principal da presente pesquisa.

uma cultura autoritária e como esses elementos se perpetuaram em diversos países da região. Estas análises serão abordadas nos próximos tópicos.

2.3 Aspectos Populistas nas Democracias Latino-Americanas

O populismo também faz parte da trajetória histórica das democracias na América Latina, por isso não se pode deixar de mencionar neste tópico, o surgimento de um populismo exacerbado, caracterizado por líderes carismáticos que exerciam o poder de maneira centralizada, frequentemente desfigurando as instituições democráticas em benefício de interesses pessoais de todas as sortes. Há quem arrisca conceituar o que vem a ser o populismo, e até deixo como nota²⁰ um conceito que considero amplo para que se possa ter uma ideia do que estamos tratando nesse tópico, porém ainda está longe de representar a ideia de populismo com todas as suas implicações.

Em recente artigo científico, Cruz e Chaloub (2021) aprofundando sobre a origem sociológica do populismo, que em muito revela a complexidade do termo, inclusive utilizado por vários autores atuais como recurso para interpretar a crise da democracia, destacam que “Em meio à recente e ampla produção, podemos destacar Mounk (2019), Snyder (2019), Levitsky e Ziblatt (2018), Runciman (2018), Castells (2018), Lilla (2017) e Urbinatti (2014)”. Cruz e Chaloub (2021, p.173).

O movimento populista, de fato, contribuiu significativamente para o aumento da desigualdade, da exclusão social e da marginalização de determinados grupos, resultando, por sua vez, na intensificação da instabilidade política. Diante de tais retrocessos, havia pouco a ser feito, pois as instituições democráticas se encontravam fragilizadas e constantemente suscetíveis a interferências externas. Essas instituições mostraram-se incapazes de assegurar a representatividade e a participação efetiva dos cidadãos no processo político, aspectos que constituem critérios essenciais de qualidade democrática conforme estabelecido nesta pesquisa (Dahl, 1971).

²⁰ A definição ideacional de populismo é colorida, por assim dizer, pela sua origem empírica, como mostram os principais trabalhos de Mudde (2007) discute partidos de extrema direita na Europa Ocidental. Metodologicamente, estes estudos basearam-se sobretudo numa análise cuidada dos manifestos partidários e de outros materiais escritos destas organizações. Esta estratégia metodológica foi adequada, dado que estes elementos ideacionais estão capturados em documentos partidários mais ou menos organizados; Conclui-se que se poderia falar de “ideologia” num sentido vago. Da mesma forma, não há dúvida de que estes partidos políticos partilhavam amplamente outro elemento da definição ideacional: a exaltação da “vontade geral” que emana de um povo entendido como moralmente. (Casullo, 2023, p. 24)

O forte populismo que emergiu não apenas na América Latina, mas também em algumas nações do Leste Europeu, indicou uma gradual transição para formas de “democracias delegativas” ou “neopopulismo”. Essas formas são marcadas pela ascensão de líderes populistas apresentados como salvadores, que atuam como intermediários entre as necessidades das massas que se sentem excluídas ou rejeitadas. Esses fenômenos são evidentes tanto em democracias extremas quanto em repúblicas representativas, onde as massas, frequentemente motivadas pelo carisma desses líderes, buscam sua representação. Assim, o líder não apenas os representa diretamente, mas também exerce uma influência total sobre os demais poderes - Legislativo e Judiciário - fazendo parecer que esses poderes lhe são subordinados, acima das normas constitucionais (Guariglia, 2014, p. 24).

Feitas essas considerações, vejo então a necessidade de trazer uma breve ideia do que se pode considerar como populismo, com a ressalva de que é um termo evasivo e, portanto, de difícil fixação, pois se refere a fenômeno que é sim poliforme e impreciso. De início e de forma reduzida pode-se até referir a um conjunto de indivíduos, quase despercebidos, de forma efêmera, mas muito poderosa, numa população que se denomina “povo” ao aparecimento de movimentos políticos que exigem mudança nas instituições existentes. (Casullo, 2023, p. 21).

A concepção de populismo é multifacetada, sendo entendida ora como um “desvio” na teoria da modernização, ora como uma ideologia delgada, um tipo de organização política, um quadro discursivo ou até mesmo como uma performance pública que reflete diferenças socioculturais. Essa abordagem permitiu compreender casos similares em países com industrialização tardia ao redor do mundo, como Turquia, Egito e Índia (Casullo, 2023, p. 22). Isso não diminui a relevância de outras facetas do populismo, uma vez que cada uma delas oferece particularidades que ajudam a elucidar esse fenômeno. É importante salientar que nenhuma teoria do populismo é normativa; pelo contrário, ela é percebida como um desafio ao ideal democrático, com alguns autores argumentando que o populismo é diretamente oposto à democracia.

O populismo latino-americano tem várias implicações na qualidade da democracia na região. Se considerarmos que o populismo frequentemente busca mobilizar massas e aumentar a participação política, muitas vezes aproximando setores da população que historicamente foram excluídos do processo político, pode-se até aventar a ideia de que esse seja um ponto positivo do populismo para a qualidade da democracia, caso haja realmente um maior engajamento político de populações mais vulneráveis.

Contudo, ao contrário da possibilidade desse efeito positivo, há o aspecto que muitos líderes populistas tendem a contestar e enfraquecer instituições democráticas, como o Judiciário

e a mídia, que são consideradas como obstáculos a seus objetivos. Ao minar essas instituições, o populismo pode comprometer a separação de poderes e a governança, levando ao autoritarismo, de forma que as consequências do populismo variam de acordo com o contexto específico de cada país.

2.4 Colonialidade Como Causa do Autoritarismo na Região.

A influência do colonialismo na América Latina teve um impacto profundo na formação das estruturas democráticas da região. Embora o colonialismo em si tenha sido um sistema autoritário que negou a autonomia política às populações indígenas e africanas, suas consequências moldaram o caminho para as posteriores tentativas de construção democrática.

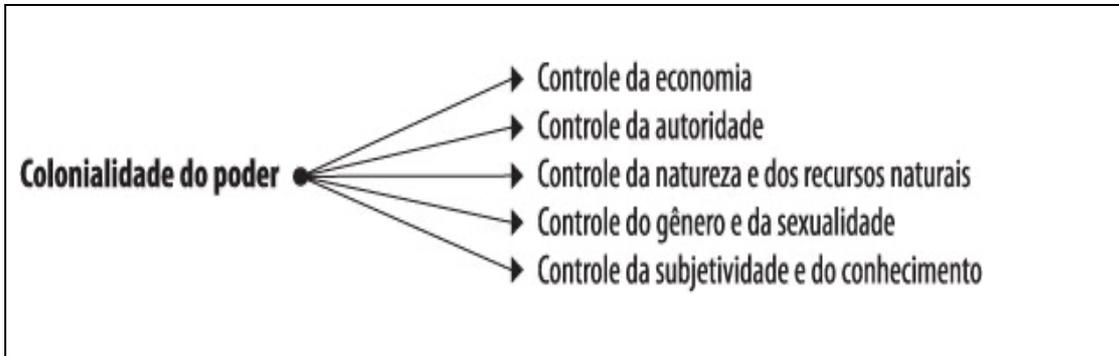
Numa abordagem que relaciona a globalização contemporânea, a colonização e a construção social da raça, Quijano (2005) argumenta que a globalização atual é, na verdade, uma continuação de um processo que teve início com a colonização das Américas durante a expansão do capitalismo europeu. Essa estrutura de poder, que ele classifica como "capitalismo colonial/moderno e eurocentrado", se tornou um padrão dominante nas relações globais.

A ideia de raça, segundo o autor é uma construção social que emergiu da experiência de dominação colonial. Ele ressalta que a sociedade e a população mundial são classificadas racialmente, o que tem profundas implicações sociais, políticas e econômicas. Essa classificação não é apenas uma questão de identidade, mas serve como um eixo fundamental na estrutura de poder dominante.

A expressão “colonialidade do poder” (Quijano, 2005) definiu se referindo ao modo como as estruturas de dominação colonial perduram mesmo após o fim formal do colonialismo. Ele sugere que, embora as potências coloniais possam ter retirado suas administrações diretas, as hierarquias raciais e as desigualdades sociais e econômicas que surgiram continuam a existir e são reforçadas pela globalização contemporânea.

Apresentando o conceito de *colonialidade*, Balestrin (2013) analisando a obra de Mignolo, (2010) explica que este conceito foi estendido para outros âmbitos que não só o do poder, sugerindo que a matriz colonial do poder “é uma estrutura complexa de níveis entrelaçados” e constrói o exemplo abaixo aproveitando a ideia já consolidada (Balestrin, 2013, p.100), analisando Mignolo, (2010).

Quadro: 6. Quadro demonstrativo do poder da colonialidade sobre a sociedade.



Fonte: Balestrin(2013) analisando (Migonolo, 2010).

Elemento outro que o autor denomina de “eurocentrismo e racionalidade do poder” (Quijano, 2005, p.126), revela uma visão de mundo que privilegia a cultura e os valores europeus, marginalizando outras culturas e modos de vida. Esta perspectiva se tornou uma racionalidade central na forma como o poder é exercido globalmente.

O discurso sobre a dominação passa ainda pela ideia do capitalismo como padrão de exploração (Quijano, 2005), descrevendo-o como o padrão universal que rege a exploração social. Ele sugere que a lógica capitalista perpetua desigualdades e favorece a extração de recursos, tanto humanos quanto naturais, em detrimento das populações menos privilegiadas. O sistema capitalista se interliga ao colonialismo, pois os dois compartilham um enfoque na exploração e na acumulação de riqueza.

Um outro elemento que apresenta é o Estado como controle da autoridade coletiva (Quijano, 2002), tido para ele como a forma central e universal de controle sobre a autoridade coletiva. Ele argumenta que o moderno Estado-nação é uma variante hegemônica desse controle, funcionando como um instrumento que mantém a ordem social e política. O Estado, portanto, reforça e legitima as hierarquias sociais e a dominação econômica.

Os elementos mencionados por (Quijano (2002) perpetuam desigualdades e opressões com raízes coloniais, evidenciando a necessidade de desconstruir essas estruturas para promover uma transformação social mais justa e equitativa. Essa desconstrução é fundamental para a melhoria da qualidade da democracia, especialmente na América Latina, onde tais legados coloniais ainda exercem influência negativa significativa.

Assim, a promoção de uma transformação social mais justa e equitativa, tal como proposta por Quijano (2002) não é apenas um objetivo moral e ético; ela é intrinsecamente

ligada à melhoria da qualidade da democracia. A desconstrução das estruturas sociais que perpetuam desigualdades e opressões é essencial para garantir que todos os cidadãos possam exercer plenamente sua cidadania, resultando em um sistema democrático mais forte, legítimo e capaz de atender às necessidades de todos.

É de se levar em conta que a cultura política autoritária, com a centralização de poder, foi estabelecida pelo colonialismo. Após a independência, muitos países latino-americanos experimentaram golpes de estado e regimes autocráticos que se apoiaram nesta herança. Essa cultura política muitas vezes se traduziu em desconfiança nas instituições democráticas e em um padrão de busca por poder concentrado em vez de governança compartilhada (Quijano, 2005).

Arrisco escrever que enquanto o colonialismo na América Latina dificultou a criação de uma verdadeira democracia ao longo dos séculos, gerou condições que poderiam ser reinterpretadas e utilizadas para a luta por autonomia, reconhecimento e direitos civis, culminando nas várias experiências democráticas contemporâneas que a região possui. A evolução da democracia na América Latina, portanto, é um reflexo tanto das lutas contra o colonialismo quanto de seu legado complexo.

Em suma, as consequências do colonialismo e da cultura autoritária para as democracias da América Latina são profundas e continuadas. Elas influenciam não apenas as estruturas políticas, mas também a percepção pública da política, o engajamento cívico e a busca por justiça social. A superação dessas consequências requer uma abordagem consciente e intencional que leve em conta os legados históricos, e que busque promover sistemas inclusivos, equitativos e respeitadores dos direitos humanos.

Em particular, (Dahl, 2012, p. 504-505) oferece uma crítica poderosa da relação entre a política externa dos Estados Unidos e a qualidade da democracia na América Latina. Ele enfatiza a importância de ações políticas calculadas que realmente promovam o desenvolvimento democrático, ao invés de simplesmente servir aos interesses estratégicos nacionais. A reflexão de Dahl sobre essa questão continua relevante, pois destaca os desafios e as responsabilidades que países democráticos enfrentam em suas interações globais.

Os impactos do colonialismo e da cultura autoritária continuam a influenciar a qualidade da democracia Latino-americana de maneira significativa. Os desafios à participação cidadã, à concorrência política, à liberdade de expressão, à igualdade de direitos e à *accountability*, (Dahl, 2022) formam um quadro em que a qualidade democrática é comprometida. Para fortalecer a democracia na América Latina, é essencial abordar essas questões históricas e sociais, promovendo uma governança mais inclusiva, transparente e

responsiva às demandas da população. Isso exige um esforço coletivo para reconstruir e revitalizar as instituições democráticas, reafirmando o compromisso com a justiça social e os direitos humanos.

No entanto, ao analisarmos este trecho²¹ da obra de Robert Dahl (2012) - *A Democracia e Seus Críticos*- percebemos que, embora sua constatação sobre as intervenções de políticas externas de países democráticos em nações não democráticas faça sentido, essa análise também reflete uma manifestação da cultura de dominação associada à chamada “colonialidade do poder” (Quijano, 2005), especialmente quando consideramos os aspectos da liberdade, independência e soberania das nações dentro de um contexto de globalização. Assim, não nos parece razoável que especificamente os Estados Unidos sejam vistos como o principal e provedor das soluções democráticas.

Com essas observações apresentadas, é essencial estabelecer parâmetros ou critérios para avaliar a qualidade democrática. Não é viável iniciar a análise sem uma base fundamentada e tirar conclusões, de forma aleatória, sobre se a qualidade da democracia é adequada ou insatisfatória. Partindo desse ponto, atrelado aos critérios estabelecidos na teoria aqui apresentada (Dahl, 1971), em colaboração com os pontos consensuais de outros autores, notadamente (Morlino, 1998) passaremos no próximo subtítulo a fazer os apontamentos sobre a qualidade das democracias na América Latina.

2.5 Aspectos Sobre a Qualidade das Democracias na América Latina.

A qualidade das democracias na América Latina varia significativamente de país para país e ao longo do tempo. A região tem uma história complexa de instabilidade política, golpes militares, regimes autoritários e movimentos populistas, que têm impactado o desenvolvimento democrático. Alguns deles tem sistemas democráticos mais robustos, abarcando alguns dos critérios de qualidade estabelecidos (Dahl, 2022) como por exemplo eleições livres e justas, respeito às liberdades individuais, separações de poderes e instituições democráticas sólidas, e em tais países há o conceito de serem democracias estáveis.

²¹ “...Entretanto, penso que se países democráticos poderiam fazer uma diferença a longo prazo se adotassem sistematicamente cursos de ação política que apoiassem as mudanças favoráveis a uma democracia e desencorajassem as mudanças que são desfavoráveis a ela. Se os Estados Unidos tivessem seguido sistematicamente essa política na América Latina ao longo do século XX, creio que as instituições democráticas teriam se implantado com maior profundidade, mais cedo e em mais países latino-americanos. Mas os Estados Unidos não adotaram tal política. Muito pelo contrário: quase sempre, sua intervenção direta e indireta enfraqueceu o desenvolvimento das instituições democráticas na América Latina)”.

Porém, são uma minoria os países que possuem essa estabilidade democrática, pois há países onde a qualidade da democracia é mais frágil, com problemas como corrupção generalizada, violações dos direitos humanos, falta de independência judicial e instituições políticas fracas. Esse fenômeno pode ser analisado em virtude da persistência de práticas antidemocráticas (O'Donnell, 2000) e porque muitos regimes são frequentemente classificados como semidemocráticos, apresentando características híbridas (Nobrega Júnior, 2019).

A par dessa semidemocracia que impõe instituições fragilizadas e, fazendo pequeno paralelo com a democracia brasileira, vale anotar o discurso²² de comemoração de 30 anos do STJ-Superior Tribunal de Justiça no ano de 2019, quando o Ministro Presidente João Otávio de Noronha afirmou que a independência do Judiciário é essencial para a manutenção da democracia, ressaltando que, em um contexto de tensões sociais, é crucial para o bom funcionamento dos três poderes no Brasil. É evidente que a fragilidade da democracia se manifesta quando o sistema político das instituições não evolui de forma coesa, uma situação que é frequentemente observada nas democracias latino-americanas.

Ao longo de sua história, e recentemente após o período de redemocratização a América Latina tem experimentado um ressurgimento de movimentos populistas e autoritários, que podem representar uma ameaça à democracia em alguns países. Esses movimentos muitas vezes exploram a insatisfação popular com a corrupção, a desigualdade e outros problemas sociais para minar as instituições democráticas e concentrar poder nas mãos de líderes autoritários. Tudo isso faz com que as democracias na América Latina seja uma experiência complexa e se sujeita a vários fatores políticos, econômicos, sociais e históricos para que lhe seja dada uma conceituação mais ajustada aos seus moldes de vida.

Se tomarmos por base a qualidade das democracias na América Latina à luz dos critérios aqui estabelecidos (Dahl, 2022) ela mais se aproxima da avaliação dos critérios estabelecidos para uma poliarquia, ou seja, assentando em um sistema político que possui elementos essenciais para uma democracia funcional, operando de maneira eficaz em termos de governança, participação cidadã e respeito aos direitos fundamentais.

Amparado na ideia de poliarquia (Dahl, 2022), esses critérios na América Latina circundariam em torno da discussão que Dahl (2001, 2016, p. 49-50) denomina de “critérios de um processo democrático”, os quais, na verdade estão conectados com os demais critérios definidos por ele em sua teoria. De toda forma, vale mencioná-los também nesse tópico: (i)

²² Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2019/2019-04-03_18-10_Independencia-do-Judiciario-e-chave-para-garantia-da-democracia-afirma-o-presidente-da-corte.aspx
Acesso em: 10 out. 2024

participação efetiva, através de análise da extensão em que os cidadãos latino-americanos possuem oportunidades de participarem ativamente da vida política de seus países, logicamente que incluindo a condição eleitora ativa e passiva, participando de eleições livres e justas, sem se descuidar do direito da liberdade de expressão para poder participar de livres protestos pacíficos bem como poder participar livremente de associações;

(ii) complementaridade do primeiro critério está a *igualdade de voto*, onde seria considerado o grau em que o sistema político garante a todos que os votos tenham peso igual, sem qualquer forma de discriminação. Essa igualdade envolve vários aspectos, um deles é o acesso a informação verdadeira por todos, sem qualquer forma de manipulação eleitoral através de desinformações (*fake News*) e ainda protegendo os direitos de grupos excluídos.

(iii) Mais uma vez se inclui entre os critérios a questão da informação que se reflete no *entendimento esclarecido* dos eleitores sobre questões políticas, incluindo a capacidade de compreender essas informações e aplicá-las de forma racional em suas decisões políticas. Essa parte teórica distancia muito da realidade na maioria dos países da América Latina, pois na prática o que se observa é exatamente a completa falta de um entendimento esclarecido sobre a importância do voto de cada cidadão.

(iv) O controle da agenda seria um outro critério adaptável ao sistema democrático para medir a qualidade latino-americana. Neste seria examinado o grau em que os cidadãos têm influência sobre quais questões políticas são debatidas e decididas pelos governantes. Aqui se incluiria a liberdade de expressão e ainda exigiria a existência de mecanismos eficazes de representação política.

(v) Por fim, o critério da *inclusão de todos os adultos* elegíveis teria o direito de participar plenamente no processo político, sem qualquer forma de exclusão ao arripio da lei. Na verdade, para esse critério o certo seria a criação de mecanismos legais que impedissem as diversas formas de barreiras de acessos à participação política dos cidadãos, notadamente no que se refere a diversos grupos sociais e, restrições ao direito de voto que, na maioria das vezes, aparecem disfarçados em diversas formas de exclusão.

Na presente pesquisa, esse transporte dos critérios de Dahl para a verificação da qualidade da democracia na América Latina deve ser avaliado com bastante reserva, uma vez que seriam revelados através de aferição da eficácia desses elementos em cada região para não distorcer o resultado encontrado ao final. Porém, esse é um ponto de convergência entre as propostas de análise de Dahl com as análises formuladas sobre as democracias Latino-americanas, até porque esses critérios invocados estariam abarcando a questão dos aspectos

autoritários enfrentados na cultura latino-americana, com as mesmas características encontradas na poliarquia.

Também não se pode descuidar que uma sociedade com procedimentos meramente formais, que dá ênfase excessiva nas regras e processos formais em detrimento da inclusão real dos cidadãos em termo de participação no processo decisório, operando com base apenas no mero funcionamento das instituições, não basta para lograr democracias plenas segundo Toer, (2012, p. 147), ao escrever sobre o que chamou de concepção liberal-instrumental.

É justo afirmar que a predominância de regras rígidas, burocracias complexas e instituições reforçadas apenas para cumprir formalidades leva à percepção de um mero ritual desprovido de significado democrático. Isso se dá porque as decisões tomadas frequentemente não refletem os reais anseios da população. Toer (2012, p. 147) designa esse fenômeno como "obstáculo formalista", referindo-se a uma nova bandeira republicana na América Latina. O autor propõe que, para lidar com o surgimento de novos projetos democráticos com potencial transformador, o pensamento político latino-americano deve adotar uma concepção pluralista da democracia (Toer, 2012, p. 149).

Esse pensamento está alinhado com as ideias de Robert Dahl, que rejeitou a concepção limitada da democracia focada apenas em procedimentos formais. Em vez disso, ele adotou uma abordagem mais substantiva e inclusiva, ressaltando a importância da participação ativa dos cidadãos e da *accountability* para o pleno funcionamento de um governo democrático.

Em conclusão desse tópico pode-se afirmar que os critérios de Robert Dahl para avaliar a qualidade democrática, como a participação política, a concorrência nas eleições e a proteção dos direitos civis, oferecem um referencial sólido para a análise das democracias na América Latina. Ainda que numerosos países da região tenham avançado na formalização dos processos democráticos, a realidade apresenta desafios significativos, como a exclusão política, a corrupção e a restrição das liberdades civis. Ao aplicarmos os conceitos de Dahl, podemos identificar que, embora algumas democracias latino-americanas possuam estruturas formais robustas, elas frequentemente falham em assegurar uma verdadeira pluralidade e uma representatividade efetiva dos cidadãos. Essa inadequação compromete, portanto, a qualidade democrática em sua totalidade. Portanto, a análise da qualidade democrática na América Latina exige um olhar crítico, que considere tanto os aspectos institucionais quanto as realidades sociais e políticas em constante evolução.

Pode-se dizer que o panorama democrático da América Latina, possibilita o estabelecimento de parâmetros para analisar e criticar as experiências democráticas na região, revelando semelhanças com os procedimentos poliárquicos propostos por Robert Dahl

(Baquero, 2007, p. 11); possibilita ainda estabelecer estratégias para adequar os parâmetros de análise de Dahl à realidade do Brasil que partilha de aspectos comuns com outros países da região, cuja verificação será feita no capítulo seguinte desta tese através da análise crítica dos decretos presidenciais editados no período de 2016 a 2022.

3. ANÁLISE CRÍTICA SOBRE OS DECRETOS PRESIDENCIAIS EDITADOS NO BRASIL NO PERÍODO DE 2016 A 2022.

Este capítulo representa a parte empírica da pesquisa. Nele, serão analisados os efeitos de todos os decretos presidenciais coletados que se relacionam com os aspectos democráticos, à luz dos critérios estabelecidos por Robert Dahl como aferidores de qualidade da democracia.

Inicialmente, será necessário justificar a escolha dos decretos presidenciais como variáveis relevantes para os resultados desta investigação. A justificativa fundamenta-se na premissa de que os decretos são atos do Poder Executivo que, além de produzirem efeitos imediatos, impactam de forma rápida e direta a vida da população. Isso ocorre porque, para entrar em vigor, não necessitam da participação de nenhum outro Poder para sua validade.

Portanto, os decretos presidenciais se diferenciam de outras formas de expedição de normas e regulamentos exclusivos do Poder Executivo. As Medidas Provisórias, por exemplo, embora gerem efeitos desde sua publicação, têm um prazo de validade limitado, exigindo conversão em lei pelo Poder Legislativo em até sessenta dias, com a possibilidade de prorrogação uma única vez por igual período, sob pena de, não votadas nesse prazo, as Medidas Provisórias perderem eficácia e seus efeitos serem regulados por um decreto legislativo. Os decretos também se diferenciam de maneira significativa dos Projetos de Lei originados pelo Presidente da República, uma vez que estes necessitam de análise, debate e votação nas casas legislativas para que se tornem válidos após sua promulgação pelo próprio Presidente da República.

Por último, é importante ressaltar que as Emendas à Constituição de iniciativa do Poder Executivo, que também não serão incluídas nesta pesquisa, só possuem eficácia após amplo debate, aprovação e promulgação pelo Congresso Nacional. Esses processos legislativos devem ser cumpridos de acordo com o que está estipulado na Constituição Federal e, portanto, não farão parte desta pesquisa.

Contudo, antes de proceder com a análise dos resultados dos decretos coletados, é fundamental esclarecer a posição dos decretos no ordenamento jurídico brasileiro. De acordo com a Carta Constitucional de 1988, os decretos presidenciais têm, em sua essência, a capacidade de regulamentar leis promulgadas em determinadas situações e de tratar de atos da administração pública em outras (Brasil, 1988). Nesse aspecto, são instrumentos legais que permitem ao Presidente da República exercer certas atribuições administrativas e regulamentares sem a necessidade de aprovação do Congresso Nacional.

Assim, reafirmando o que foi apresentado na hipótese desta pesquisa, é importante destacar que, embora os decretos sejam uma ferramenta legítima para a administração governamental, a forma como são utilizados pode ter implicações significativas para a democracia e o equilíbrio de poderes no país. Uma reflexão importante que trago para esta pesquisa é que o uso excessivo de decretos presidenciais compromete o papel do Congresso Nacional como legislador constitucional.

Porém, essa potencialidade imediata dos decretos ocorre porque permite ao Poder Executivo agir de maneira unilateral na definição de políticas públicas, levantando preocupações sobre a concentração de poder nas mãos do Presidente e enfraquecendo os mecanismos de freios e contrapesos, essenciais para a definição de uma democracia representativa. Em nossa perspectiva, a emissão de decretos presidenciais deve ser transparente e sujeita a prestação de contas, a fim de assegurar que as decisões do governo sejam tomadas de forma responsável e em conformidade com os princípios democráticos. Portanto, os decretos devem estar sujeitos a mecanismos eficazes de controle e supervisão, garantindo que não transgridam a Constituição Federal ou os direitos fundamentais dos cidadãos. Assim, é essencial a possibilidade de revisão judicial dos decretos, bem como a capacidade do Congresso Nacional de revogar aqueles considerados inconstitucionais ou prejudiciais ao interesse público.

Como apontado por Przeworski (1994), os atores políticos devem aderir aos arranjos institucionais do sistema para que a democracia representativa perdure, destacando a importância de um poder que verifique e balanceie as ações do outro, garantindo a governabilidade e a manutenção do respeito à separação dos poderes.

Destaco que ao longo dos períodos dos governos analisados nesta pesquisa, foram publicados numerosos decretos pelos Presidentes da República. No entanto, nem todos esses decretos tratam de questões que possuem relação direta com a democracia, como por exemplo são aqueles que se referem à organização da administração pública, muito embora não se possa descartar a possibilidade de remanejamento de servidores públicos motivado por perseguições com base em opiniões políticas e ideológicas, essa situação, de fato, teria impacto na ordem democrática.

Diante disso, todos os decretos publicados durante os períodos desses governos foram analisados quanto aos aspectos que poderiam indicar um aparente desvio de finalidade, oprimindo ou restringindo direitos em razão de opiniões divergentes das do governante à época. Portanto, foram excluídos da presente pesquisa os decretos que não tratavam de temas diretamente ou indiretamente relacionados a impactos positivos ou negativos na democracia,

uma vez que não eram relevantes para o resultado almejado. Contudo, esses decretos foram incluídos nos dados estatísticos apresentados, visando quantificar o total de decretos publicados durante o período analisado.

É importante destacar que a expedição de decretos é uma atribuição exclusiva do Presidente da República. No entanto, essa competência se estende a qualquer pessoa que ocupe a presidência, inclusive de forma interina, conforme estipulado pela ordem de sucessão estabelecida na Constituição brasileira. Dessa forma, o Vice-Presidente, o Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado Federal e o Presidente do Supremo Tribunal Federal, que estão na linha de sucessão e substituição do Presidente, podem expedir decretos durante o exercício temporário da Presidência da República, de acordo com essa disposição constitucional.

Para a presente pesquisa, essas circunstâncias consideram a expedição dos decretos em função do cargo de Presidente da República, e não da identidade da pessoa que o ocupava no momento. Assim, todos os decretos relacionados à qualidade da democracia foram analisados, independentemente de quem estivesse na presidência naquele momento. Entretanto, é importante ressaltar que foram raros os decretos expedidos por indivíduos que não fossem o próprio presidente titular do cargo.

Outro aspecto considerado na pesquisa foi a revogação parcial ou total de decretos, uma vez que essa ação pode levar à retirada de direitos anteriormente conquistados, impactando a qualidade da democracia. Nesse sentido, os decretos revogadores ou alteradores foram analisados com relação aos efeitos que geraram. Qualquer decreto publicado durante o período investigado que tenha revogado ou modificado um decreto anterior também foi submetido à análise, a fim de compreender o alcance da matéria revogada ou alterada, levando em conta sua relação com os critérios aqui estabelecidos. Ressalto que essa análise foi realizada juntamente com os decretos vigentes, considerando exclusivamente os aspectos pertinentes aos critérios de avaliação da qualidade democrática abordados nesta pesquisa.

Um aspecto que merece destaque nesta análise é a edição dos decretos publicados durante a pandemia de Covid-19, período em que o Presidente da República implementou diversas medidas para enfrentar a crise sanitária e seus impactos econômicos. Esse contexto facilitou a identificação de alguns aspectos relevantes. Apesar de alguns decretos efeitos emergenciais, a avaliação de sua eficácia e adequação é complexa, dependendo do contexto das ações adotadas, das críticas recebidas e da interação entre os diferentes níveis de governo. Em suma, no aspecto formal, houve tanto ações positivas quanto negativas em razão dos desafios significativos que influenciaram a gestão da crise. Dessa forma, esses decretos também foram

analisados de acordo com os critérios de avaliação da qualidade democrática estabelecidos nesta pesquisa, não dando a eles tratamento ou peso diferenciado simplesmente pelo fato de terem sido expedidos durante a pandemia.

Para facilitar a compreensão da coleta de dados, foram elaboradas tabelas que apresentam os resultados da pesquisa empírica, conferindo um caráter quantitativo a esta parte do estudo, sem comprometer seu enfoque predominantemente qualitativo. Nesse sentido, os decretos foram analisados por temas relacionados aos critérios estabelecidos, sem considerar a identidade do Presidente da República que ocupava o cargo no momento da expedição. Portanto, não há restrições quanto à quantidade de decretos, pois a avaliação da qualidade democrática realizada ao final, com base nos efeitos dos decretos e não apenas na quantidade analisada.

Em nossa perspectiva, tanto o método qualitativo, que se concentra exclusivamente em atos pertinentes aos critérios pré-estabelecidos sobre qualidade democrática, quanto a abordagem quantitativa, são essenciais para equilibrar as variáveis da pesquisa, evitando desvios injustificados nos resultados obtidos.

3.1 Contextualização e Tomada Metodológica.

A metodologia para a coleta dos decretos presidenciais se deu no seguinte sentido: a principal fonte foram as consultas no site eletrônico do Planalto.gov.²³ Nesse portal oficial eletrônico é possível encontrar todos os decretos de todos os Presidentes da República, desde os dias atuais, retroagindo até o ano de 1960²⁴. Os Decretos anteriores ao ano de 1960 também estão disponíveis no mesmo site, porém organizados em uma lista separada. É importante ressaltar que todos os decretos são numerados em ordem crescente, desde o primeiro até o infinito. No entanto, o site pesquisado apresenta duas sequências numéricas: a primeira, que se inicia com o Decreto número 750, datado de 31 de dezembro de 1851, que dispõe sobre presídios militares e foi editada pelo Imperador Visconde de Monte Alegre²⁵; a segunda sequência começa a partir da proclamação da República, com o Decreto número 01, emitido em 15 de novembro de 1889 pelo Marechal Manuel Deodoro da Fonseca, chefe do governo

²³ Disponível em: <https://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos1> Acesso em: 10 abr. 2024.

²⁴ Disponível em: <https://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos1/antecedentes-a-1960-decretos>. Acesso em: 10 abr. 2024

²⁵ Disponível em: <https://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos1/antecedentes-a-1960-decretos>. Acesso em: 10 abr. 2024.

provisório, que "proclamou provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, estabelecendo as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais"²⁶, seguindo até os dias atuais.

Assim, a partir do primeiro site eletrônico oficial, foram visitados os anos que serviram como limites temporais para a pesquisa (2016 a 2022). Em seguida, a partir desses limites, foi direcionada a busca para um novo endereço eletrônico²⁷ específico relacionado ao ano pretendido. Iniciou-se catalogando o ano de 2016, resultando na listagem automática de todos os decretos publicados nesse ano e assim sucessivamente até o ano de 2022. Vale lembrar que a exclusão dos decretos editados durante o governo da ex-presidente Dilma Rousseff é uma escolha justificada pelo pesquisador, considerando que o *impeachment* que ocorreu em seu segundo mandato gerou um intenso debate sobre princípios, ideais e a percepção de uma possível redução, ou até mesmo a morte, da democracia. Esse debate continua vigente até a conclusão desta pesquisa, evidenciando que ainda está longe de se esgotar, dada a relevância da democracia para a sociedade.

Na etapa seguinte, na busca por decretos correlacionados com o objetivo da pesquisa, foi necessário acessar cada um deles, ano por ano, e realizar uma leitura preliminar das ementas para identificar seus objetivos. Após reconhecer o propósito do decreto nas ementas, foi procedida a análise do texto integral do documento a fim de avaliar sua relação e implicações com o tema em discussão. Com isso, mesmo quando a ementa que não apresentou qualquer relevância para a pesquisa, especialmente em relação aos aspectos democráticos propostos no marco teórico, passei a examinar o texto do decreto para garantir que nenhuma parte do texto fosse negligenciada. Aqueles textos que não continham elementos pertinentes ao tema democrático estabelecido, o decreto foi descartado. Por outro lado, se na própria ementa já demonstrou relevância para a pesquisa, o decreto foi coletado como fonte de análise e devidamente catalogado para esta fase do trabalho. Os decretos revogadores de outros também foram analisados somente em seu texto principal, haja vista que na ementa consta apenas de forma genérica que foram revogados um ou vários decretos, como por exemplo na ementa²⁸ do Decreto 10.179/2019 que de uma única vez revogou 215 decretos.

²⁶Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0750-1851.htm . Acesso em: 10 abr. 2024.

²⁷Disponível em: <https://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos1/2022-decretos>. Acesso em: 10 abr. 2024.

²⁸Decreto 10.179 de 18 de dezembro de 2019. Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10179.htm acesso em 10 abr. 2024.

Para organizar didaticamente os dados coletados, inicialmente foram relacionados de maneira quantitativa. Após isso, num segundo tópico, foram discutidos de forma qualitativa no que diz respeito às suas implicações com a qualidade da democracia. Ao final, num último tópico do capítulo, foram analisados por blocos de decretos de acordo com os temas correlacionados com os critérios de avaliação da qualidade democrática, descrevendo os seus objetivos, alcances, repercussões, e resultados práticos da interferência dos efeitos na qualidade da democracia.

3.2 Análise Quantitativa Sobre os Decretos Coletados.

Entre 2016 e 2022, foram publicados 2.662 decretos presidenciais ao longo desses sete anos investigados. No entanto, para a presente pesquisa, apenas 2.547 decretos foram considerados, uma vez que 115 decretos editados na primeira metade de 2016, durante o segundo mandato do governo de Dilma Rousseff, foram excluídos da análise pelos motivos mencionados anteriormente.

Com isso, foram incluídos apenas os decretos a partir do número 8.778, datado de 16 de maio de 2016, sob a gestão de Michel Temer, até o decreto de número 11.324, publicado em 31 de dezembro de 2022, durante o governo de Jair Bolsonaro. O quadro abaixo ilustra claramente o número de decretos catalogados.

Quadro 07: Decretos expedidos (amostra por governo) no período pesquisado (2016 a 2022).

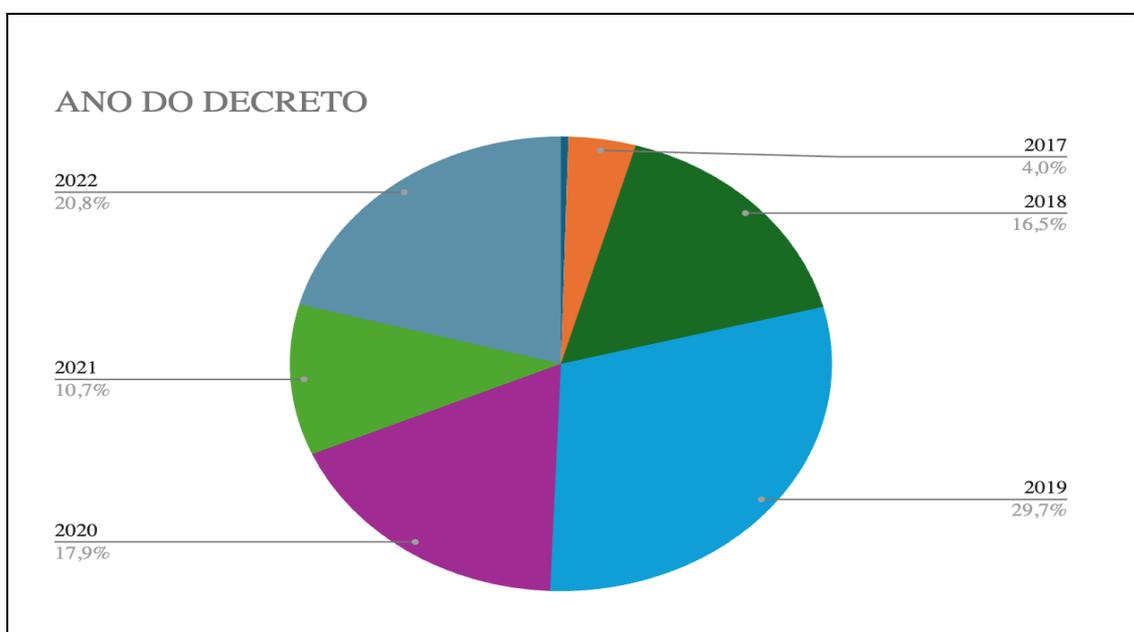
ANO	GOVERNO	DECRETOS EDITADOS	DECRETOS EXCLUÍDOS DA PESQUISA	TOTAL DECRETOS INCLUÍDOS NA PESQUISA
2016	DILMA ROUSSEFF	115	115	0
2016	MICHEL TEMER	173	0	173
2017	MICHEL TEMER	310	0	310
2018	MICHEL TEMER	399	0	399
2019	JAIR BOLSONARO	537	0	537
2020	JAIR BOLSONARO	398	0	398

2021	JAIR BOLSONARO	332	0	332
2022	JAIR BOLSONARO	398	0	398
TOTALIZAÇÃO		2662	115	2.547

Do quadro acima, pode-se observar que foram editados 882 decretos durante a gestão de Michel Temer (de 2016 a 2018) e um total de 1.665 na gestão de Jair Bolsonaro (de 2019 a 2022). Esses números refletem com precisão a totalidade dos decretos publicados no período, incluindo aqueles que são meramente revogadores de decretos anteriores.

Em um primeiro filtro, ao realizar uma amostra detalhada da seleção e análise dos decretos que se relacionam com os critérios adotados para medir a qualidade democrática, conforme estabelecido nesta pesquisa, obtivemos um total de 448 decretos, com os seguintes resultados: durante a gestão de Michel Temer, foram analisados 94 decretos, correspondendo a 20,9% do total; enquanto na gestão de Jair Bolsonaro, foram examinados 354 decretos, representando 79,1%. Esses dados estão descritos no quadro abaixo."

Quadro 08: Distribuição dos decretos durante o período pesquisado.



Em um segundo filtro, analisamos os decretos revogadores que, por algum motivo, poderiam estar relacionados à exclusão de temas relevantes para a qualidade da democracia, conforme os critérios estabelecidos. Esses decretos totalizam 29, o que representa 6,4% do total durante o período estudado. Assim, após a triagem, foram selecionados 29 decretos revogadores

para análise, visando verificar a pertinência das matérias contidas nos decretos que foram revogados.

É fundamental destacar que os decretos revogadores, em diversas situações, possuem a capacidade de revogar simultaneamente vários outros decretos, sem mencionar, nem na ementa nem no corpo do texto, os temas que estão sendo excluídos do ordenamento jurídico. Por essa razão, torna-se imprescindível revisar as ementas de cada um dos decretos revogados para compreender de forma precisa o que está sendo removido do arcabouço legal. Para ilustrar este tópico, cito o Decreto 9.757, de 2019, que revogou simultaneamente 250 decretos de anos anteriores, dentre os quais se encontram decretos alocados dentro de um espaço temporal de enorme amplitude, trata-se do Decreto 5.039²⁹ de 1.903 e do Decreto 9.068 de 2017³⁰. Aqui nos parece propósito do governo da época em revogar decretos que, apesar de vigentes, não produziam mais qualquer eficácia legal pois se tornaram totalmente ultrapassados ou os efeitos esperados já haviam surtido. É tanto que, nesse caso, a amplitude temporal (1903-2017) entre o mais antigo e o mais recente revogados é de 114 anos.

Entretanto, existe uma outra perspectiva em relação à questão da revogação de decretos pois, durante a coleta de dados, observou-se que o Decreto 10.954/22³¹ seguiu uma direção oposta à revogação, já que seu objetivo foi restabelecer a validade de diversos decretos que haviam sido revogados e retirados do ordenamento jurídico. Assim, por meio dessa nova edição do decreto pelo Presidente da República, aqueles decretos voltaram a ter sua validade restabelecida. Nesse caso, foi restabelecida a validade de um total de 114 decretos que haviam sido revogados.

A abrangência temporal da revogação inclui decretos datados de agosto de 1924 a setembro de 2009. Destaco que, ao adentrar no conteúdo desses decretos, cuja validade foi restabelecida pelo Decreto 10.954/22, não foi verificada qualquer relação com os critérios de medição da qualidade democrática estabelecidos nesta pesquisa. Isso se deve ao fato de que esses decretos se referem a honrarias a símbolos nacionais e a decretos relacionados a lutos por falecimentos de personalidades nacionais e internacionais.

²⁹ Approva as novas instruções para o exame dos candidatos aos lugares de segundo secretario. (redação original). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1900-1909/D05039.html Acesso em 10 jun. 2024

³⁰ Altera o Decreto nº 8.795, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre a realização, no exercício de 2016, de despesas inscritas em restos a pagar não processados. Disponível em: <https://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos1/2017-decretos> Acesso em: 10 jun. 2024.

³¹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D10954.htm Acesso em: 10 jun. 2024.

Para melhor compreensão deste tópico, durante a análise realizada, elaborei um quadro que ilustra a correlação entre os decretos coletados e os temas relevantes relacionados aos critérios de avaliação da qualidade democrática estabelecidos nesta pesquisa. Assim, dos 2.547 decretos inicialmente coletados, restaram 248 que demonstram alguma relação com os critérios definidos. Dentre os 882 decretos emitidos durante a gestão de Michel Temer, apenas 39 apresentaram conexão com os critérios estabelecidos, o que equivale a 4,42%; por outro lado, dos 1.665 decretos da gestão de Jair Bolsonaro, 209 se relacionam com os critérios de aferição da qualidade democrática, representando 12,55%. Portanto, do total de 2.547 decretos pesquisados, apenas 248 possuem relação com os critérios estabelecidos, o que corresponde a um percentual de 9,74%, conforme ilustrado no quadro seguinte:

Quadro 09: Decretos com pertinência com os critérios de aferição da qualidade Democrática

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total	(%)
Militarismo	1	0	0	9	15	7	5	37	14,91
Meio Ambiente	0	3	14	16	14	5	9	61	24,59
Educação	0	3	3	12	2	2	11	33	13,3
Segurança	0	1	8	16	6	4	4	39	15,72
Corrupção	0	0	1	3	0	1	0	5	2,02
Violência (armamento)	0	0	0	5	0	3	1	9	3,63
Acesso a Informação	0	0	0	1	5	0	1	7	2,83
Trabalho e Emprego	0	0	0	1	0	0	20	21	8,47
Controle Social	0	0	0	6	5	0	1	12	4,84
Imprensa	0	0	5	4	2	4	2	17	6,86
Desinformação (Fak News)	0	0	0	0	0	0	7	7	2,83
Totais	1	7	31	73	49	26	61	248	100%

É importante destacar a implicação de cada um desses critérios na qualidade da democracia, uma vez que serão a base para a análise dos decretos presidenciais emitidos no período de 2016 a 2022. Cada critério oferece uma perspectiva pela qual podemos avaliar não

apenas a conformidade legal dos decretos, mas também seu impacto real sobre o funcionamento democrático e a participação cidadã. Assim, essa análise permitirá compreender de que maneira esses decretos influenciam a estrutura democrática brasileira e a relação entre os cidadãos e o governo, evidenciando os avanços ou retrocessos na qualidade democrática durante esse período, de acordo com os critérios abaixo:

(i) Militarismo - O militarismo pode comprometer a qualidade da democracia ao limitar a liberdade civil e a participação política. Estruturas militares dominantes podem restringir os direitos dos cidadãos e interferir na governança democrática;

(ii) Meio Ambiente - A proteção ambiental é uma questão que deve ser debatida publicamente, e a qualidade da democracia é refletida na capacidade de inclusão de todos os cidadãos nas decisões que impactam o meio ambiente, garantindo equidade e responsabilidade social;

(iii) Educação - O acesso a uma educação de qualidade é fundamental para a formação de cidadãos informados e críticos, capazes de participar ativamente da vida democrática. A educação propicia um maior engajamento cívico e promove a compreensão dos direitos e deveres democráticos.

(iv) Segurança - A segurança deve ser mantida de forma que respeite os direitos humanos e as liberdades civis. O equilíbrio entre segurança pública e liberdades individuais é um indicador importante da qualidade democrática;

(v) Corrupção - A corrupção mina a confiança nas instituições democráticas e enfraquece a *accountability*. Um sistema democrático saudável deve promover transparência e mecanismos para a denúncia e punição de corrupção.

(vi) Violência - Altos níveis de violência podem desestabilizar a democracia, criando um ambiente de medo que limita a participação cidadã. A proteção dos direitos e a promoção da paz são essenciais para um ambiente democrático sólido;

(vii) Acesso à Informação - O acesso à informação é crucial para que os cidadãos façam escolhas informadas. Democracias de qualidade garantem que a informação seja livre e acessível, permitindo um debate público saudável.

(viii) Relações de Emprego - Relações de emprego justas e equitativas contribuem para a estabilidade social e econômica, essenciais para uma democracia funcional. A proteção dos direitos dos trabalhadores fortalece a participação e a inclusão cívica;

(ix) Conselhos de Controle Social - A existência e a efetividade de conselhos de controle social são indicativas da qualidade democrática, pois permitem a participação ativa da sociedade na fiscalização e na elaboração de políticas públicas;

(x) Imprensa - Uma imprensa livre e independente é um pilar fundamental da democracia. Ela garante que a população esteja informada e possa questionar as autoridades, contribuindo para a transparência e a responsabilização;

(xi) Desinformação (*Fake News*) - A proliferação de desinformação pode distorcer a percepção pública e prejudicar o debate democrático. A luta contra as *fake news* é vital para assegurar uma comunicação clara e precisa, essencial para a qualidade da democracia;

(xii) Proteção aos Direitos Humanos - Questões sobre direitos humanos, incluindo a violência policial, defesa dos direitos de minorias e tratamento de populações indígenas, geraram debates significativos;

(xiii) Política do armamento da população - A flexibilização das leis sobre posse e porte de armas é um tema controverso, com discussões acaloradas sobre segurança pública e direitos individuais.

3.3 Análise Descritiva dos Resultados dos Decretos.

Como proposto neste capítulo, o objetivo é realizar uma análise crítica e detalhada dos efeitos dos decretos presidenciais sobre a qualidade da democracia no Brasil. Para essa avaliação, dediquei exclusivamente nos decretos selecionados que se mostraram relevantes e que atendem aos critérios estabelecidos para aferir a qualidade democrática, conforme definido ao longo desta pesquisa. É fundamental compreender como essas medidas impactaram a dinâmica social e institucional do país.

A resposta será construída a partir da avaliação das repercussões práticas desses decretos, integrando dados de estudos científicos relevantes e observações sobre resultados visíveis na sociedade. Serão consideradas evidências, como reportagens que reflitam o alcance das decisões, além de eventuais debates públicos e audiências que possam ter sido gerados a partir dessas ações governamentais.

Assim, este terceiro capítulo será dedicado a uma análise minuciosa dos dados coletados, acompanhada da descrição e interpretação dos resultados. Meu objetivo é evidenciar como os decretos interferem na qualidade da democracia, identificando, sempre que possível, os efeitos imediatos na vida das pessoas em contextos em que essa influência foi observada. A repercussão dos decretos será, portanto, examinada à luz dos critérios estabelecidos na teoria de Robert Dahl, considerados como indicadores da qualidade democrática.

3.3.1 Efeitos dos Decretos Relacionados ao Armamento.

Entre 2016 e 2022, o Brasil passou por um intenso debate sobre a regulamentação do uso de armamentos, refletido na edição de diversos decretos presidenciais que visavam a flexibilização das normas relacionadas à aquisição, posse e ao porte de armas. Este período foi marcado por um clamor por segurança pública em meio a um crescente índice de criminalidade e violência, o que gerou um ambiente propício para a discussão sobre o direito dos cidadãos de se armarem como forma de autodefesa. No entanto, essa questão traz à tona uma série de implicações significativas para a qualidade da democracia no país. Os decretos que abordaram a temática dos armamentos não apenas reformaram a legislação vigente, mas também suscitavam debates sobre a proteção dos direitos civis, além da potencial militarização da sociedade.

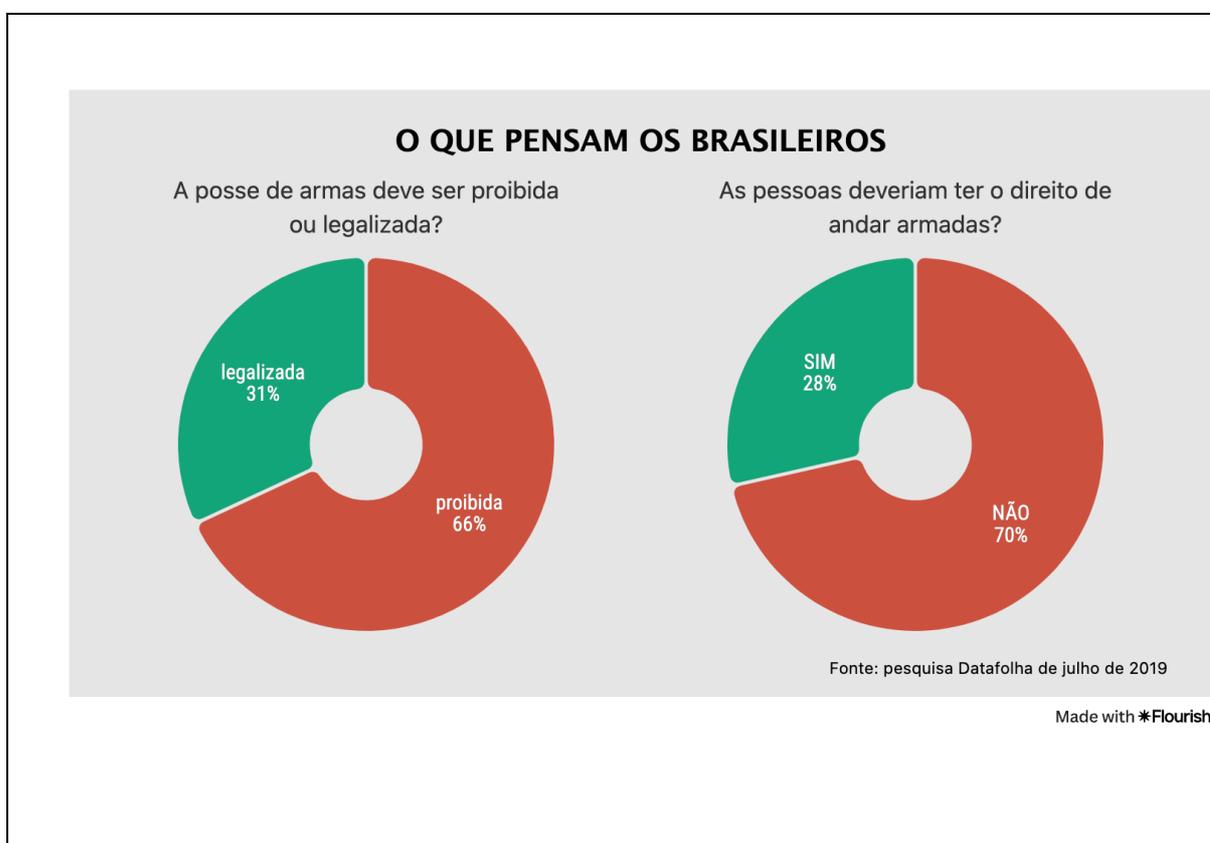
A ampliação do acesso a armamentos levanta questões sobre a responsabilidade do Estado na garantia da segurança pública e provoca reflexões sobre o impacto desse acesso na convivência social e no livre exercício dos direitos fundamentais. Assim, a análise desses decretos é fundamental para compreender como as decisões relacionadas ao armamento podem influenciar a dinâmica democrática, a confiança nas instituições e a participação cidadã em um contexto em que o equilíbrio entre segurança e direitos humanos se torna cada vez mais desafiador.

A flexibilização de aquisição, posse e porte de armas no Brasil, especialmente a partir de 2021 através da edição dos Decretos 10.627, 10.628, 10.629 e 10.630, tiveram diversos impactos nas áreas de segurança pública, direitos individuais e nos debates políticos. Entre os principais efeitos observados por essa regulamentação, que até 2019 era apenas promessa, logo a partir de sua posse, o então Presidente Jair Bolsonaro, deixou de lado o mero debate e colocou em prática o que antes eram discursos feitos durante a campanha eleitoral sobre a política de armamento. Destaca-se, a partir da edição dos decretos o aumento no registro de armas, já que a flexibilização resultou em um número significativo de aquisição de armas de fogo no país. Muitas pessoas passaram a buscar a legalização da posse de armas, refletindo uma maior demanda por direitos relacionados à segurança pessoal. Os decretos provocaram intensos debates sobre a eficácia do armamento da população como estratégia para a redução da criminalidade. Enquanto alguns argumentavam que a posse de armas aumenta a sensação de segurança, outros sugeriam que isso poderia, na verdade, intensificar a violência. Fato é que houve mudanças nas estatísticas de criminalidade pelo uso de arma de fogo. Apesar de serem editados com o discurso de reduzir a violência, alguns estudos e dados policiais indicaram que

a violência armada continuou a ser um problema significativo, mesmo sem alterações substanciais nas taxas de homicídio em certas regiões.

Uma matéria informativa publicada no Senado Notícias³² de 18/03/2021 informa que de acordo com uma pesquisa de opinião feita pelo Instituto Datafolha em julho de 2019, já no governo Bolsonaro, 66% dos entrevistados se declararam contrários à posse de armas de fogo (isto é, a possibilidade de tê-las em casa) e 70% se disseram contrários ao porte de armas (a possibilidade de circular com elas). Outra sondagem realizada no mês anterior pelo Ibope já havia indicado números parecidos — a posse de armas rejeitada por 61% dos brasileiros e o porte, por 73%, apresentando o quadro abaixo:

Quadro 10: Pesquisa de opinião dos brasileiros sobre armamento.



Além da discussão sobre a posse de armas de fogo, é inegável que as medidas de flexibilização desencadearam uma série de aspectos políticos e sociais no Brasil. Essas medidas contribuíram, por exemplo, para a polarização política. Grupos favoráveis ao desarmamento

³² Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/03/especialistas-veem-perigo-em-armar-cidadaos-e-atiradores-esperam-mais-incentivos-do-governo>. Acesso em: 25 set. 2024.

opuseram-se aos decretos, promovendo debates intensos sobre direitos humanos e segurança, enquanto defensores da posse de armas sustentavam a relevância da proteção individual.

Outro ponto a ser considerado é o impacto nas comunidades afetadas pela criminalidade; em determinadas áreas, a maior circulação de armas legalmente adquiridas pode ter exacerbado a violência, gerando preocupações significativas. Além disso, algumas das novas regulamentações trouxeram nuances sobre a aquisição e uso de armas, estabelecendo requisitos e trâmites que variaram ao longo do tempo, conforme novas diretrizes foram sendo implementadas.

Nem todos os decretos de flexibilização permaneceram inalterados; muitos enfrentaram desafios jurídicos e tornaram-se alvo de ações judiciais, resultando em suspensões ou revisões de certas disposições. Isso evidencia a luta contínua entre diferentes interpretações da legislação relacionada às armas de fogo no país.

Dados divulgados pelo Instituto Sou da Paz e o Instituto Igarapé, demonstram que segundo um levantamento feito o número de armas nas mãos de particulares, isto é, armas não institucionais de órgãos públicos, saltou de cerca de 1,3 milhões em 2018 para aproximados 3 milhões em 2022.³³

Esses efeitos evidenciam que a questão do armamento no Brasil é complexa e de muitas faces, abrangendo aspectos de segurança pública, direitos civis e diferentes contextos sociais e econômicos. O debate sobre o tema permanece vibrante, com as consequências das medidas adotadas sendo constantemente analisadas e discutidas por especialistas e pela sociedade.

Um aspecto igualmente importante na discussão sobre armas é a polarização política, uma vez que a questão do armamento tende a dividir profundamente as opiniões, intensificando as divisões sociais e políticas. Essa polarização dificulta o diálogo construtivo e a formação de consensos, elementos essenciais para a governança democrática e a coesão social. A par disso, tal polarização afeta a participação da sociedade nos processos democráticos, já que a tendência é a não aceitação da opinião contrária.

Outro ponto de destaque é que ao mesmo tempo em que o Estado propõe medidas de flexibilização de aquisição e posse de armas pelo cidadão com o discurso de que precisam se defender, tem como resposta imediata e contraditória a sinalização de desconfiança em relação às instituições de segurança do próprio poder público, resultando na diminuição da participação cidadã. Se os cidadãos sentem a necessidade de se armarem para garantir sua segurança, isso indica uma falha na confiança nos mecanismos democráticos e nas forças de segurança do

³³ Fonte: Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação. São Paulo, v.9.n.05. mai. 2023. ISSN - 2675 – 3375

Estado. O resultado disso é a redução na qualidade democrática em razão da falta de proteção dos direitos e garantias individuais.

Além disso, o acesso a armas e a capacidade de se defender gera desigualdade social entre diferentes grupos, uma vez que a disponibilidade de recursos para a defesa pessoal reforça hierarquias de poder e marginaliza comunidades vulneráveis. Isso pode levar à formação de milícias que ocupam o espaço deixado pelo Estado, comprometendo a construção de uma democracia inclusiva. As questões relacionadas à posse de armas refletem a dinâmica democrática, influenciando leis e políticas públicas. Por isso, é essencial promover previamente um debate democrático robusto, no qual diversas perspectivas sejam discutidas de maneira aberta e respeitosa. A expedição de decretos sobre armamentos, sem um prévio debate público e sob influência de interesses particulares em detrimento do bem-estar coletivo, tende a minar a confiança nas instituições.

É importante recordar que o Estatuto do Desarmamento³⁴, Lei 10.826/2003 (Brasil, 2003), estabelecia normas sobre a proibição de armas de fogo no Brasil, proibição essa que deveria ser decidida por meio de um referendo a ser realizado posteriormente. O referendo foi autorizado pelo Decreto Legislativo nº 780, emitido pelo Senado Federal. Em 23 de outubro de 2005, os eleitores brasileiros foram consultados sobre a seguinte questão: “O comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?” O resultado revelou que 59.109.265 votos, representando 63,94%, responderam "não", enquanto 33.333.045 votaram "sim", correspondente a 36,06%. Esses dados estão disponíveis no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)³⁵ e refletem a posição vigente até os dias atuais, qual seja, não é proibido o comércio de armas de fogo e munição no Brasil.

Assim, ultrapassada a questão da legalidade da comercialização dessas armas e munições, o aspecto mais sensível da flexibilização das armas reside na regulamentação da violência, já que, em uma democracia, a forma como a violência e a segurança são geridas é fundamental. A flexibilização da posse de armas pode intensificar a violência armada, criando um ambiente de medo e incerteza. Um contexto de violência generalizada representa uma ameaça às instituições democráticas e à proteção dos direitos humanos, gerando um efeito cascata. Essa discussão remete à abordagem de Hannah Arendt (2023), que analisou a violência no âmbito político. Ela diferencia a violência do poder, onde o poder é a capacidade de agir em

³⁴ "art. 35 - É proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6º desta Lei". Essa era a redação da Lei 10.826/2003 com previsão de Referendo.

³⁵ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-2005/referendo-2005-1>
Acesso em: 10 jan. 2023

conjunto e se organizar, enquanto a violência surge como uma resposta ou imposição quando esse poder é insuficiente. A autora considera a violência como a manifestação mais explícita do poder, “uma ferramenta que pode produzir resultados imediatos, mas que não estabelece um poder duradouro” (Arendt, 2023, p.47). Assim, a violência não pode ser vista como uma solução viável para problemas políticos e sociais.

Em suma, a flexibilização da posse de armas no Brasil levanta questões significativas sobre a qualidade da democracia, envolvendo a interação entre direitos individuais, segurança pública, igualdade social e a capacidade de as instituições democráticas mediar conflitos de maneira eficaz. O impacto dessas políticas sobre a democracia depende muito do contexto social, político e econômico em que são implementadas e debatidas.

O problema do armamento tem realmente uma relação direta com a violência estabelecida no país. Em recente estudo publicado pela Agência Senado³⁶, realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) mostrou que, “nos 14 anos anteriores ao Estatuto do Desarmamento, os assassinatos por tiro no Brasil subiam 5,5% anualmente. Nos 14 anos seguintes, passaram a subir apenas 0,85% a cada ano”. Consta na reportagem que as mortes só não caíram mais porque a criminalidade não depende apenas do número de armas à mão, mas de uma série de outros fatores, como o desemprego, a evasão escolar e a corrupção policial. Nessa mesma pesquisa, o Ipea também indicou que, “cada vez que o número de armas de fogo em circulação no país sobe 1%, a taxa de homicídios se eleva em 2%.”

Ao levar a análise para o campo prático, observa-se que, durante o governo de Jair Bolsonaro, foram emitidos vários decretos para flexibilizar a posse e a comercialização de armas, porém, alguns tiveram efeitos suspensos judicialmente. Entre os principais decretos que tiveram seus efeitos suspensos pelo Supremo Tribunal Federal (STF), destacam-se o Decreto n.º 9.685/2019, que alterou as regras sobre a posse de armas, facilitando o acesso a armamentos para diversas categorias da população, como caçadores, atiradores e colecionadores; bem como o Decreto n.º 9.847/2019 que reforçou a possibilidade de aquisição de armamentos e munição por cidadãos, gerando polêmicas sobre a desregulamentação de aspectos de segurança.

No contexto da ADI-6134-DF- Ação Direta de Inconstitucionalidade³⁷ em que o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) atuou como requerente, o STF examinou a constitucionalidade desses decretos, resultando em decisões que levaram à sua suspensão. A Corte Constitucional

³⁶Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/03/especialistas-veem-perigo-em-armar-cidadaos-e-atiradores-esperam-mais-incentivos-do-governo>. Acesso em: 19 jun. 2024

³⁷ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15364184515&ext=.pdf> Acesso em: 25 set. 2024.

considerou que as medidas poderiam impactar negativamente a segurança pública e os direitos dos cidadãos. A suspensão visou assegurar um debate mais aprofundado e a análise dos possíveis impactos na sociedade.

Nesse sentido, é importante ressaltar um trecho³⁸ do voto do Ministro Barroso na mencionada ADI, que enfatizou a preocupação de organismos internacionais em relação ao acesso à armamento pela população. Assim, com a aplicação do sistema de checagem e balanceamento das ações do Poder Executivo pelo Judiciário, os efeitos dos decretos foram mitigados nos pontos em que foram retirados do ordenamento jurídico.

A flexibilização da posse de armas no Brasil é um tema que não apenas desafia a legislação, mas também questiona a natureza e a robustez das instituições democráticas. Os decretos emitidos durante o governo de Jair Bolsonaro, que buscavam ampliar o acesso a armamentos, acabaram sendo alvo de análise crítica e judicial, refletindo a necessidade de um equilíbrio entre direitos individuais e segurança coletiva. A análise crítica e o papel do Supremo Tribunal Federal em suspender decretos que poderiam comprometer a segurança pública evidenciam a importância da vigilância institucional e da participação cidadã nos processos de tomada de decisão. A posição do Ministro Barroso evidencia a urgência de um diálogo contínuo entre os diferentes atores sociais, políticos e institucionais para promover uma abordagem equilibrada que resguarde os direitos dos cidadãos e a democracia em seu conjunto.

Anoto que um dos objetivos dessa pesquisa é avaliar como essas questões impactam a qualidade da democracia e reforço que as implicações da flexibilização da aquisição e posse de armas na qualidade da democracia são complexas e revelam um dilema entre direitos individuais e segurança coletiva. Nesse cenário, a flexibilização pode ser vista como uma defesa dos direitos individuais, com cidadãos buscando garantir sua segurança pessoal. Contudo, essa busca por segurança pessoal pode entrar em conflito com a necessidade de proteger a segurança pública e o bem-estar da coletividade. A democracia ideal busca equilibrar esses direitos individuais com o interesse social mais amplo, de modo que qualquer desequilíbrio nessa relação pode impactar negativamente a qualidade da democracia.

Essa ideia está intimamente relacionada à teoria de Robert Dahl (2001, 2016, p. 65) pois, para ele, “a democracia ajuda as pessoas a proteger seus próprio interesses fundamentais”. Para ele o equilíbrio entre direitos individuais e interesses sociais é crucial para a manutenção da

³⁸ 2. “O modelo contemporâneo de segurança pública – positivado no texto constitucional e no âmbito do Sistema Global (ONU) e Regional (OEA) de Proteção dos Direitos Humanos – preconiza o controle rigoroso do acesso da população às armas de fogo, acessórios e munições, devido aos efeitos prejudiciais desses produtos sobre a segurança das pessoas, o bem-estar da comunidade, o desenvolvimento social e econômico do Estado e o direito à convivência em harmonia e paz”. Luiz Roberto Barroso- Ministro STF.

qualidade democrática. Logo, entendo que se o cidadão, de acordo com os decretos de flexibilização de aquisição e posse de armas, tem o direito individual em adquiri-las ou possuí-las, esse direito se contrapõe aos interesses sociais, à medida em que a posse e o porte de armas pelo cidadão comum, possibilita o aumento da violência na sociedade. Com essas anotações afirmo que os decretos de armamento possuem grande impacto na qualidade da democracia, exatamente porque está diretamente correlacionado com o aumento da violência, que em vias indiretas é uma das variáveis sensíveis medidas da qualidade democrática contida nos critérios estabelecidos por Dahl.³⁹

3.3.2 Efeitos dos Decretos Relacionados ao Meio Ambiente.

Entre 2016 e 2022, o Brasil implementou diversos decretos presidenciais afetos ao meio ambiente, em um contexto marcado por políticas de necessidade desenvolvimento, conservação e regulamentação ambiental que apresentavam divergências significativas. Aqui apresento a lista de alguns dos principais decretos sobre questões ambientais nesse período: vale iniciar mencionando o Decreto nº 8.593 que, por ser editado em dezembro de 2015 surtiu todos os efeitos a partir de 2016, por isso tendo lugar na presente análise, uma vez instituiu o Conselho Nacional de Política Indigenista (SNPI), criando mecanismos para promover o desenvolvimento sustentável em terras indígenas, embora tenha gerado controvérsias sobre a preservação das terras indígenas e seus ambientes naturais;

O Decreto nº 10.936/22 que revogou o decreto nº 9.177/2017. Assento que esse decreto que foi revogado revisava a política de gestão de resíduos sólidos, estabelecendo diretrizes para a implementação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Os efeitos da revogação desse decreto implicaram a extinção de diretrizes que promoviam a participação da sociedade civil na gestão de resíduos sólidos. Essa já é uma diminuição da participação pública enfraquece a democracia ao limitar a voz dos cidadãos nas decisões que afetam o meio ambiente e a qualidade de vida. Implicou ainda uma falta de transparência nas políticas públicas pois não restaram diretrizes claras para que a população pudesse entender e monitorar as ações do governo e, via de consequência isso dificultou a responsabilização das autoridades.

Houve assim, um retrocesso nas normas ambientais, favorecendo interesses econômicos em detrimento da proteção ambiental, impactando diretamente na saúde pública e na qualidade de vida das comunidades. Esses efeitos demonstram a interconexão entre legislação ambiental

³⁹ Vide anexos de A-N no final deste trabalho.

e a saúde da democracia, evidenciando a importância de políticas públicas eficazes e participativas para fortalecer a democracia e garantir um futuro sustentável.

Outro exemplo foi o Decreto nº 9.806/2019, que alterou decreto anterior para dispor sobre a composição e funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA, com mandato dos membros do Conselho prorrogado através do Decreto 10.483/2020. Esse decreto impactou diretamente a democracia em razão dessa formulação de políticas ambientais no Brasil. Dentre os efeitos destacamos a redução na representatividade de certos grupos, especialmente daqueles que representam a sociedade civil, como ONGs e comunidades afetadas, conduzindo a decisões que não refletem os interesses e preocupações da população, enfraquecendo a democracia participativa. A prorrogação dos mandatos dos membros do conselho pode ser vista como uma forma de centralização do poder, onde decisões críticas sobre questões ambientais são tomadas por um grupo restrito de pessoas, em vez de um processo mais aberto e democrático. Isso pode provocar desconfiança na gestão ambiental e nas intenções do governo. As alterações provocaram a falta de participação e de representação, levando a uma redução na legitimidade do sistema democrático, uma vez que os cidadãos perceberam que suas preocupações não estavam sendo consideradas, afastando do processo político, diminuindo a participação eleitoral e o envolvimento cidadão.

O Decreto 10.062/2019 institui o Conselho Consultivo do Fundo Nacional do Desenvolvimento Florestal e visou promover discussões e deliberações sobre políticas destinadas a incentivar a gestão florestal sustentável, incluindo no conselho representantes da sociedade civil, do próprio governo e do setor privado, na busca de integrar diferentes perspectivas e interesses na formulação de políticas florestais, cuja medida influencia na qualidade democrática. Porém o que observo de negativo em alterações de composição de conselhos é a possibilidade de ser utilizado como uma ferramenta para favorecer a exploração desenfreada dos recursos florestais, comprometendo a proteção das áreas florestais e a biodiversidade.

Publicou também o Decreto 10.347/2020 que dispõe sobre as competências para a concessão de florestas públicas, em âmbito federal; Editou ainda o Decreto 10.145/2019 que dispõe sobre o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima. Por fim, menciono ainda o Decreto 10.224/2020 que regulamenta a Lei nº 7.797/89 que criou o Fundo Nacional do Meio Ambiente.

Para além dos exemplos mencionados, esses decretos refletem uma série de abordagens e prioridades em relação à questão ambiental durante o mandato presidencial nesse período. Embora alguns decretos, em seu texto formal, aparentem ter como objetivo o fortalecimento da

proteção ambiental e a gestão sustentável, outros geraram controvérsias e críticas em relação à possível flexibilização de normas ambientais em favor do desenvolvimento econômico. O diálogo entre desenvolvimento sustentável e conservação continua a ser um tema central na discussão de políticas ambientais no Brasil, contando com a participação de organizações governamentais e não governamentais nacionais e, em grande parte, internacionais.

Esses decretos refletem uma série de abordagens e prioridades em relação à questão ambiental durante os mandatos presidenciais nesse período. Embora alguns tenham buscado formalmente fortalecer a proteção ambiental e a gestão sustentável, outros geraram controvérsias e críticas sobre a potencial flexibilização de normas ambientais em prol do desenvolvimento econômico.

Deixo destacado nesta pesquisa que o diálogo entre desenvolvimento sustentável e conservação continua a ser um tema central na discussão de políticas ambientais no Brasil, contando com a participação de organizações governamentais e não governamentais nacionais e, em grande parte, internacionais. As implicações dos decretos presidenciais relacionados ao meio ambiente de 2016 a 2022 na qualidade da democracia no Brasil são complexas e englobam diversos aspectos. Destacamos como exemplo a participação cidadã e transparência. A qualidade da democracia é frequentemente medida pela capacidade dos cidadãos de participar ativamente no processo de elaboração de políticas. Decretos que modificam políticas ambientais sem consultas adequadas à sociedade, ONGs, comunidades afetadas e especialistas podem reduzir a transparência e a confiança nas instituições democráticas.

Podemos citar ainda a desigualdade de voz, haja vista que a gestão ambiental muitas vezes envolve grupos vulneráveis, como comunidades indígenas e populações ribeirinhas. Se os decretos favorecem interesses econômicos em detrimento da conservação ambiental e da proteção de direitos territoriais, isso pode levar a uma marginalização dessas vozes, enfraquecendo a representatividade democrática. Ponto de forte implicação é a regulação pelo Poder Executivo pois a delegação de mais poderes ao Executivo para tomar decisões relacionadas ao meio ambiente pode reduzir a capacidade do Legislativo de fiscalizar e controlar essas ações. Isso pode resultar em um aumento da centralização do poder e uma potencial erosão das instituições democráticas.

Outro fator é o impacto nas políticas públicas. Decretos que promovem a exploração econômica em áreas ambientalmente sensíveis ou que enfraquecem a proteção de áreas de conservação geram consequências de longo prazo para a sustentabilidade, afetando a qualidade de vida e a saúde da população. Se a política ambiental prioriza interesses de curto-prazos em detrimento do bem-estar coletivo, isso pode minar a confiança no governo, sem contar que a

questão ambiental é altamente polarizadora, especialmente em um país como o Brasil, onde há significativas divergências entre desenvolvimentistas e preservacionistas.

Um novo enfoque deve ser direcionado à sustentabilidade, pois a degradação ambiental resultante de políticas inadequadas pode provocar crises sociais e econômicas que, por sua vez, ameaçam a estabilidade democrática. Além disso, a postura do governo em relação ao meio ambiente pode impactar suas relações internacionais e a reputação do país em fóruns globais. O desprezo por tratados e compromissos ambientais pode acarretar pressões externas que, se não forem tratadas de maneira democrática, podem gerar tensões adicionais.

Tudo isso passa pela maneira como as políticas ambientais são implementadas e comunicadas, haja vista que pode influenciar a educação e a conscientização ambiental da população. A falta de uma abordagem informativa e acessível resulta em uma sociedade menos engajada nas questões ambientais e democráticas.

Em suma, as políticas ambientais adotadas por meio de decretos presidenciais possuem implicações sobre a qualidade da democracia no Brasil. A forma como as decisões são tomadas, quem tem voz na elaboração dessas políticas e como essas decisões impactam a sociedade são fatores determinantes para fortalecer ou enfraquecer o tecido democrático. A busca por um equilíbrio entre desenvolvimento econômico e sustentabilidade ambiental é crucial para a saúde das instituições democráticas e para o bem-estar da população.

A experiência brasileira com os decretos relativos ao meio ambiente apresentados na presente pesquisa revelam exemplos que ilustram prejuízos para a democracia decorrentes de decisões e políticas relacionadas ao meio ambiente no Brasil entre 2016 e 2022. Podemos citar alguns prejuízos ao meio ambiente e, dentre eles, o fato de que alguns decretos que revogaram proteções ambientais ou facilitaram a exploração de recursos naturais em áreas sensíveis, como a Amazônia, resultaram em um aumento do desmatamento e da degradação ambiental. Essa situação não apenas comprometeu a sustentabilidade ambiental, mas também afetou as comunidades locais, muitas vezes marginalizando suas vozes e direitos. A falta de consulta a essas comunidades é vista como uma erosão da participação democrática e da representação.

Surgiram conflitos com comunidades indígenas. A implementação de políticas que favorecem a exploração econômica em terras indígenas, sem considerar os direitos dessas comunidades resultaram em violação de direitos fundamentais e em conflitos sociais. O desrespeito à consulta prévia, garantido por convenções internacionais, minou a legitimidade do Estado e provocou tensões que enfraqueceram a coesão social, afetando a qualidade da democracia.

Um fator considerável no prejuízo ao meio ambiente é que a retórica utilizada por algumas autoridades em relação a temas ambientais, frequentemente marcada por desinformação ou simplificações, gera confusão e polarização na opinião pública. Isso dificulta um debate saudável e informado sobre questões críticas, limitando o espaço para uma participação cidadã efetiva.

A redução da fiscalização é fator preponderante na qualidade do meio ambiente. Assim, decretos presidenciais que dificultam a atuação de organismos de fiscalização ambiental, como o IBAMA, podem levar à impunidade em casos de crimes ambientais. A falta de fiscalização robusta enfraqueceu a proteção dos recursos naturais e a confiança pública nas instituições, o que, por sua vez, desencorajou a participação cidadã e a confiança nas instituições democráticas.

Alguns efeitos na redução da credibilidade internacional foram notados com facilidade. O desprezo por acordos e compromissos ambientais pode causar danos à imagem do Brasil no exterior, resultando em repercussões econômicas e diplomáticas. Isso limitou a capacidade do país de influenciar decisões em fóruns internacionais e afetou acordos que também têm relevância para questões sociais e humanas, minando os interesses democráticos e a capacidade de diálogo.

Esses exemplos demonstram como decisões e políticas relacionadas ao meio ambiente podem ter consequências diretas e indiretas sobre a qualidade da democracia, afetando a participação cidadã, a proteção de direitos, a transparência e a confiança nas instituições, elementos fundamentais para um sistema democrático saudável.

Não é surpreendente que, em outubro de 2020, o Presidente da República tenha publicado o Decreto de número 10.531⁴⁰ que instituiu a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031, conforme evidenciado pela criação da Agenda Brasil Mais Sustentável⁴¹. Essa estratégia foi elaborada pelo governo com base nos 5Ps da sustentabilidade: Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parcerias. Esses cinco princípios orientadores estão alinhados com a Agenda 2030, discutida na Assembleia Geral da ONU, como ilustrado no gráfico abaixo.

Quadro 11: Representação da estratégia de sustentabilidade do governo brasileiro.

Diagrama dos 5Ps da Sustentabilidade

⁴⁰ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10531.htm Acesso em: 27 set. 2024.

⁴¹ https://www.gov.br/pt-br/campanhas/brasil-na-cop/copy4_of_absptwebv2.pdf Acesso em: 27 set. 2024.



As diretrizes constantes no plano de estratégia sustentável publicado pelo governo não coadunam com os resultados obtidos no meio ambiente. Ao contrário disso, viu-se o crescimento do desmatamento na Amazônia e Pantanal, aumento de invasão de terras indígenas e surgimento de exploração de minérios em garimpos clandestinos, redução de valor de multas ambientais por infrações cometidas, bem como o enfraquecimento dos órgãos de fiscalização, científico, controle e observatório do meio ambiente.

Diversas pesquisas e estudos conduzidos por órgãos ambientais e organizações não governamentais revelam que o desmatamento é, sem dúvida, o maior responsável por danos ao meio ambiente de maneira geral. Ele é um fator determinante para a seca dos rios, o aumento da temperatura e a ampliação do cultivo em áreas desmatadas ilegalmente, o que, por sua vez, leva a um uso excessivo de agrotóxicos nas lavouras, entre outros problemas. Por seu turno, a pecuária bovina é a atividade mais fortemente correlacionada com desmatamento para os municípios da Amazônia (Rivero, 2009). Na análise que inclui apenas a pecuária bovina, encontrou-se um coeficiente de correlação de 0,7345 entre o número de cabeças de gado e o desmatamento.⁴²

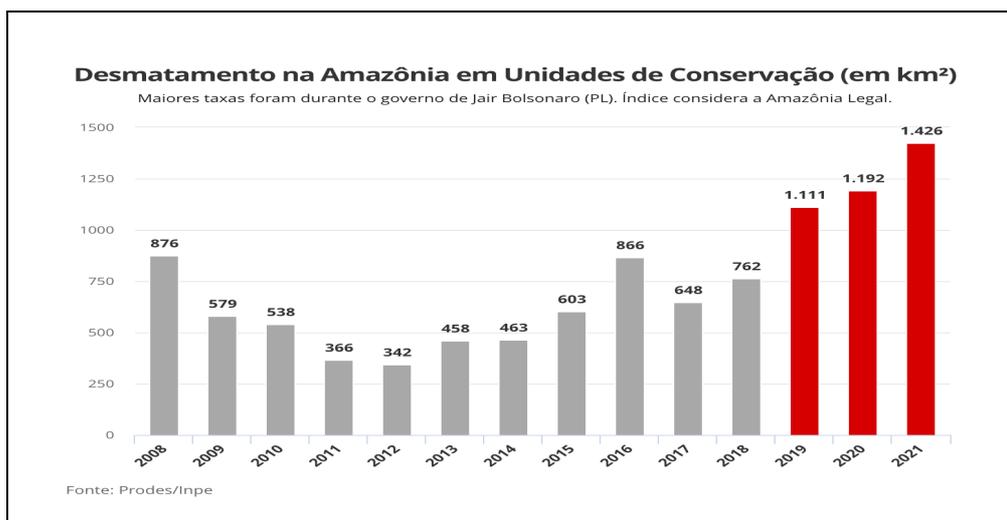
Através de reportagem pública em seu sítio pelo *Green Peace*⁴³, segundo levantamento do PRODES/INPE, se comparada a média do desmatamento dos anos 2019 a 2021, (média de

⁴²Disponível em: <https://www.scielo.br/j/neco/a/jZHjd9B8ZghY7tG9G7qchTk/#> Acesso em: 27 set. de 2024.

⁴³ Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/blog/a-verdade-sobre-a-amazonia-sob-o-governo-bolsonaro/> Acesso em: 27 set. 2024.

11.405 km²) em relação à média dos três anos anteriores (média de 7.458 km² entre 2016 e 2018), a área desmatada na Amazônia teve um aumento de 52,9%. Um outro levantamento realizado pelo PRODES, do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), evidencia a magnitude do desmatamento na Amazônia, especialmente nas Unidades de Conservação. Este estudo foi publicado no site do g1.Globo⁴⁴-em 09/10/2022.

Quadro 12: Representação do tamanho do desmatamento na Amazônia (em km²)



Os resultados relacionados ao meio ambiente, decorrentes da emissão de decretos presidenciais durante a primeira metade do governo de Jair Bolsonaro, mostraram-se prejudiciais para o Brasil. Esses dados são respaldados por institutos de ciência e pesquisa ambiental, além de organizações não governamentais que elaboraram relatórios abordando essas questões. Portanto, além das notícias veiculadas, existem dados científicos e públicos disponíveis nesses órgãos, acessíveis a todos os cidadãos brasileiros e também a outros países e organismos internacionais.

Embora a conexão específica entre meio ambiente e democracia possa não ser o foco central de Dahl, a credibilidade desses resultados práticos está alinhada com o referencial teórico desta pesquisa, pois o meio ambiente é diretamente relacionado à qualidade da democracia. Uma democracia saudável deve garantir não apenas a participação política dos cidadãos, mas também a proteção de suas condições de vida, incluindo a preservação do meio ambiente (Dahl, 2012).

Além disso, Dahl destaca que a participação cidadã em questões ambientais é crucial para o desenvolvimento de políticas que atendam às necessidades da população e garantam um

⁴⁴Disponível em: <https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2022/10/09/desmatamento-sobe-mesmo-em-unidades-de-conservacao-na-amazonia-no-governo-bolsonaro-veja-imagens.ghtml> Acesso em: 27 set. 2024

futuro sustentável. Assim, a qualidade da democracia está intimamente relacionada à forma como uma sociedade enfrenta os desafios ambientais e promove a inclusão dos cidadãos nesse processo. Por essas razões, fica evidente que, ao serem analisados em conjunto, os decretos presidenciais relativos ao meio ambiente editados durante o período em foco nesta pesquisa resultaram, de alguma forma, na redução da qualidade da democracia.

É possível afirmar que a análise dos decretos ambientais emitidos no Brasil entre 2016 e 2022 evidencia uma trajetória alarmante no que diz respeito à proteção ambiental e à qualidade democrática. Durante esse período, a implementação de políticas que visavam flexibilizar a legislação ambiental resultou em um aumento significativo do desmatamento na Amazônia, alcançando níveis alarmantes que comprometeram não apenas a biodiversidade, mas também as comunidades que dependem desses recursos naturais para sua sobrevivência. Dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) mostram que, em 2021, o desmatamento aumentou mais de 20% em comparação ao ano anterior, refletindo uma tendência devastadora que atraiu críticas de especialistas nacionais e internacionais.

Além disso, as medidas de desregulamentação e redução de fiscalização associadas a esses decretos oprimiram as vozes das comunidades locais e das organizações não governamentais, limitando a participação cidadã na formulação de políticas ambientais. Essa situação evidencia uma desconexão entre as necessidades da população e as decisões políticas, resultando em um aprofundamento das desigualdades sociais e ambientais.

Portanto, os decretos ambientais emitidos nesse intervalo não apenas debilitam a estrutura de proteção ao meio ambiente, mas também sinalizam um retrocesso na qualidade da democracia, uma vez que comprometem os direitos dos cidadãos a um meio ambiente saudável e à participação ativa nas questões que afetam suas vidas. Para assegurar um futuro sustentável e democraticamente justo, torna-se imprescindível a revisão e reavaliação dessas políticas, promovendo a inclusão da sociedade civil no debate e na construção de um modelo de desenvolvimento que respeite tanto os direitos humanos quanto o meio ambiente. As lições desse período devem servir como um alerta sobre a importância de preservar as conquistas ambientais e democráticas, garantindo que o Brasil trilhe um caminho de responsabilidade e compromisso com as futuras gerações.

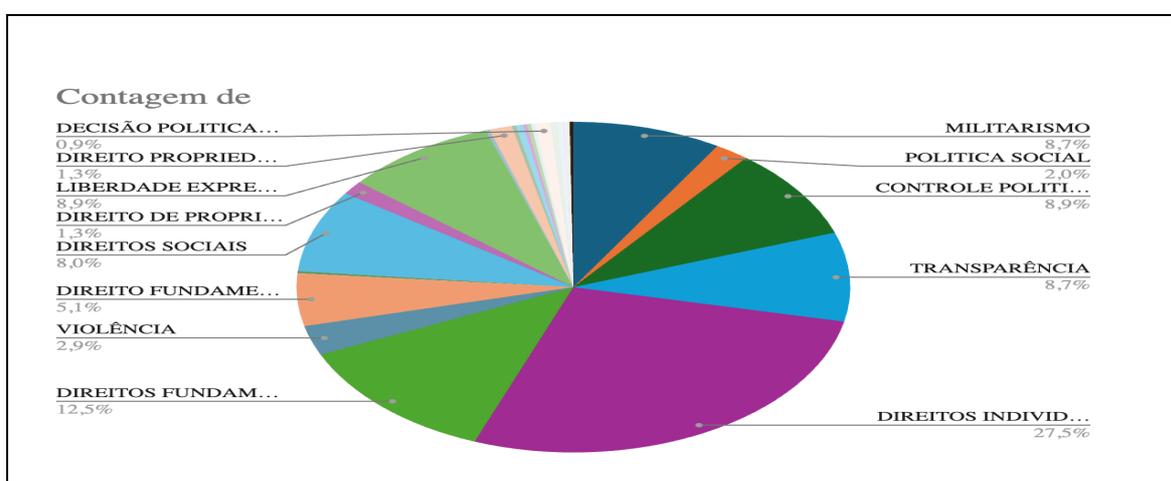
3.3.3 Efeitos dos Decretos Relacionados ao Militarismo.

Entre 2016 e 2022, o Brasil acompanhou a edição de uma série de decretos presidenciais que demonstraram uma forte correspondência com a lógica do militarismo. Neste período, a

administração federal buscou implementar políticas que refletem uma postura mais autoritária em relação à segurança pública e defesa e gestão territorial, muitas vezes em um contexto de crescente militarização das instituições.

É possível observar que os decretos relacionados ao tema do militarismo representam 8,7% do total analisado no período, conforme ilustrado no quadro abaixo. Vale destacar que essa tendência surgiu a partir de 2019, com a ascensão de Jair Bolsonaro ao comando do Poder Executivo nacional. De um total de 37 decretos, apenas um deles foi emitido fora de seu período de governo.⁴⁵

Quadro 13: Distribuição dos decretos por tema relacionado ao critério de Qualidade Democrática.



Portanto, esses decretos não apenas ampliaram a presença das Forças Armadas em diversas esferas sociais e políticas, mas também levantaram questões sobre o impacto dessa abordagem na democracia, nos direitos humanos e na proteção dos direitos civis. A análise dessa militarização das políticas públicas é essencial para entender as mudanças nas dinâmicas de poder e suas consequências para a sociedade brasileira. Alguns decretos presidenciais no Brasil refletiram uma postura associada ao militarismo ou à valorização das Forças Armadas em diversas esferas.

Podemos destacar, como exemplo, alguns decretos que tiveram maior repercussão dos militares na vida da população civil. Dentre eles, o Decreto 8.778/16, de autoria do então presidente Michel Temer, que alterou o regulamento das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares. Ressalto que apesar de atualizar o regulamento militar que já se encontrava ultrapassado, esse decreto tem uma representação simbólica para o momento político por qual passava o país, sinalizando uma busca de apoio militar à transmissão definitiva da faixa presidencial que ocorreria em razão de um processo de *impeachment* da Presidente

⁴⁵ Essa informação se encontra no quadro 7 desta pesquisa no tópico que tratou da descrição quantitativa.

Dilma Rousseff. O *slogan* “Ordem e Progresso” adotado pelo governo Michel Temer também sinalizava uma relação e aproximação com os militares durante sua gestão.

Entretanto, foi durante a gestão presidencial de Jair Bolsonaro que ocorreu uma intensa série de decretos relacionados aos militares, conferindo legitimidade à participação militar em diversos setores do governo. Esse fenômeno resultou no reaparelhamento do comando das Forças Armadas, abrangendo os altos escalões dos ministérios civis e militares, bem como os secretariados e variados cargos em comissão, ocupados por militares da ativa e da reserva na administração pública.

Essa normatização generalizada foi inaugurada pelo Decreto 9.718/19 que alterou o Regulamento da Ordem do Rio Branco⁴⁶ que, mais tarde, seria novamente alterado pelo Decreto 11.101/22, sempre no sentido de promoção das honrarias aos mercedores de homenagens de acordo com os critérios adotados pelo Conselho do constituído por várias autoridades, dentre elas o próprio Presidente da República. Vale lembrar que as honrarias podem ser prestadas a quaisquer pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras que a critério do Conselho, tenham tornado mercedores do reconhecimento do governo brasileiro e que, todos os Presidentes da República, se utilizam dele para homenagear e estimular a prática de ações e efeitos dignos da menção.

O Decreto 9.808/19, dentre outras regulamentações, estabelece o quantitativo o de Gratificações de Exercício de Cargo em Confiança devida a Militares; os Decretos 9.922, 9.923 e 9.924 todos de 2019 que fixaram, respectivamente, para o Exército, aeronáutica e Marinha os quantitativos de vagas para promoções obrigatórias de Oficiais, para as Armas, Quadros e Serviços ali mencionados. No ano de 2020, esses quantitativos foram novamente fixados em novos decretos presidenciais para as Forças Armadas; O Decreto 9.985/2019 autorizou o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem e para ações subsidiárias nas áreas de fronteira, nas terras indígenas, em unidades federais de conservação ambiental e em outras áreas da Amazônia Legal. Esse decreto foi alterado pelo Decreto 10.022/2019 para prorrogar o prazo dessas autorizações; no mesmo sentido, o Decreto 10.083/2019 também foi editado para autorizar o uso das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem e em ações subsidiárias no Distrito Federal para a segurança dos Chefes de Estado ou de Governo que participaram da XI Cúpula do BRICS e de suas delegações; o Decreto 10.210/2020

⁴⁶ A Ordem do Rio Branco foi instituída pelo então presidente da República, João Goulart, por meio do Decreto 51.697/63. Desde sua criação, a ordem passou por algumas alterações por meio de outros decretos, mantendo-se vigente até os dias atuais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d51697.htm Acesso em: 18 ago. 2024.

regulamentou a Lei⁴⁷ que dispõe sobre a contratação de militar inativo para o desempenho de atividades de natureza civil na administração pública; os Decretos 10.231, 10.232 e 10.237, distribuiu, respectivamente, o efetivo de Oficiais da Aeronáutica, Exército e Marinha em tempo de paz para aquele exercício; O Decreto 10.299/2020 transferiu a sede do Comando de Artilharia do Exército, do Município de Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul, para o Município de Formosa, no Estado de Goiás; O Decreto 10.418/2020 regulamentou a verificação do cumprimento das normas gerais de inatividade e pensões do Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; O Decreto 10.471/2020 regulamentou o adicional de compensação por disponibilidade militar; O Decreto 10.563/2020 alterou o Decreto nº 3.998/2001 que dispõe sobre as promoções dos Oficiais da Ativa das Forças Armadas; o Decreto 10.640/2021, alterou o Decreto nº 8.734/2016 que aprova o Regulamento para o Quadro Complementar de Oficiais do Exército; o Decreto 10.970/22 transformou o Hospital Militar de Área de Brasília em organização militar de comando privativo de oficial-general; o Decreto 11.020/22 alterou o Decreto 4.307/2002 para dispor sobre a reestruturação da remuneração dos militares das Forças Armadas; o Decreto 11.172/2022 autorizou o emprego das Forças Armadas para a garantia da votação e da apuração das eleições de 2022; por fim e como último decreto editado pelo então Presidente Jair Bolsonaro no exercício do cargo foi o Decreto 11.319 de 29 de dezembro de 2022, que distribuiu o efetivo de Oficiais e Praças do Exército em tempo de paz para o ano seguinte.

Esses decretos indicam uma crescente inserção das Forças Armadas em questões de segurança pública, defesa civil e outras áreas que antes eram predominantemente reguladas por instituições civis. Essa militarização de funções civis e sociais pode ser interpretada como um reflexo de uma abordagem militarista em determinadas políticas governamentais. Ademais, a ênfase no papel das Forças Armadas e a promoção de figuras militares a cargos de destaque no governo durante esse período são aspectos que também estavam relacionados a essa tendência militarista no Brasil durante a edição daqueles decretos.

Essa situação gerou debates sobre o impacto da militarização nas políticas públicas, nos direitos civis e na qualidade da democracia no país. A maneira como essa regulação ocorreu

⁴⁷ Lei Federal nº 13.954/2019: Altera a Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980 (Estatuto dos Militares), a Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960, a Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964 (Lei do Serviço Militar), a Lei nº 5.821, de 10 de novembro de 1972, a Lei nº 12.705, de 8 de agosto de 2012, e o Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, para reestruturar a carreira militar e dispor sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares; revoga dispositivos e anexos da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, e da Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113954.htm Acessado em 10 jun. 2024.

refletiu uma tendência de militarização que traz diversas implicações para a qualidade da democracia.

A seguir, elenco algumas das principais considerações sobre o impacto dessa militarização na democracia brasileira, especificamente em relação aos decretos mencionados entre 2016 e 2022: A crescente influência das Forças Armadas em áreas como segurança pública e defesa civil resultou na centralização do poder nas mãos do Executivo. Isso porque, quando a segurança e a ordem são predominantemente geridas por instituições militares, observa-se uma diminuição da *accountability* e do controle civil sobre as políticas de segurança. Em seu livro sobre a Poliarquia, (Dahl, 2022, p.25) argumentando sobre a democratização e oposição pública, alerta que a “característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos considerados como politicamente iguais.” As palavras do autor revelam uma crítica a regimes que não satisfazem essa característica onde, governos autoritários ou totalitários, por exemplo, frequentemente ignoram as preferências da população, priorizando interesses de uma elite ou do próprio governo. Isso contrasta diretamente com a essência da democracia, que depende da legitimidade que vem da consentimento e do apoio da população.

Outro aspecto a ser considerado é que a militarização compromete a separação entre os poderes civil e militar, um princípio fundamental da democracia. A atuação militar em funções que tradicionalmente pertencem a instituições civis leva ao enfraquecimento das instituições democráticas e, por consequência, representa um desafio à governança participativa.

Historicamente, o aumento da atuação militar em situações de segurança interna pode resultar em uma repressão mais severa de manifestações, protestos e dissidências. A militarização das operações de segurança é propensa a causar violações de direitos humanos, criando um ambiente de medo e incerteza que desencoraja a participação cívica.

Verifica-se que a maioria dos decretos editados valorizam as Forças Armadas continuamente, enquanto outros setores públicos são deixados de lado, como professores e o funcionalismo público de todas as áreas. Assim, essa valorização contínua das Forças Armadas em detrimento das instituições civis, gera uma percepção negativa em relação a essas instituições, contribuindo para a deslegitimação dos órgãos civis encarregados da segurança pública e da governança democrática. Quando a política é militarizada, isso leva à intensificação de conflitos e à polarização na sociedade. Ao tornar as Forças Armadas vistas como agentes do Estado em questões sociais e políticas, cria-se um ambiente de partidarização e divisão entre diferentes grupos na sociedade.

As ações militares se concentram em soluções imediatas para conflitos e crises, e acaba por ignorar a necessidade de processos civis e democráticos mais abrangentes que abordem as causas profundas dos problemas sociais, garantindo uma solução mais sustentável e duradoura, sem contar que afeta diretamente a cultura política do país, promovendo uma maior aceitação de soluções autoritárias e uma visão de que a segurança é mais importante do que as liberdades civis. O resultado disso é a fragilização de valores democráticos e a proteção dos direitos humanos. Assim, em nosso entendimento é fundamental que exista um equilíbrio entre as liberdades civis e segurança, onde ambos os elementos sejam considerados, pois a segurança sustentável deve também preservar e promover as liberdades individuais. Para abordar os conflitos de forma eficaz e sustentável, é necessário um compromisso com processos políticos inclusivos que considerem as causas profundas dos problemas sociais.

O elevado nível de militarização influencia até mesmo a forma como o Brasil é percebido internacionalmente, afetando suas relações diplomáticas e a imagem de comprometimento com os direitos humanos e a democracia. Como consequência, surgem pressões internacionais que desafiam a autonomia da política interna do país.

Em última análise, a militarização por meio de decretos presidenciais e políticas públicas traz impactos significativos à qualidade da democracia. É evidente que encontrar um equilíbrio entre segurança e direitos civis, proteger as instituições democráticas e promover uma cultura política que valorize a participação cívica são essenciais para amenizar esses efeitos e garantir uma democracia saudável e robusta.

Um exemplo prático da militarização na política brasileira e suas implicações na qualidade da democracia é observado nas ações das Forças Armadas em operações de segurança pública, especialmente nas chamadas "Operações de Garantia da Lei e da Ordem" (GLO). Desde 2017, com o aumento da violência no Rio de Janeiro, o governo federal convocou as Forças Armadas para atuar nessas operações.

Em 2018, foi decretada uma intervenção federal na segurança pública do estado, colocando as Forças Armadas em um papel central nas ações de combate ao tráfico de drogas e à criminalidade. Essa intervenção culminou no deslocamento de tropas militares para as ruas do Rio de Janeiro, estabelecendo um padrão em que o Exército passou a assumir funções tradicionalmente atribuídas à polícia, resultando numa militarização da segurança pública e, conseqüentemente, em um aumento considerável do uso de força letal.

Relatórios de organizações de direitos humanos apontaram casos de mortes durante operações em comunidades de favela, considerando muitas dessas ações excessivas devido ao caráter militar das intervenções. Além disso, a abordagem militarizada gerou um ambiente de

insegurança e medo entre os moradores, levando à repressão de vozes dissidentes e à criminalização de protestos em algumas situações.

Quadro 14: Intervenção das Forças Armadas no Rio de Janeiro.



Fonte: Exército na Rocinha em 2017 — Foto: Reprodução / GloboNews⁴⁸

O aumento das operações militares provocou resistência e protestos por parte de organizações da sociedade civil e dos habitantes das comunidades afetadas, que enfatizavam a necessidade de políticas públicas fundamentadas no diálogo e na inclusão, em vez de ações punitivas e militarizadas. A resposta do Estado à oposição frequentemente envolveu a deslegitimação das críticas, criando um ambiente de polarização política que dificultou o debate democrático e a participação efetiva dos cidadãos nas discussões sobre segurança pública.

Ao fortalecer a presença das Forças Armadas em áreas como segurança pública, defesa civil e gestão de crises, esses decretos indicaram uma tendência de substituição de funções civis por abordagens militares, potencialmente em detrimento dos direitos civis e das instituições democráticas.

Através de estudos realizados, o Observatório da Intervenção, iniciativa do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Candido Mendes (CESec/Ucam)⁴⁹, divulgou um relatório sobre a intervenção das Forças Armadas no Rio de Janeiro. Entre os diversos relatórios disponibilizados pelo Observatório, destaca-se o Infográfico#7, intitulado

⁴⁸ Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/forcas-armadas-ja-atuaram-na-seguranca-do-rj-em-outras-situacoes-veja-quais.ghtml> Acesso em: 12 ago. 2024.

⁴⁹ Disponível em: <http://www.observatoriodaintervencao.com.br/dados/relatorios1/> Acesso em 10 set. 2024.

“Mortes de Policiais: Quem se Importa?”, que revelou resultados⁵⁰ alarmantes em relação à violência durante o período de atuação das Forças Armadas.

Traçando um paralelo com a ocupação e intervenção militar de um país em outro (Dahl, 2022, p. 180), faz uma relação entre o que ele denomina de Poliarquia, Quase-poliarquia e Não-poliarquia, apresentando uma evidência de que os países mais distantes da democracia (considerados em sua escala acima como Não-poliarquias) são os que mais sofreram intervenção militar após o ano de 1945. Ao aplicar a conclusão de Robert Dahl às intervenções militares no Rio de Janeiro — embora estas ocorram por razões diversas — pode-se afirmar que quanto menor a qualidade da democracia, maior a probabilidade de ocorrer uma intervenção militar.

Em conclusão, os decretos presidenciais relacionados com às questões militares editados entre 2016 e 2022 no Brasil, refletiram um movimento significativo em direção à militarização de políticas públicas, que, por sua vez, suscitaram preocupações sobre a saúde democrática do país. Essa crescente integração militar não só altera a dinâmica de poder, mas também levanta sérias questões sobre o impacto dessa militarização na proteção dos direitos humanos e na governança civil. Assim, entender essa realidade é crucial para avaliar as consequências a longo prazo para a sociedade brasileira e para a preservação de um Estado democrático e plural.

3.3.4 Efeitos dos Decretos Relacionados à Educação.

Entre 2016 e 2022, o Brasil experimentou uma série de decretos presidenciais que tiveram um impacto significativo na área da educação. Esse período foi marcado por mudanças nas políticas educacionais, refletindo uma construção de diretrizes que buscavam reformular aspectos fundamentais do sistema de ensino. Os decretos abordaram temas como a flexibilização da gestão das instituições, a revisão de currículos e a integração da educação com outras áreas, como a segurança e a defesa.

⁵⁰ O Rio está há oito meses sob intervenção federal. Nesse período, o Observatório registrou as mortes de 74 policiais e militares. Os óbitos ocorreram nas seguintes situações: 27% em serviço (em confrontos ou por ataques de criminosos); 40,5% por latrocínios (situações de roubo, inclusive quando são reconhecidos como policiais e quando trabalham como seguranças); e 16,2% por brigas, vinganças e envolvimento com o mundo do crime (execuções).

A análise dessas medidas é essencial para compreender o direcionamento das políticas educacionais e seus efeitos sobre o acesso à educação, a qualidade do ensino e a formação de cidadãos críticos e participativos em um contexto democrático. Dentro do período estabelecido como objeto desta pesquisa analisamos os efeitos do Decreto nº 8.752/2016 que dispôs sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica. Esse decreto buscou aprimorar a formação inicial e continuada dos educadores, intentando um aumento na qualidade do ensino nas escolas. O Decreto 9.204/17 que instituiu o Programa de Inovação Educação Conectada. Tema que tratou da inclusão digital nas escolas como ferramenta pedagógica. Já o Decreto 9.235/17, dispôs sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino.

Ainda durante o governo de Michel Temer, o Decreto 9.269/18 dispôs sobre a constituição de banco de professor-equivalente das universidades federais vinculadas ao Ministério da Educação e regulamenta a admissão de professor substituto. Já o Decreto 9.305/18, (alterado pelo Decreto 9.910/19) dispôs sobre a composição e as competências do Conselho de Participação do Fundo Garantidor do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies e trata da integralização de cotas do Fundo Garantidor do Fies pela União. O Decreto 9.432/18 que regulamentou a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica.

Durante o governo de Jair Bolsonaro muitos decretos sobre a educação foram editados. O Decreto 9.765/19 que Instituiu a Política Nacional de Alfabetização, cujas diretrizes focavam em mudanças estruturais nos métodos e forma de alfabetização. Editou-se o Decreto 9.908/19 que alterou o Decreto nº 4.877/2003, para permitir a designação de Diretor-Geral *protempore* de Centro Federal de Educação Tecnológica, de Escola Técnica Federal e de Escola Agrotécnica Federal, na hipótese de vacância do cargo. Já o Decreto 9.930/19 alterou o Decreto nº 7.559/11 que tratava sobre o Plano Nacional do Livro e Leitura.

Regulamentação quanto aos Conselhos também foi bastante implementada nesse período. Exemplo disso foi o Decreto 9.963/19 que dispôs sobre o Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural; Decreto 9.993/2019 que alterou o Decreto nº 4.858/2002 que dispôs sobre a composição e funcionamento do Conselho Superior do Cinema.

Houve também regulamentação que causou muito debate nos meios sociais, como foi o caso do Decreto 10.004/19 que instituiu o Programa Nacional das Escolas Cívico Militares. O Decreto 10.151/19 instituiu o Programa Ciência na Escola. Já o Decreto 10.190/19 dispôs sobre a obrigatoriedade de exibição de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras; Decreto 10.502/20 que instituiu a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com

Aprendizado ao Longo da Vida, cuja norma foi discutida na Justiça. (vide ADI -6590 STF). Decreto 10.656/21 regulamentou a Lei nº 14.113/20 que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. O Decreto 10.959/22 que dispôs sobre o Programa Brasil Alfabetizado. Os Decretos 11.201/22, 11.203/22 e 11.204/22 que aprovaram os Estatutos e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança respectivamente da Fundação Joaquim Nabuco, Fundação Cultural dos Palmares e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira;

Juntos, esses decretos refletiram o direcionamento das políticas educacionais no Brasil no período pesquisado, abrangendo ações de todos os aspectos. Em sua forma escrita, via-se a intenção voltada para a modernização do ensino, a formação de professores, a promoção da educação a distância e a regulamentação de novas modalidades educacionais. Alguns desses decretos tiveram um papel significativo nas discussões e transformações dentro do sistema educacional durante o período. No entanto, outros não foram tão bem aceitos pelos agentes envolvidos na educação no Brasil, gerando contestações sobre a abordagem adotada para a regulamentação educacional no país. O fato é que tiveram várias implicações práticas para a educação no Brasil, afetando diferentes aspectos do sistema educacional.

As implicações dos decretos presidenciais relacionados à educação no Brasil entre 2016 e 2022 na qualidade da democracia são diversas e podem ser analisadas sob vários aspectos. Um exemplo é a promoção da educação a distância, por meio do Sistema de Educação a Distância do Brasil, que ampliou o acesso à educação, especialmente em regiões remotas. Isso contribuiu para uma maior inclusão social e, conseqüentemente, fortaleceu a democracia ao aumentar a participação cidadã. No entanto, é importante destacar a oposição da UNE (União Nacional dos Estudantes⁵¹) em relação ao aumento da obrigatoriedade do Ensino a Distância (EAD) para os cursos presenciais, que passou de 20% em 2018 para 40% em 2019.

Durante a transição de Chefe do Poder Executivo Federal (Dilma Rousseff para Michel Temer) a reforma do ensino médio estabelecida pelo Decreto nº 8.752/2016 buscou oferecer aos estudantes mais opções e flexibilização na escolha de suas trajetórias educacionais. Essa autonomia incentivou o engajamento dos jovens na educação, preparando cidadãos mais informados e participativos. No entanto, a efetividade dessa reforma ainda é motivo de debate, e sua implementação varia regionalmente, sem alcançar uma consistência completa nesse aspecto. Além disso, a reforma gerou críticas quanto ao modo como foi conduzida, sendo vista como uma medida que prioriza um currículo voltado para o mercado de trabalho em detrimento

⁵¹ Disponível em: <https://www.une.org.br/noticias/artigo-ead-para-quem-quer-ead-presencial-para-quem-quer-presencial> Acesso em: 28 set. 2024.

de uma formação mais ampla e crítica. A falta de um debate democrático e de efetiva participação social na elaboração da reforma limitou a inclusão de diversas perspectivas, resultando em resistência entre educadores e estudantes. Isso comprometeu a capacidade de formar cidadãos críticos e engajados no processo democrático.

Noutro norte, a regulamentação da formação inicial e continuada de professores, quando conseguiu ser efetivada foi fundamental para aprimorar a qualidade do ensino. Professores bem capacitados são essenciais para uma educação de qualidade, que, por sua vez, contribui para a formação de uma massa crítica de cidadãos aptos a participar ativamente da vida democrática.

As alterações na estrutura organizacional do Ministério da Educação influenciaram significativamente a eficácia no gerenciamento das políticas educacionais. Em períodos de gestão eficiente e descentralizada, observou-se um fortalecimento da governança democrática. Por outro lado, quando houve centralização, a autonomia local e regional foi enfraquecida, comprometendo a capacidade de adaptação das políticas às necessidades específicas de cada comunidade.

Os decretos que alteraram diretrizes de políticas educacionais geraram uma reação na sociedade e no debate público, influenciando a forma como a educação é percebida e discutida. Se as políticas forem vistas como deslegitimadas ou inadequadas, isso provoca desconfiança nas instituições e desinteresse pelo processo democrático. Outro fator é que implementação desigual dessas políticas acentua a disparidade entre diferentes regiões e grupos socioeconômicos, reproduzindo desigualdades sociais. A perpetuação dessas desigualdades compromete a consolidação de uma democracia efetiva, onde todos os cidadãos têm acesso e condições de participar igualmente.

Os decretos que abordaram a educação entre 2016 e 2022 tiveram um impacto significativo na qualidade da democracia no Brasil. Enquanto algumas medidas contribuíram para o acesso e a inclusão, outras exacerbam desigualdades e prejudicam a participação cívica. O resultado da implementação eficaz dessas políticas, bem como o engajamento da sociedade e a consideração dos interesses de diferentes grupos sociais, quando foi possível, foi essencial para a preservação do nível de qualidade democrática existente.

Esses exemplos ilustram como as políticas e decretos relacionados à educação podem ter efeitos distintos na democracia. Implementações realizadas sem diálogo e participação social frequentemente resultaram em desconfiança entre os cidadãos e no enfraquecimento das instituições. Em contrapartida, aquelas que promoveram inclusão, qualidade e formação crítica foram fundamentais para fortalecer a democracia, empoderando os cidadãos. Assim, a forma

como essas políticas são formuladas, implementadas e debatidas desempenha um papel crucial na definição de seus impactos democráticos.

Em conclusão, pode-se afirmar que os decretos presidenciais relacionados à educação marcaram um período de transformações significativas nas políticas educacionais, refletindo uma tentativa de modernizar e reestruturar o sistema de ensino. No entanto, cada governo nesse período deixou uma impressão distinta, evidenciando a ideologia que o caracterizou e esse foi o ponto de maior polêmica nesses períodos. As implicações das tentativas de mudanças para a qualidade da democracia são complexas, pois a forma como a educação é administrada e acessada pode influenciar diretamente a capacidade dos cidadãos de se tornarem participantes críticos e engajados na sociedade. A análise desses decretos foi, portanto, fundamental para entender não apenas as diretrizes educacionais, mas também seu papel na formação de uma sociedade mais justa e democrática.

3.3.5 Efeitos dos Decretos Relacionados à Segurança

No período de 2016 a 2022, o Brasil presenciou a edição de diversos decretos presidenciais voltados para questões de segurança pública, refletindo uma abordagem que, na forma, priorizava a proteção dos cidadãos em um contexto de crescente preocupação com a criminalidade e a violência. A análise desses decretos é crucial, pois suas implicações vão além da ordem pública, implicando também a qualidade democrática do país. A militarização das políticas de segurança e a possível erosão dos direitos civis levantam questionamentos sobre a flexibilidade das instituições democráticas e a capacidade da sociedade de participar ativamente do debate sobre segurança e direitos humanos, uma vez que esses temas estão intimamente interligados. Contudo, apesar de pertencerem à área de segurança, neste tópico serão desconsiderados os decretos relacionados à flexibilização do porte de armas e aqueles relacionados ao militarismo, uma vez que já foram abordados em subitens anteriores.

Na pesquisa foram encontrados vários decretos presidenciais no Brasil que abordaram questões relacionadas à segurança pública e à proteção dos cidadãos. Esses decretos presidenciais tiveram um impacto significativo nas políticas de segurança pública e na proteção dos cidadãos no Brasil, abordando diferentes aspectos da regulamentação e da organização de diversas instâncias de segurança:

Durante o governo de Michel Temer, o Decreto 9.209/2017 tinha o escopo de alterar a organização do Sistema Brasileiro de Inteligência, fortalecendo a capacidade de operação e a coordenação entre as agências de segurança, visando aprimorar a coleta e análise de

informações para a prevenção de crimes. Já o Decreto 9.385/2018, que ao autorizar a requisição de veículos particulares para o transporte de cargas essenciais, implementou ações de desobstrução de vias públicas, mostrando uma flexibilidade nas operações de segurança em emergências. O Decreto 9.645/2018 estabeleceu procedimentos relacionados a aeronaves suspeitas durante a posse presidencial, contribuindo para garantir a segurança em eventos críticos, embora também tenha suscitado debates sobre as implicações de segurança nacional.

No período do governo de Jair Bolsonaro, temos o Decreto 9.796/2019 que instituiu um grupo interministerial para o monitoramento e avaliação do III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas que, no papel formal, sinalizava um compromisso do governo em combater esse crime e proteger os cidadãos vulneráveis. Já o Decreto 9.832/2019 alterou o funcionamento do Comitê Gestor da Segurança da Informação, reforçando a segurança cibernética e o manejo de dados sensíveis, um componente essencial na proteção da infraestrutura do país.

O governo de Jair Bolsonaro regulamentou, através do Decreto 9.833/2019, criando o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que visou coordenar ações entre diversos órgãos para um combate mais efetivo a essa problemática. O Decreto 9.866/2019 que formalmente instituiu o Fórum Nacional de Ouvidores do Sistema Único de Segurança Pública, promovendo um espaço para canalizar as demandas da sociedade e melhorar a *accountability* nas ações de segurança pública. O Decreto 9.890/2019 que dispôs sobre o Conselho Nacional de Secretários de Segurança Pública, na busca de promover integração e alinhamento nas estratégias de segurança entre os estados. Decreto 10.759/2021 que promoveu alteração do Decreto nº 4.376/2002 na tentativa de estruturar o Sistema Brasileiro de Inteligência, buscando uma operação mais efetiva das agências de segurança nacional.

Publicou o Decreto 10.777/2021 que instituiu a Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública, estabelecendo diretrizes para a inteligência em segurança no Brasil. Editou o Decreto 10.778/2021 que aprovou a Estratégia Nacional de Inteligência de Segurança Pública, alinhando as ações dos diversos órgãos em uma mesma estratégia; o Decreto 10.822/2021 que instituiu o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030, que busca implementar uma abordagem integrada e de longo prazo para a segurança pública. O Decreto 11.009/2022 que reafirmou a importância do Conselho Nacional de Secretários de Segurança Pública, promovendo a continuidade das ações coordenadas na segurança; e o Decreto 11.200/2022 que aprovou o Plano Nacional de Segurança e Infraestruturas Críticas, reconhecendo a necessidade de proteger as infraestruturas essenciais do país frente a ameaças.

Os decretos presidenciais voltados à segurança pública no Brasil continuam em suas redações formais o escopo de estabelecer estruturas e diretrizes para fortalecer a proteção dos cidadãos e aprimorar a atuação das forças de segurança. Em geral, esses instrumentos legais trouxeram avanços significativos, como a promoção da integração entre diferentes órgãos de segurança, a criação de mecanismos para o enfrentamento de crimes específicos, como o tráfico de pessoas, e a melhoria da coordenação nas operações de segurança.

Contudo, a eficácia desses decretos foi limitada por diversos desafios. A implementação das diretrizes frequentemente enfrentou obstáculos relacionados à falta de recursos, à infraestrutura inadequada e à resistência de profissionais de segurança e da sociedade civil. Além disso, a avaliação contínua e o monitoramento das políticas são essenciais para intencional ajustes que se façam necessários para responder às realidades locais e às demandas da população.

Portanto, embora os decretos representem passos positivos na formulação de políticas de segurança pública, a eficácia real deles dependeu da disposição do governo em investir na implementação prática, na capacitação das instituições envolvidas e na promoção de uma cultura de segurança que respeitasse os direitos civis e humanos. Somente assim seria possível alcançar os objetivos propostos e garantir uma segurança pública efetiva e integrada. Mas isso não foi o que aconteceu com todos os decretos editados.

Em conclusão, à luz da teoria, especialmente no que diz respeito às instituições políticas necessárias para um país democrático (Dahl, 2001, 2016, p.97-98), os decretos relacionados à segurança pública no Brasil e suas instituições apresentam implicações significativas para a qualidade democrática do país. Enquanto buscam reforçar a proteção dos cidadãos e a eficácia das instituições de segurança, surgem preocupações sobre a possível erosão de direitos civis e liberdades fundamentais, aspectos essenciais para uma democracia saudável.

Dahl (2022) enfatiza que a qualidade da democracia está intrinsecamente ligada à inclusão, à concorrência política e ao respeito às liberdades individuais. Assim, embora as iniciativas promovam maior coordenação e eficiência nas ações de segurança, há o risco de que a militarização das políticas de segurança e o controle excessivo possam prejudicar esses princípios democráticos.

Diante disso, é crucial que qualquer abordagem voltada para a segurança pública esteja alinhada com os valores democráticos, garantindo que a proteção da sociedade não ocorra à custa dos direitos e liberdades dos cidadãos. O desafio reside em encontrar um equilíbrio que assegure uma resposta efetiva às questões de segurança, ao mesmo tempo em que promove e preserva a qualidade democrática nas interações entre governo e sociedade. Portanto, a eficácia

dos decretos deve ser avaliada não apenas em termos de segurança, mas também em relação à manutenção dos fundamentos da democracia, tal como formulados por Dahl.

3.3.6 Efeitos dos Decretos Relacionados à Imprensa, Comunicação e Informação.

No presente tópico, didaticamente, foram analisados conjuntamente os decretos relacionados a imprensa, comunicação e informação uma vez que esses termos, apesar de distintos, possuem uma relação de interdependência fundamental para o funcionamento da sociedade moderna. Há assim uma conexão entre eles pois a imprensa é uma das principais formas de comunicação em uma sociedade e serve como um canal para a disseminação de informação ao público em qualquer uma de suas formas mais usuais, sendo essa informação o conteúdo que a imprensa produz e dissemina. A comunicação deve ser efetiva, implicando ser clara, compreensível e impactante e trata-se de um elemento essencial para a gestão do conhecimento e, acima de tudo, tem o caráter de aproximar as pessoas (Luccas e Damian, 2021).

Um ponto que merece ligeira menção (posto que poderá ser objeto de estudo futuramente de forma separada, dada é a sua importância), é o tema da desinformação (*fake News*) durante o período de 2016 a 2022. A propagação de desinformação e a retórica negativa contra a imprensa, como "a grande mídia", comprometeram a confiança pública nas informações veiculadas, criando uma divisão na sociedade. Isso não só prejudicou a qualidade do jornalismo, mas também polarizou a opinião pública, dificultando a formação de um debate saudável e construtivo sobre questões essenciais para a democracia.

Embora não tenha havido decretos específicos focados exclusivamente em combater *fake news*, o incentivo à transparência e a proteção da imprensa (quando houve) ajudaram a desenvolver uma cultura de verificação de fatos, na qual jornalistas e cidadãos se engajaram em desmentir informações falsas. A retórica negativa em relação à imprensa e as tentativas de censura, que por vezes ocorreram nas esferas governamentais e não governamentais, criaram um ambiente propício para o surgimento de *fake news*. Quando a mídia é desacreditada, torna-se mais fácil para desinformações se espalharem. Contudo, a promoção de uma comunicação clara e acessível ajuda a educar o público sobre a importância da verificação de informações e do consumo responsável de notícias, reduzindo a vulnerabilidade causada pelas *fake News*.

Ultrapassada essa introdução, pode-se afirmar que entre 2016 e 2022, diversos decretos presidenciais no Brasil abordaram assuntos relacionados à imprensa, comunicação e informação. Ainda que não diretamente, alguns decretos podem ter implicações sobre a

liberdade de imprensa e o funcionamento do jornalismo no país já que esse período foi marcado por crescente polarização política, desafios à atuação da mídia e a regulação da informação, refletindo uma tensão entre a necessidade de transparência e o controle de narrativas. Os decretos que impactaram a imprensa, comunicação e informação foram essenciais para entender como o governo se posicionou em relação à liberdade de imprensa e ao acesso à informação, levantando importantes questões sobre os direitos civis e o papel da mídia na manutenção de uma democracia saudável. A análise dessas medidas, à luz dos critérios de qualidade estabelecidos na teoria de Robert Dahl, é fundamental para avaliar as implicações sobre a qualidade democrática do país, especialmente no que diz respeito à pluralidade de vozes e ao debate público.

Destaco aqui alguns exemplos que envolvem esses temas de bastante relevância para a democracia brasileira no período. O Decreto nº 8.777/2016, inobstante ter sido publicado pela ex-presidente da República Dilma Rousseff, é de suma importância para a presente pesquisa, uma vez que foi editado no último dia do seu governo e começou a vigor no governo do ex-presidente Michel Temer. Esse decreto regulamentou a Lei de Acesso à Informação (LAI), que foi sancionada em 2011. A LAI é um marco importante para a transparência do governo e garante o direito do cidadão ao acesso à informação. Na busca de afirmação das disposições legais, os Decretos 9.690/18 e 9.716/19 alteraram e depois restabeleceram importantes disposições relacionadas à Lei de Acesso à Informação, causando certa instabilidade e transparência nas normas que, embora não trate diretamente da imprensa, a efetivação da transparência é fundamental para o exercício da informação verdadeira.

Por sua vez, os Decretos 9.624/19 a 9.627/19 renovaram as concessões das emissoras de TV, permitindo que operassem sem exclusividade no serviço de radiodifusão. Essa medida pode aumentar a concorrência entre as emissoras, mas também levanta questões sobre a qualidade e a diversidade da programação, uma vez que nem todas as emissoras dispõem dos mesmos recursos para investir. A edição do Decreto 9.837/19 dispensou emissoras de radiodifusão sonora da obrigatoriedade de retransmissão de programas oficiais do governo, o que pode reduzir a disseminação de informações institucionais importantes para o público. Em contrapartida, decretos posteriores (como o 10.456/20 e o 11.060/22) tentaram regulamentar essa situação ao definir horários e casos excepcionais de flexibilização.

O Decreto 9.942/19 aprovou regulamentações específicas para o Serviço de Retransmissão de Rádio na Amazônia Legal, reconhecendo a necessidade de uma abordagem adaptada para essa região. Esse reconhecimento é essencial para garantir que populações em áreas remotas tenham acesso a serviços de comunicação adequados. Vários decretos, como o

10.288/20 e o 10.326/20, buscaram regulamentar serviços de radiodifusão e concessões, mas muitos foram revogados ou alterados em um curto período, o que sugere um cenário de instabilidade nas políticas de comunicação. A criação do Comitê de Patrocínios do Sistema de Comunicação de Governo pelo Decreto 9.950/19 buscou estabelecer diretrizes para a comunicação governamental, mas sua eficácia dependerá da implementação prática e do engajamento dos diversos setores.

Os decretos presidenciais relacionados à imprensa, comunicação e informação durante o período de 2016 a 2022 revelaram uma dinâmica complexa e, muitas vezes, contraditória nas políticas de comunicação do Brasil. Enquanto algumas iniciativas buscaram promover a transparência e a acessibilidade à informação, outras levantaram preocupações sobre a liberdade de expressão e o direito do público à informação. A renovação de concessões de radiodifusão e a regulamentação dos serviços mostraram-se necessárias, mas frequentemente alteradas, resultando em um ambiente de incerteza para as emissoras e para a população.

Esses efeitos indicam que, para garantir uma imprensa livre e eficaz, bem como uma comunicação pública transparente, é fundamental que as políticas sejam estáveis e os direitos garantidos. O equilíbrio entre regulação e liberdade, bem como a continuidade nas iniciativas de transparência, são aspectos essenciais para assegurar que a comunicação e a informação possam cumprir seu papel de maneira eficaz e democrática no Brasil.

A interferência dos decretos presidenciais relacionados à imprensa, comunicação e informação no Brasil entre 2016 e 2022 apresenta implicações significativas para a qualidade da democracia, conforme os critérios estabelecidos na Teoria de Robert Dahl. A teoria de Dahl, focada na pluralidade, na inclusão e na proteção das liberdades individuais, oferece um referencial importante para avaliar esses impactos.

Exemplo desses impactos são os decretos que, ao renovar a concessão de emissoras de radiodifusão e modificar regras de retransmissão, revelam uma tentativa de promover a concorrência e a diversidade na mídia, o que é um aspecto positivo para a pluralidade democrática. No entanto, a dispensa de retransmissão de programas oficiais e a alteração de dispositivos da Lei de Acesso à Informação levantam preocupações sobre a transparência e o acesso à informação, que são fundamentais para uma cidadania bem-informada.

Um exemplo desses impactos são os decretos que, ao renovar as concessões das emissoras de radiodifusão e modificar as regras de retransmissão, demonstram uma tentativa de promover a concorrência e a diversidade na mídia, o que representa um aspecto positivo para a pluralidade democrática. No entanto, a dispensa de retransmissão de programas oficiais e a

alteração de dispositivos da Lei de Acesso à Informação levantam preocupações sobre a transparência e o acesso à informação, fundamentais para uma cidadania bem-informada.

Além disso, a oscilação nas políticas de comunicação e a revogação de regras importantes indicam uma instabilidade que pode afetar a confiança da população nas instituições públicas. A capacidade do governo de se comunicar de forma clara e acessível é vital para garantir que os cidadãos possam exercer sua liberdade de expressão e participação política de maneira efetiva. A falta de um ambiente regulatório estável pode dificultar a *accountability* dos órgãos governamentais, prejudicando o controle social.

Embora alguns decretos buscaram fortalecer a comunicação e garantir a pluralidade na radiodifusão, a eficácia dessas políticas em promover a qualidade da democracia foi comprometida quando ocorreram retrocessos na transparência e na responsabilidade pública. A relação entre comunicação, informação e democracia, conforme preconizado (Dahl, 2012) deve ser cuidadosamente monitorada pois é essencial encontrar um equilíbrio que assegure que a proteção de direitos e liberdades não seja sacrificada em nome da segurança ou da eficiência administrativa.

Em conclusão, o fortalecimento de uma democracia robusta depende da capacidade de garantir que todos os cidadãos tenham acesso a informações relevantes e possam participar ativamente do processo democrático. Para Dahl (2001, 2016, p. 111) a democracia exige a existência de fontes alternativas e independentes de informação. Isso implica dizer que os cidadãos devem ter acesso a diversas perspectivas e dados confiáveis e não apenas aqueles fornecidos pelo governo ou por um único meio de comunicação e, portanto, deve haver diversidade de fontes para fortalecer a capacidade da população de tomar decisões informadas e de forma independente.

3.3.7 Efeitos dos Decretos Relacionados ao Trabalho e Emprego

No período pesquisado entre 2016 e 2022, o Brasil viu a promulgação de uma série de decretos presidenciais relacionados às relações de trabalho e emprego, em um contexto de reformas econômicas e flexibilização das normas trabalhistas. Esses decretos abordaram questões como a modernização da legislação de trabalho, a regulamentação do trabalho informal e a promoção de novas modalidades de emprego, refletindo uma tentativa de adaptar o mercado de trabalho às demandas contemporâneas da economia. Contudo, essas mudanças também levantaram preocupações sobre a proteção dos direitos trabalhistas e o fortalecimento das relações de poder entre empregadores e empregados. A análise dessas medidas é crucial

para compreender suas implicações na qualidade da democracia, já que um ambiente de trabalho justo e equitativo é fundamental para a promoção de direitos civis e sociais, além de impactar diretamente a inclusão e a participação dos cidadãos na vida pública. Os resultados dessas políticas, portanto, oferecem compreensões importantes sobre as dinâmicas sociais e econômicas do país.

A seguir estão alguns dos principais decretos que tiveram implicações significativas nesses temas: A edição do Decreto 9.255/2017, regulamentou a Lei sobre o salário-mínimo, definindo sua política de valorização a longo prazo, o que é crucial para garantir uma remuneração digna e o poder de compra dos trabalhadores. Em outra esfera, o Decreto 9.450/2018 que criou a Política Nacional de Trabalho no Sistema Prisional, visando formalmente a ampliação da oferta de trabalho e a formação profissional para detentos e egressos, promovendo a reintegração social.

Houve impacto no mercado de trabalho a edição do Decreto 10.060/2019 que regulamentou o trabalho temporário, favorecendo a flexibilização nas contratações e buscando atender a demandas dinâmicas do mercado de trabalho. Com essa facilidade para contratações temporárias, significou um aumento da rotatividade de funcionários. O fato de as empresas poderem optar por contratar trabalhadores por períodos curtos, impacta diretamente na estabilidade do emprego e a continuidade das relações de trabalho.

No ano de 2022, último ano do governo de Jair Bolsonaro, houve uma numerosa alteração nos quadros servidores loteados nos órgãos públicos federais, aprovando a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança representando, a princípio, uma iniciativa significativa por parte do governo federal para reestruturar a administração pública.

Abaixo, detalho os principais decretos mencionados e os efeitos esperados de cada um deles: o Decreto 11.221/22 que se referiu ao INMETRO (Instituto Nacional de Metrologia). Este decreto aprovou a estrutura organizacional do INMETRO, no intuito de garantir a qualidade e a confiabilidade das medições e regulamentações técnicas no Brasil. A transformação de cargos em comissão afetou a alocação de funções estratégicas dentro da instituição. Já o Decreto 11.222/22 – que se refere ao CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica), que aprovou a nova estrutura, tinha o escopo de potencializar o CADE para aprimorar sua capacidade de agir contra práticas anticompetitivas, garantindo uma concorrência leal e protegendo os consumidores. A transformação de cargos tem a característica de facilitar a nomeação de profissionais com expertise necessária para essas funções.

Por seu turno, o Decreto 11.223/22, relativo a FUNASA (Fundação Nacional de Saúde) aprovou sua reestruturação FUNASA com o intuito de melhorar a eficácia no desenvolvimento de políticas de saúde pública e saneamento básico, especialmente em regiões mais carentes. A edição do Decreto 11.225/22, relativo ao DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes), visou fortalecer a gestão de infraestrutura, essencial para o desenvolvimento econômico do país. As alterações na estrutura de cargos podem permitir uma resposta mais rápida a desafios logísticos e de transporte.

Uma série de Decretos foram editadas na mesma data e com os mesmos objetivos, alterando apenas os destinatários da norma. Cito como exemplo os Decretos 11.226/22 a 11.234/22 e os Decretos 11.236/22 a 11.241/22. Todos esses decretos abrangeram diversos órgãos federais, promovendo uma atualização e otimização suas estruturas Regimentais e os Quadros Demonstrativos dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança. A configuração desses órgãos tem o efeito de impactar diretamente a forma como políticas públicas são implementadas e fiscalizadas.

O Decreto 11.244/22 relativo a Comissão Nacional de Energia Nuclear, também fez a sua reestruturação com objetivo de reforçar a segurança nuclear e a gestão de riscos associados à energia nuclear no Brasil, além de garantir que a pesquisa e os desenvolvimentos nesta área sejam realizados com alta eficiência. Essa regra foi repetida no Comando da Aeronáutica brasileira, através da edição do Decreto 11.263/22, com o fito de garantir que a gestão de questões relacionadas à aviação e defesa aérea seja feita de forma mais integrada e com foco nas necessidades atuais da sociedade e do país.

Não ficaram de fora algumas estruturas públicas. O Ministério da Ciência e Tecnologia teve sua reestruturação realizada através do Decreto 11.257/22, na tentativa formal de fortalecer as políticas de inovação e pesquisa científica, tentando promover um ambiente mais facilitador para a pesquisa e o desenvolvimento. Por fim, o Decreto 11.267/22 deu nova estrutura ao Ministério do Turismo, com o intuito de melhorar a gestão das políticas públicas voltadas para o turismo, contribuindo para a recuperação do setor e para a promoção de um turismo sustentável e inclusivo no Brasil.

Contudo, as alterações estruturais promovidas pelos decretos presidenciais editados em 2022, especialmente no último ano do governo de Jair Bolsonaro, geraram uma série de críticas e preocupações. As mudanças na estrutura de cargos em comissão levantaram preocupações sobre a possibilidade de favorecer a nomeação de aliados políticos e amigos, o que poderia caracterizar um clientelismo e uma politicagem exacerbada. Críticos argumentaram que isso

poderia enfraquecer a meritocracia e a eficiência dos órgãos públicos, uma vez que os cargos de confiança não são preenchidos por meio de concursos, mas sim por nomeações diretas.

Com a reestruturação de órgãos como a FUNASA e o CADE, houve receios de que as políticas públicas estabelecidas anteriormente fossem descontinuadas ou alteradas de maneira que poderiam prejudicar direitos sociais. Os opositores argumentaram que a mudança poderia enfraquecer a proteção e a promoção de direitos em áreas como saúde, meio ambiente e defesa da concorrência.

Outro fator foi a velocidade com que esses decretos foram editados. A rapidez na edição de múltiplos decretos no último ano de governo foi vista como uma tentativa de evitar maior exame e debate público sobre as mudanças propostas. Críticos destacaram que a falta de transparência nos processos de decisão poderia levar a uma implementação de políticas sem acompanhamento adequado da sociedade civil ou dos especialistas, comprometendo a sua eficácia e legitimidade.

Noutro rumo, a transformação de cargos comissionados e funções de confiança também foi criticada por potencialmente levar à precarização da administração pública, reduzindo a estabilidade e a continuidade das políticas em setores chave, além de possibilitar uma gestão que poderia ser menos comprometida com os interesses da população e mais voltada para objetivos eleitorais. Críticos destacaram que as reformas poderiam ser vistas como um ato de desmanche eleitoral, com o intuito de fortalecer a base política do governo em um momento em que a administração estava exatamente na disputa de eleições presidenciais.

É importante destacar que o último decreto do pacote foi o de número 11.244, editado em 21 de outubro de 2022. Apenas uma semana depois, no dia 30 de outubro, ocorreriam as eleições presidenciais em segundo turno entre Jair Messias Bolsonaro, que buscava a reeleição, e Luiz Inácio Lula da Silva, que aspirava ao terceiro mandato no comando do Poder Executivo Federal. Esse contexto suscitou dúvidas sobre as verdadeiras motivações por trás dessas mudanças, levantando questionamentos sobre se elas atenderiam realmente aos interesses da população ou se seriam impulsionadas por objetivos políticos de curto prazo.

Especialistas expressaram preocupação de que as alterações poderiam afetar programas e iniciativas que exigem continuidade e estabilidade. Mudanças bruscas na estrutura organizacional podem interromper projetos em andamento, especialmente em áreas críticas como saúde, meio ambiente e infraestrutura.

As críticas às alterações promovidas pelos decretos de 2022 ilustram a complexidade e a sensibilidade das reformas na administração pública, especialmente em um contexto eleitoral. A percepção de que essas mudanças poderiam ser motivadas por interesses políticos em

detrimento do serviço público gerou um debate importante sobre a necessidade de uma gestão pública que priorize a eficiência, a transparência e a responsabilidade, independentemente do ciclo eleitoral. A legitimidade das ações do governo e a confiança da população nas instituições democráticas dependem, em grande parte, de como esses processos são conduzidos e da inclusão da sociedade civil nas discussões sobre políticas públicas.

Voltando ao objetivo geral da presente pesquisa, anoto que o impacto dos decretos presidenciais relacionados ao trabalho e emprego entre 2016 e 2022 na qualidade da democracia, à luz dos critérios definidos por Robert Dahl, pode ser avaliado no sentido de que esses decretos que promoveram a reestruturação da administração pública, especialmente em um contexto de reformas trabalhistas e politização de cargos, levantam preocupações significativas sobre a qualidade da democracia no Brasil.

Por um lado, a criação de políticas voltadas para a inclusão de pessoas em situação de vulnerabilidade, como aquelas no sistema prisional, pode ser vista como um avanço para a promoção de direitos sociais e a capacitação de cidadãos, contribuindo para a pluralidade democrática. Por outro lado, as críticas relacionadas à politização das nomeações e à falta de transparência comprometem os princípios de inclusão e responsabilidade, fundamentais para a saúde democrática. As mudanças nos cargos em comissão, promovendo a possibilidade de favorecimento e a precarização da gestão pública, reduzem a confiança da população nas instituições e na sua capacidade de atuar em prol do bem comum.

Em conclusão, ao tratar dos temas da transparência e abrangência, se referindo as operações do governo (Dahl, 2001, 2016, p. 143) avalia que a qualidade da democracia é ameaçada quando as práticas de governança não garantem acesso igualitário à informação, *accountability* e participação efetiva da sociedade nas decisões públicas. Portanto, os efeitos desses decretos, ao balancear avanços e retrocessos, evidenciam uma redução da qualidade da democracia, sinalizando para a necessidade de garantir que a reestruturação do trabalho e emprego sirva não apenas a interesses políticos, mas também promova uma democracia inclusiva, responsiva e responsável.

3.3.8 Efeitos dos Decretos Relacionados ao Controle Social.

Diversos decretos presidenciais foram editados no Brasil no período de 2016 a 2022, abordando a temática do controle social, refletindo uma busca, pelo menos de maneira formal, pela transparência e participação cidadã nas políticas públicas. Esses decretos se inserem em um contexto político em que a promoção da governança democrática e o fortalecimento das

instituições foram discutidos de forma aguda. Medidas como a regulamentação da participação da sociedade civil na formulação de políticas causaram impacto na forma de participação dos cidadãos, quando o assunto é a própria voz ativa nas decisões que impactam suas vidas. Ora diminuindo, ora fortalecendo os instrumentos de controle social.

Essas iniciativas levantaram questões sobre a real implementação de mecanismos de controle e a efetividade da participação popular, além de possíveis retrocessos em um ambiente de crescente polarização política. A análise dessas medidas e seus resultados é fundamental para compreender como o controle social impacta a qualidade da democracia no Brasil, evidenciando tanto os avanços quanto os desafios enfrentados na construção de um espaço democrático mais inclusivo e transparente.

Nesse sentido, podemos inicialmente mencionar os seguintes decretos presidenciais relacionados ao controle social no período de 2016 a 2022. Inicialmente, ainda no governo de Michel Temer, destaco a edição do Decreto 9.305/18 que estabeleceu a composição e competências do Conselho de Participação do Fundo Garantidor do FIES, visando um melhor controle e acompanhamento do financiamento estudantil. A transparência no uso dos recursos do FIES foi reforçada. A política do idoso foi alcançada pelo Decreto 9.494/18 que alterou normas relativas ao Conselho Nacional dos Direitos do Idoso e ao Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência, visando criar uma estrutura mais efetiva para a defesa dos direitos desses grupos vulneráveis.

Durante o governo de Jair Bolsonaro, foi editado o Decreto 9.812/19 que ajustou, ao seu modo, diretrizes anteriores sobre colegiados da administração pública, alterando critérios de funcionamento e prestação de contas, surtindo efeito e implicações na transparência nas ações governamentais. Pelo Decreto 9.834/19, instituiu o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, estabelecendo um procedimento de avaliação nas políticas implementadas por seu governo que, em sua forma, apontava para o objetivo de garantir a eficácia e eficiência dessas políticas. Foi editado o Decreto 9.835/19, que alterou as disposições sobre o Conselho Superior de Governança do Ministério da Defesa, buscando aprimorar a governança e *accountability* nas atividades do ministério. Publicou também o Decreto 9.855/19 que criou o Comitê Gestor do Programa Criança Feliz, cujo escopo formal era monitorar e avaliar o impacto do programa, na tentativa de promover o bem-estar infantil através de ações integradas.

Decreto 9.856/19 que Instituiu o Comitê de Acompanhamento pela Sociedade Civil para a Classificação Indicativa, fomentando a participação da sociedade civil nas discussões sobre conteúdos disponibilizados. Foi editado o Decreto 10.005/19 que revogou normas

anteriores relativas ao processo eleitoral do Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas e dos Conselhos Federais dos Técnicos Industriais, gerando maior flexibilidade na organização desses conselhos.

O Conselho de Segurança foi afetado pelo Decreto 10.034/19 que alterou normas referentes ao Conselho Gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública, buscando ampliar o controle social sobre ações de segurança. Da mesma forma, os Conselhos relacionados a meio ambiente também foram afetados com a edição do Decreto 10.131/19 que modificou a estrutura do Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia.

A inclusão social também teve seu momento de intervenção através da edição do Decreto 10.177/19 que instituiu o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, que visava em sua forma promover maior proteção e representatividade para essa comunidade. Sobre a área da saúde foi editado o Decreto 10.236/20 que aprovou o Regimento Interno do Conselho de Saúde Suplementar, regulamentando sua atuação. Houve regulamentação direcionada ao transporte através da edição do Decreto 10.298/20 que instituiu o Conselho Nacional de Secretários de Transportes, visando coordenar ações e políticas de transporte no âmbito nacional.

O Decreto 10.321/20 alterou o decreto que instituiu o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, adaptando suas competências às necessidades atuais. Foi publicado o Decreto 10.345/20 que definiu a composição e competências de Conselhos relacionados a Fundos Garantidores, alterando a responsabilidade na gestão de riscos em projetos de infraestrutura. A área da educação também houve afetação com a edição Decreto 10.655/21 que instituiu o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica. O Decreto 11.009/22 que abordou aspectos relativos ao Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial. O Decreto 11.012/22 que alterou o Decreto nº 8.154/13, que regula a composição do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Essa mudança tinha a mensagem formal de aprimorar a supervisão e a responsabilidade em relação à prevenção de torturas no sistema de justiça e nas instituições de segurança pública. Decreto 11.018/22 que modificou o Decreto nº 99.274/90, que trata da composição do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Essa revisão das diretrizes do CONAMA teve implicações significativas na formulação e na governança das políticas ambientais.

Entre 2016 e 2022, diversos decretos presidenciais no Brasil impactaram o controle social por meio da criação, alteração ou extinção de conselhos e comitês. É importante destacar que o controle social é um mecanismo fundamental para a participação da sociedade na

formulação e na fiscalização das políticas públicas. Os resultados desses decretos podem ser analisados em diferentes aspectos.

Embora alguns novos espaços tenham sido criados, muitos esforços em direção a um controle social efetivo foram complicados e limitados, resultando em desafios para a participação da sociedade civil e a transparência das ações governamentais. O equilíbrio entre a participação popular e a governança continua a ser um tema importante no debate político e social do país.

Muitos desses decretos presidenciais relacionados ao controle social receberam diversas críticas e impugnações, quando muitos críticos alegaram que a alteração de conselhos e a criação de comitês poderiam favorecer a politização das nomeações, gerando preocupações sobre a falta de critérios meritocráticos e a possibilidade de que interesses políticos de curto prazo fossem priorizados em detrimento da eficácia das políticas públicas.

Outra questão apontada foi que decisões importantes estavam sendo tomadas sem a participação adequada da sociedade civil e dos especialistas, comprometendo a qualidade das discussões sobre os temas abordados, sendo que algumas alterações nos conselhos foram vistas como uma possível precarização dos mecanismos de proteção de grupos vulneráveis, como idosos e pessoas com deficiência. Houve receios de que as mudanças comprometessem a eficácia das políticas públicas destinadas a esses grupos, diminuindo sua proteção e, por fim, e o mais prejudicial à democracia, é que, apesar de alguns decretos promoverem a participação da sociedade civil, na prática, as mudanças poderiam não garantir uma verdadeira inclusão das vozes da população nas decisões governamentais, levando a um controle social superficial.

À luz dos critérios definidos por Robert Dahl, que ressaltam a importância da inclusão, da participação cidadã e da transparência para a qualidade da democracia, é possível afirmar que os decretos presidenciais relacionados ao controle social entre 2016 e 2022 tiveram uma interferência híbrida na qualidade da democracia no Brasil, de forma que prejudicou reduzindo a participação em alguns temas e aumentou em outros.

O lado positivo é que ao constatar que a iniciativa de criar e reformular conselhos e comitês promoveu, em princípio, um padrão de maior inclusão e participação da sociedade civil na formulação e monitoramento de políticas públicas. Isso está alinhado com o princípio de (Dahl, 2001, 2016) de que uma democracia saudável deve permitir que os cidadãos tenham voz ativa nas decisões que os afetam. Essa participação está diretamente ligada à transparência e *Accountabilidade*, uma vez que os decretos visaram, em diversos casos, aumentar a transparência e a responsabilidade no uso de recursos públicos e na implementação de políticas, um aspecto que Dahl considera vital para evitar abusos de poder e garantir que os governantes

sejam responsabilizados por suas ações. Apenas um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima para as pessoas viverem sob leis de sua própria escolha (Dahl, 2001, 2016, p. 66).

Apesar de alguns avanços, as críticas sobre a profundidade da participação popular ressaltam que, para que a democracia seja efetivamente robusta, é essencial que a inclusão não seja apenas uma formalidade. A falta de um verdadeiro espaço para a voz da população nas decisões significa que as decisões podem não refletir as necessidades e aspirações da cidadania, comprometendo, assim, a legitimidade do processo democrático.

Para finalizar essa análise específica sobre esses decretos sobre controle social, afirmo que apesar de pequenos avanços, as limitações identificadas – como a politização, a falta de compromisso real com a inclusão e as críticas recebidas sobre a eficácia – indicam que esses avanços não foram suficientes para assegurar uma democracia plenamente robusta. A qualidade da democracia no Brasil, portanto, permanece em desafio, exigindo um esforço contínuo para garantir que as decisões políticas reflitam verdadeiramente a vontade popular e que os direitos de todos os cidadãos sejam respeitados e promovidos.

3.3.9 Efeitos dos Decretos Relacionados à Violência e Corrupção.

O Brasil, no período de 2016 a 2022 enfrentou um contexto de crescente violência e corrupção e esses fatos certamente somaram para motivar a edição de diversos decretos presidenciais destinados a abordar essas questões críticas. Eles refletem a tentativa dos governos em implementar medidas que visavam melhorar a segurança pública, combater a corrupção e restaurar a confiança nas instituições. Pelo menos é o que vê escrito nos textos desses decretos. No entanto, essas ações também levantam importantes questões sobre suas implicações na qualidade da democracia, uma vez que a luta contra esses problemas muitas vezes pode justificar medidas mais autoritárias ou a limitação de direitos civis. A análise desses decretos é fundamental para entender como as estratégias adotadas para enfrentar a violência e a corrupção impactam não apenas a eficácia das políticas públicas, mas também a proteção das liberdades individuais e a participação ativa da sociedade civil na governança, elementos essenciais para o fortalecimento de uma democracia saudável e funcional. A seguir passo a mencionar alguns dos principais decretos que trataram desses temas no período analisado: dentre eles destaco o Decreto 9.586/18 editado no governo de Michel Temer que instituiu o Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres e o Plano Nacional de Combate à Violência

Doméstica, focando no enfrentamento da violência contra a mulher e na promoção dos direitos femininos, na tentativa de fortalecer a segurança e proteção desse grupo vulnerável.

Já no governo de Jair Bolsonaro, foi publicado o Decreto 9.468/19, que criou o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, apresentando formalmente uma estrutura na tentativa de monitorar e avaliar políticas de transparência e corrupção, visando aumentar a *accountability* do governo. Há também a edição do Decreto 9.755/19 que estabeleceu o Comitê Interministerial de Combate à Corrupção, coordenando ações de diversos ministérios em um esforço coletivo contra práticas corruptas na administração pública. O Decreto 9.986/19 que alterou a composição do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, com o escopo formal de aprimorar sua eficácia e representatividade, na busca de resultados para fortalecer as iniciativas de combate à corrupção. O Decreto 10.153/19 que dispôs sobre salvaguardas de proteção à identidade dos denunciadores de ilícitos, incentivando a denúncia de irregularidades sem temor de represálias, promovendo uma cultura de transparência e responsabilidade na administração pública. Editou ainda o Decreto 10.906/21 que instituiu o Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio, visando a prevenção e resposta à violência de gênero, na tentativa de contribuir para a proteção das mulheres e redução da impunidade.

A edição dos decretos presidenciais entre 2016 e 2022 no Brasil, que visavam combater a violência e a corrupção, teve implicações diversas para a qualidade da democracia, especialmente quando analisadas à luz dos critérios de Robert Dahl, que define várias condições essenciais para um saudável funcionamento democrático. Exemplo disso é a criação de conselhos e comitês, como os voltados para a transparência pública e o enfrentamento da violência contra a mulher que indicaram um esforço para aumentar a participação da sociedade civil. Segundo Dahl (2001, 2006, p. 92) a plena inclusão é fundamental para uma democracia robusta, no entanto, a eficácia desse envolvimento deve ser constantemente avaliada para garantir que não seja meramente formal.

Os decretos que estabelecem mecanismos de transparência e *accountability*, como o Conselho de Transparência e o Comitê Interministerial de Combate à Corrupção, são essenciais para a qualidade democrática. A responsabilidade governamental é crítica para evitar abusos de poder (Dahl 2001, 2006). Nesse sentido, esses esforços podem fortalecer a confiança nas instituições, quando efetivamente implementados. Já a luta contra a corrupção e a violência, embora necessária, pode resultar em medidas que restringem direitos civis e a liberdade de expressão se não forem acompanhadas de salvaguardas adequadas. A combinação de crises sociais e tentativas de controle pode levar a ações mais autoritárias, minando os fundamentos

democráticos. Assim, a implementação de políticas focadas na proteção de grupos vulneráveis, como as mulheres no contexto da violência doméstica, reflete um aspecto positivo em relação aos direitos humanos, alinhando-se com a necessidade de diversidade e proteção na democracia.

A edição desses decretos possui implicações significativas para a qualidade da democracia brasileira, tanto positivas quanto negativas. Embora haja um potencial para fortalecimento da participação cívica e da accountability, a presença de riscos associados a medidas autoritárias e a necessidade de avaliações constantes sobre a eficácia e a proteção de direitos são fundamentais. A análise das estratégias contra a corrupção e a violência deve, portanto, considerar a integridade dos princípios democráticos de Dahl, assegurando que a resposta a esses desafios não prejudique as liberdades e os direitos dos cidadãos, mas, ao contrário, contribua para um ambiente democrático mais saudável e inclusivo.

Finalizo esse tópico, anotando que os decretos editados no Brasil entre 2016 e 2022 refletem um esforço, pelo menos de maneira formal, do governo para enfrentar a violência e a corrupção, proporcionando estruturas e políticas focadas na transparência, proteção dos direitos humanos e combate a práticas corruptas. Contudo, essas medidas também levantam questões sobre as possíveis restrições às liberdades civis e a forma como a luta contra problemas sociais pode justificar ações mais autoritárias. A eficácia dessas políticas, portanto, não se limita apenas à sua execução, mas também à forma como respeitam e promovem os direitos individuais e a participação da sociedade civil. A análise e implementação cuidadosa dessas iniciativas são cruciais para garantir que a resposta a esses desafios não comprometa a qualidade da democracia no Brasil.

3.3.10 Efeitos dos Decretos Relacionados aos Direitos Humanos.

O Brasil presenciou a edição de uma série de decretos presidenciais no período de 2016 a 2022 que abordaram a questão dos direitos humanos em um contexto de intensas transformações políticas e sociais. Esses decretos, quando olhados em sua forma, refletiram uma tentativa do governo de estabelecer diretrizes para a promoção e proteção dos direitos fundamentais, englobando temas como igualdade racial, direitos das mulheres, direitos das populações LGBTQIA+, e a proteção de minorias e vulneráveis.

No entanto, essas medidas foram frequentemente acompanhadas de criticidade e questionamentos sobre sua efetividade e alinhamento com os princípios democráticos. As implicações desses decretos na qualidade da democracia são profundas, uma vez que a proteção dos direitos humanos é essencial para garantir a dignidade, a liberdade e a participação cidadã

em um estado democrático. Assim, a análise dessas iniciativas se torna ponto principal para entender não apenas seu impacto imediato sobre os indivíduos e grupos afetados, mas também seu efeito sobre o fortalecimento ou a erosão das instituições democráticas no Brasil.

Para tanto passo a listar aqui alguns dos principais decretos que tratam do tema. Por exemplo o decreto que instituiu a Política Nacional de Direitos Humanos (PNDH), que buscou garantir e promover os direitos humanos através de ações voltadas para a cidadania, a igualdade e o respeito à diversidade. No governo de Michel Temer, viu-se ainda a edição do Decreto nº 9.199/2017 que regulamentou a Lei de Migração, facilitando a proteção de migrantes e refugiados, e reforçando seus direitos no Brasil. Editou o Decreto nº 9.285/2018 que reconheceu a situação de vulnerabilidade de migrantes venezuelanos devido a crises humanitárias, promovendo ações de acolhimento e assistência. Publicou o Decreto nº 9.404/2018 que teve por objetivo instituir a política nacional de acessibilidade e inclusão, promovendo medidas que asseguram os direitos de pessoas com deficiência, buscando garantir sua inclusão plena na sociedade; o decreto que regulamenta a Política Nacional de Direitos Humanos, promovendo a inclusão social e a proteção de direitos humanos, com foco em grupos historicamente marginalizados, como mulheres, negros, indígenas e LGBTQIA+. Analisamos o Decreto nº 9.286/2018 que definiu a composição e funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial, voltado a acolher pessoas em situação de vulnerabilidade por migração. Ainda na área dos direitos humanos, editou o Decreto nº 9.331/2018 que instituiu o Prêmio Direitos Humanos, reconhecendo e valorizando ações de defesa dos direitos humanos, bem como o Decreto nº 9.400/2018 que criou o Fórum Nacional de Ouvidores dos Direitos Humanos para facilitar a escuta e a defesa de direitos. Colocou em vigência no seu governo o Decreto nº 9.370/2018 que concedeu indulto especial a mulheres presas, como uma medida de humanização do sistema penal.

Durante o governo de Jair Bolsonaro, foi editado o Decreto nº 9.937/2019 que estabeleceu o Sistema Nacional de Defesa dos Direitos Humanos, visando articular ações do governo federal e promover medidas de proteção e defesa de indivíduos e grupos vulneráveis. Publicou o Decreto nº 9.887/2019 que estabeleceu a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, estabelecendo medidas para o combate a essa prática. Durante seu mandato, foi publicado o Decreto nº 10.622/2021 que criou a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, dando ênfase à proteção dos direitos de famílias afetadas. Publicou o Decreto nº 10.815/21 que alterou o Decreto nº 9.937/19, que instituiu o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas. Essa atualização buscou fortalecer as medidas de proteção para aqueles que enfrentam riscos devido ao seu trabalho de

defesa de direitos, na tentativa de promover maior segurança e suporte institucional para esses indivíduos. Editou o Decreto nº 11.012/22 que modificou o Decreto nº 8.154/13 ao dispor sobre a composição do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Decreto nº 11.066/22 que alterou o Decreto nº 9.887/19, que versa sobre a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo. Essa modificação visou aprimorar a atuação da comissão para intensificar os esforços no combate ao trabalho escravo contemporâneo, abordando um dos problemas mais graves em termos de direitos humanos no Brasil.

Os decretos relacionados aos direitos humanos entre 2016 e 2022 refletem, no seu texto, um esforço do governo brasileiro para promover a inclusão e a proteção de grupos vulneráveis, fortalecendo mecanismos que buscam garantir direitos fundamentais. As iniciativas e regulamentações abordaram questões de acessibilidade, proteção de migrantes, defesa de direitos e erradicação de práticas abusivas, como o trabalho escravo. Embora essas ações representem avanços significativos na redação escrita dos decretos, a eficácia dessas políticas nem sempre foram possíveis pois se viram dependentes de sua implementação prática e do compromisso contínuo do governo em respeitar e promover os direitos humanos. A valorização das vozes de grupos marginalizados e a promoção de uma cultura de respeito aos direitos fundamentais são essenciais para garantir a qualidade da democracia no Brasil.

O resultado desses decretos relacionados aos direitos humanos editados 2016 e 2022 podem ser resumidos em tentativas frustradas quanto ao fortalecimento da Proteção a Grupos Vulneráveis, mesmo com a instituição de programas e comitês que almejavam aumentar a segurança e os direitos de defensores dos direitos humanos, comunicadores e ambientalistas. Em poucos momentos verificou-se a promoção da acessibilidade, quando da implementação da Política Nacional de Acessibilidade para a inclusão de pessoas com deficiência na sociedade. Vislumbrou-se tímidos investimentos em amparo a migrantes, para o reconhecimento e acolhimento de migrantes em situação de vulnerabilidade, especialmente aqueles afetados por crises humanitárias. No que se refere a erradicação do trabalho escravo, pouca prática se viu nesse sentido, ainda que tenham sido propostas ações mais para prevenir e erradicar o trabalho escravo contemporâneo, não se verificando uma promoção de conscientização e intervenções efetivas.

Verificou-se uma proteção legal e indultos, através de medidas de indulto e a humanização do sistema prisional, beneficiando especialmente mulheres em situações adversas, com as medidas do Decreto 9370/2018. Apesar do texto escrito no decreto, não houve efetividade de uma Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, falhando no estabelecimento de diretrizes para localizar pessoas desaparecidas.

Assim, embora os resultados práticos sejam variados, as ações promovidas pelos decretos indicaram em seus textos um esforço significativo para enfrentar questões críticas de direitos humanos no Brasil. Contudo, a eficácia real dessas medidas ainda depende de uma implementação consistente e do compromisso contínuo do governo com a proteção de todos os cidadãos e grupos marginalizados, assegurando que os avanços sejam sustentáveis e que se traduzam em mudanças significativas na realidade social. A mera edição de decretos não basta para assegurar tais direitos. É necessária colocar em efetiva prática as políticas que constam formalmente em seus textos.

Dessa forma, a interferência dos decretos sobre direitos humanos na qualidade da democracia no Brasil, quando analisada a partir dos critérios de Robert Dahl, revela um panorama complexo, tanto do lado dos avanços, quanto aos desafios. Podemos destacar como ponto positivo os decretos que promovem a proteção de grupos vulneráveis, como mulheres, indígenas, pessoas com deficiência e migrantes, buscam aumentar a inclusão e a participação desses grupos nas decisões políticas que os afetam, alinhando-se ao princípio de Dahl (2001, 2016, p. 61) de que uma democracia deve garantir que todos os cidadãos tenham voz ativa. A eficácia dessa inclusão depende da real implementação das políticas e da capacidade dos grupos vulneráveis de se organizarem e expressarem suas demandas, o que ainda enfrenta barreiras estruturais. Dahl (2001, 2016, p. 100) ao tratar da cidadania inclusiva, assevera que a nenhum adulto residente no país pode ser negados direitos civis.

A criação, pelos decretos, de comissões e mecanismos para monitorar e proteger direitos, assim como a promoção de programas de proteção a defensores de direitos humanos, evidenciam um movimento em direção a maior transparência e responsabilidade. Contudo, reafirmo, devem ser colocados em efetiva prática. Esses instrumentos são essenciais para a qualidade democrática e visam evitar a impunidade. Por isso é importante ressaltar que a aplicação efetiva e contínua desses mecanismos é crucial, porém, e se não forem acompanhados de ações que garantam a responsabilização, eles podem se tornar meramente formais.

Quando se verifica a ênfase dos decretos na proteção de direitos, como a criação de políticas para a erradicação do trabalho escravo e a proteção a defensores de direitos humanos, é um sinal positivo da luta por justiça social, que é fundamental para a qualidade democrática. Contudo, há riscos de que medidas de controle social ou segurança possam se sobrepor a garantias de direitos civis, levando a uma erosão das liberdades. Dahl alerta que uma democracia frágil pode ser tentada a restringir liberdades em nome da ordem ou segurança, o que deve ser monitorado.

Um outro ponto que alinha à teoria de Dahl é que o esforço para articular ações de defesa de direitos humanos pode contribuir para a legitimidade das instituições, especialmente se estes esforços resultarem em melhorias concretas na proteção da população vulnerável e no fortalecimento da sociedade civil. Para Dahl (2001, 2016, p.106) as instituições são necessárias para satisfazer os critérios de democracia.

Em suma, os decretos de direitos humanos editados entre 2016 e 2022 têm o potencial de fortalecer a democracia no Brasil, promovendo inclusão, transparência e proteção dos direitos civis. No entanto, sua eficácia e impacto na qualidade da democracia dependem profundamente da implementação prática, do comprometimento das instituições e da sociedade em garantir que esses avanços não sejam comprometidos por medidas autoritárias. A vigilância contínua e a capacidade de resposta às demandas sociais são essenciais para que a democracia brasileira se mantenha saudável, inclusiva e funcional, conforme preconizado pelos critérios de Dahl.

CONCLUSÃO

A presente tese ofereceu uma análise abrangente do impacto normativo dos decretos presidenciais na qualidade da democracia brasileira, especialmente durante os mandatos de 2016 a 2022. Os capítulos fundamentais desta pesquisa, incluindo a fundamentação teórica, as democracias na América Latina e a análise dos decretos, permitiram uma compreensão mais holística da interação entre os atos normativos e os critérios de qualidade democrática de Robert Dahl.

No capítulo da fundamentação teórica, foi explorada a teoria de Robert Dahl sobre a democracia, destacando seus critérios de qualidade - incluindo a participação significativa, a competição política, a liberdade de expressão e a pluralidade de fontes de informação - dentro de uma visão de democracia real, apurando os conceitos na teoria da Poliarquia. A análise dos decretos presidenciais à luz dessa teoria possibilitou identificar em que medida esses critérios foram respeitados ou comprometidos, servindo como base para a investigação empírica.

No segundo capítulo, foi feita uma análise das democracias na América Latina, considerando o legado do colonialismo e suas consequências para a qualidade democrática na região. A pesquisa revelou que a história colonial, marcada pela opressão e centralização do poder, gerou um ambiente onde os traços de autoritarismo ainda são visíveis. Ao confrontar essa realidade com os critérios de qualidade democrática de Dahl, ficou evidente que os desafios enfrentados por muitos países latino-americanos, como corrupção, desigualdade e falta de inclusão política, comprometem a implementação plena dos critérios democráticos, resultando em instituições fragilizadas e na limitação da participação cidadã.

Na parte empírica da pesquisa, contida no terceiro capítulo, foi realizada uma análise crítica dos decretos emitidos entre 2016 e 2022 que tinham correlação com os critérios de qualidade democrática estabelecidos na teoria de Dahl. Os resultados mostraram que, enquanto certos decretos favoreciam a transparência e a participação social, muitos infringiam diretamente os critérios de qualidade democrática, como o direito à informação e a liberdade de expressão, evidenciando um uso estratégico que desconsiderava a *accountability*.

Os resultados desta pesquisa confirmaram a hipótese inicial de que a prerrogativa que têm os Presidentes da República para editar decretos, impacta diretamente os pilares da democracia, inclusive criando ambiente que favorece práticas autoritárias em muitos casos. Essa estratégia não apenas desgasta as instituições democráticas, mas também perpetua um controle centralizado sobre o sistema político, mesmo que disfarçado sob a aparência de iniciativas progressistas.

Por fim, a análise dos decretos à luz dos critérios de Dahl demonstrou que a qualidade da democracia no Brasil está intimamente ligada ao uso estratégico das normas presidenciais e reforça a relevância de uma vigilância contínua por parte da sociedade civil e das instituições democráticas para salvaguardar os direitos civis e a integridade do processo democrático. Assim, os achados desta tese não apenas contribuem para o entendimento da realidade política brasileira, mas também oferecem *insights* valiosos para o fortalecimento das práticas democráticas na região.

Espera-se que este estudo contribua para a literatura sobre democracia ao iluminar e que medida atos do Poder Executivo podem impactar a qualidade democrática em contextos específicos. A partir da combinação entre teoria e análise empírica, espera-se que as descobertas ofereçam uma nova perspectiva sobre a interação entre Poder Executivo e os princípios democráticos.

Porém, vale ressaltar que este trabalho apresenta algumas limitações. Observo que a análise se concentrou apenas em decretos executivos no período de 2016 a 2022 e não considerou outras formas de legislação que também podem afetar a qualidade democrática. Além disso, a abordagem qualitativa pode não capturar todas as nuances das interações políticas relevantes, especialmente no que tange à conceituação de democracia adotada nessa pesquisa.

Futuros estudos poderão expandir essa análise para incluir uma avaliação mais ampla das políticas públicas ou investigar o impacto de legislações específicas no comportamento e participação do cidadão na sociedade e, via de reflexo, na qualidade da democracia. Também será interessante explorar como o controle social e a mobilização da sociedade civil podem mitigar os efeitos negativos de decretos executivos.

Em última análise, a pesquisa enfatiza a importância de uma vigilância contínua sobre o uso dos decretos do Poder executivo na Democracia. A interação entre cidadãos, instituições e políticas públicas é fundamental para garantir que a democracia se mantenha robusta e inclusiva. Portanto, é imperativo que tanto acadêmicos quanto cidadãos permaneçam atentos a esses debates e às suas implicações para o futuro da democracia no Brasil.

REFERÊNCIAS

- ARENDDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**- Rio de Janeiro: Companhia de Bolso, 2021
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- BALESTRIN, Luciana. **América Latina e o giro decolonial**. Revista Brasileira de Ciência Política- Brasília. Julho de 2013 - <https://doi.org/10.1590/S0103-33522013000200004> Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/DxkN3kQ3XdYYPbwwXH55jhv/> Acesso em: 20 out. 2024.
- BAQUERO, Marcello. **Democracia e desigualdades na América Latina: novas perspectivas**/Marcello Baquero. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade: Para uma teoria geral da política**. 12ª Edição Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. 173 p. (Pensamento Crítico, 69). Tradução: Marco Aurélio Nogueira.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra 1986, p. 09-10.
- BONAVIDES, Paulo. **Constituição cidadã**/Zulmar Fachin, coordenador- Rio de Janeiro: Forense: São Paulo: Método, 2008, p.218.
- BRITO, Mariana. **Índices de democracia: como mensurar os princípios democráticos?** . Disponível em: <https://www.politize.com.br/indices-de-democracia/>. Acesso em: 29 set. 2024
- BRASIL. Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 1 abr. 2023.
- BRASIL. Lei Nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.826.htm. Acesso em: 01 jun.2023.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estado de direito**. Lisboa: Gradiva, 1999.
- CODATO, Adriano Nervo. **Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia**- *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 2006. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000200008> Disponível em <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/yMwgJMTKNWTwGqYTZMZcPhM/> Acesso em: 13 jul. 2024.
- COMPARATO, Fábio Konder. **Para viver a democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1989. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/000793187> Acesso em: 22 jun. 2023.

CRUZ, A. K. V., and CHALOUB, J. **O Enigma do populismo na América Latina: conceito ou estereótipo?** In: BATISTA, M., RIBEIRO, E., and ARANTES, R., eds. *As teorias e o caso* [online]. Santo André: Editora UFABC, 2021, pp. 143-190. ISBN: 978-65-89992-29-5. <https://doi.org/10.7476/9786589992295.0006>. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/d3r7w/pdf/batista-9786589992295-06.pdf> Acesso em: 13 jun. 2024.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**/ Robert A. Dahl; tradução Patricia de Freitas Ribeiro; revisão da tradução Aníbal Mari. – São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Trad. B. Sidou. Brasília: UnB, 2001.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia** / Robert A. Dahl; tradução de Beatriz Sidou, - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, 2016 (2.a reimpressão)

DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e Oposição**/ Robert A. Dahl: Prefácio Fernando Limongi; tradução Celso Mauro Paciornik. – 1 ed. 4. Reimp. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2022. – (Clássicos; 9).

DAVIS, Angela. **Democracia para quem? : ensaios de resistência** / Angela Davis, PatricianHill Collins, silvia Federici.- 1.ed.- São Paulo: Boitempo, 2023.

DIAMOND, Larry y Leonardo Morlino 2005 “Introduction”. En: L. Diamond y L. Morlino (eds.). **Assessing the quality of democracy**. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

ESPING-ANDERSEN. As três economias políticas do *Welfare State*. Lua Nova, n. 24, set. 1991.

FACHIN, Zulmar. **Constituição Cidadã**. Rio de Janeiro: Forense, 2008

FRASER, Nancy. **Justiça interrompida: reflexões críticas sobre a condição “pós-socialista”**. Tradução Ana Claudia Lopes, Nathalie Bressiani. – 1. ed.- São Paulo: Bontempo, 2022.

FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **Redistribution or recognition? A politicalphilosophical exchange**. London: Verso, 2003.

GARGARELLA, Roberto. **La derrota del derecho em América Latina** 2ª. ed. 1ª. reimp. – Cidade Autónoma de Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina, 2021.

GARGARELLA, Roberto. **Castigar al prójimo: por una refundación democrática del derecho penal**. 1ª. ed. 1ª reimp. – Cidade Autónoma de Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina, 2022.

GUARIGLIA, Osvaldo - **¿El ocaso de la democracia?** Osvaldo Guariglia ... [et. Al]. -1ª ed.- Cidade Autónoma de Buenos Aires: Prometeo Libros, 2014.

HABERMAS, Jurgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

HUNTINGTON, Samuel. **A Terceira Onda: democratização no final do século XX**. São Paulo: Ed.Ática, 1994.

JAWDAT Abu-El-Haj. **Robert Dahl (1915-2014): Poder político, liberalização e contestação nas democracias**. Revista Brasileira de Ciência Política, nº13. Brasília, janeiro - abril de 2014, pp. 7-17.
<https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/HqFRTZ8hS4SDtCQzRYqjYfL/?format=pdf&lang=pt>
 Acesso em: 24 jul. 2024

LUCCAS, Taciana M. L e Damian, Ieda P. M. 2021. **O papel da comunicação no processo do compartilhamento do conhecimento no ambiente organizacional**. Revista Iberoamericana de Ciência da Informação. ISSN 1983-5213. - DOI: <https://doi.org/10.26512/rici.v15.n1.2022.39520> Disponível em: <https://periodicos.unb.br/> Acesso em: 17 set. 2024.

MACEDO JUNIOR, Ronaldo P. **Constituição, soberania e ditadura em Carl Schmitt**. Scielo Brasil, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/Jhcwj5QQxR7HtYtVK5c7yBv/#> Acesso em: 10 jun. 2024

MALDONADO, Manoel Arias. **Abecedário democrático**. 1ª Ed. Madri: Turner Publicações SL, 2021.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

MONTEIRO, V. **A poliarquia de Robert A. Dahl na estrutura constitucional brasileira**. Revista da AJURIS - QUALIS A2, [S. l.], v. 40, n. 129, p. 279–296, 2013. Disponível em: <https://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/view/316>. Acesso em: 13 jun. 2024. MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2000

MORLINO, Leonardo. **Qualidade da democracia: como analisá-las**. Soc. e Cult., Goiânia, 2015.

MORLINO, Leonardo. **Legitimacy and the quality os democracy**. International Social Science Journal, v.60, n 196.

MOUFFE, C. 2005. **Por um modelo agonístico de democracia**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 25, p. 11-23, nov. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/k5cVRT5zZcDBcYpDCTxTMPc/?format=pdf&lang=pt> consulta em: 20 out. 2024

MOUNK, Yascha- **O Povo Contra a Democracia**- São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

MÜLLER, Jan-Werner. **Que és el populismo?** Ciudad de México, México: Grano de Sal, 2017. Trad. Clara Estern Rodriguez.

NEVES, Fernando. **Estado e autoritarismo na América Latina: as concepções de Ruy Mauro Marini e Guillermo O'Donnell.** 2021. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2022.1.41378> Disponível em: <https://www.scielo.br/j/civitas/a/rk5FJKSgsTtzQm6rWfPhQDB/#> Acesso em: 10 jun. 2024.

NÓBREGA J R . José Maria. **A semidemocracia brasileira: autoritarismo ou democracia?** Sociologias, Ano 12, nº 23, p. 74-141. Porto Alegre, 2010.

O'DONELL, Guillermo. **El Estado burocrático-autoritário: triunfos, derrotas y crisis.** 2 ed. Buenos Aires: Belgrano, 1996.

O'DONELL, Guillermo. 2005. **“Why the Rule of Law Matters.”** Em: Diamond, L.; Morlino, L. (Ed). *Assessing the Quality of Democracy.* The John Hopkins University Press: Baltimore.

O'DONELL, G. **Democracia Delegativa?** Novos Estudos. São Paulo, n. 31, p. 25 - 40, 1991

ORWELL, George. **Facismo e Democracia-** São Paulo: Montecristo, 2021.

PAIXÃO, Cristiano. **História do Direito:** RHD. Curitiba, v.1, n.1, jul-dez de 2020

PATERMAN C. *Participação e Teoria Democrática* . Cambridge University Press; 1970:i-iv. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511720444> disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/participation-and-democratic-theory/75E1EDCA6842303901349FB5D3B0F261> - Acesso em: 24 out 24

PENIDO, Ana. Bórquez, Claudio Aguayo... [et al.]; **La crisis de la democracia en América Latina;** coordinación general de Andrés Tzeiman; Danilo Einrico Martuscelli. – 1.a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLASCO, 2024.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e mercado no Leste Europeu e na América Latina.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994

PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia.** 1ª Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2020. Tradução Berilo Vargas.

PRZEWORSKI, Adam. **Las Crises de La Democracia.** 1ª Ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2022 -Tradução Elena Odriozola.

QUIJANO, Aníbal. 1997. **“Colonialidad del poder, cultura y conocimiento en América Latina”** em Anuario Mariateguiano (Lima: Amauta) Vol. IX, Nº 9.

QUIJANO, Aníbal. 2005. **Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina.** Perspectivas latino-americanas – CLACS, Buenos Aires. Disponível em: https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12_QUIJANO.pdf Acesso em: 20 out. 2024.

QUIJANO, Anibal. 2002. **Colonialidade, poder, globalização e democracia.** Novos Rumos. Ano 17 N 19 Disponível em: http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/veiculos_de_comunicacao/NOR/NOR0237/NOR0237_02.PDF. Acesso em: 20 out. 2024.

RIVERO, Sérgio; Ávila Saulo; Oliveira, Wesley. **Pecuária e desmatamento: uma análise das principais causas diretas do desmatamento na Amazônia**. Nova Economia, Belo Horizonte, 2009, <https://doi.org/10.1590/S0103-63512009000100003>
<https://www.scielo.br/j/neco/a/jZHjd9B8ZghY7tG9G7qchTk/#> Acesso em: 10 jun. 2024

RUNCIMAN, David. **Como a democracia chega** ao fim; tradução: Sergio Flaksman. 1ª ed. São Paulo Todavia, 2018

SARTORI, Giovanni. **La democracia em 30 lecciones**. Ciudad de México: Taurus, 2009.

SINGER, André; ARAUJO, Cicero; BELINELLI, Leonardo- **Estado e democracia**- Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

STEVEN, Levitsky; DANIEL Ziblatt- **Como as Democracias Morrem**- Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

TOCQUEVILLE, Alexis. de. 2019. **Da democracia na América**/ Alexis de Tocqueville; tradução de Pablo Costa e Hugo Medeiros – Campinas, SP; VIDE Editorial, 2019

TOER, Mario. **La emancipación de América Latina: nuevas estrategias** /mario toer; Amilcar Salas Orono; Pablo Martinez Sameck; compilado por Mario Toer. – 1ª. ed. Buenos Aires: Continente, 2012.

WALTER, Mignolo. **Desobediencia epistémica: retórica de la modernidad, lógica de la colonialidad y gramática de la descolonialidad Argentina**: Ediciones del signo. 2010

APÊNDICES.

APÊNDICE A – Critério de Qualidade: Liberdade de associação e expressão

	EFEITOS NA QUALIDADE DEMOCRÁTICA
MILITARISMO	O militarismo geralmente limita a liberdade de associação e expressão, suprimindo críticas ao governo e restringindo a formação de grupos organizados, como sindicatos e associações civis.
MEIO AMBIENTE	A liberdade de associação e expressão é crucial para que ativistas ambientais possam mobilizar, denunciar abusos e promover políticas sustentáveis.
EDUCAÇÃO	A liberdade de expressão no âmbito educacional permite debates abertos e críticos, essenciais para o aprendizado.
SEGURANÇA	A declaração pública pode levar a discussões sobre políticas de segurança, promovendo um ambiente mais seguro.
CORRUPÇÃO	A liberdade de expressão permite que cidadãos denunciem práticas corruptas sem medo de represálias.
VIOLÊNCIA	A repressão da liberdade de expressão pode resultar em violência contra dissidentes ou grupos marginalizados.
ACESSO À INFORMAÇÃO	A liberdade de expressão é fundamental para garantir que a informação flua livremente na sociedade
RELAÇÕES EMPREGO	Os trabalhadores precisam da liberdade de associação para formar sindicatos e lutar por seus direitos.
CONSELHOS DE CONTROLE SOCIAL	Os trabalhadores precisam da liberdade de associação para formar sindicatos e lutar por seus direitos.
IMPRENSA	A repressão da liberdade de expressão pode resultar em violência contra dissidentes ou grupos marginalizados.
DESINFORMAÇÃO (FAKE NEWS)	As <i>fake news</i> podem silenciar vozes legítimas e distorcer debates ao promover informações enganosas, comprometendo a liberdade de expressão ao criar um ambiente de desconfiança.

APÊNDICE B – Critério de Qualidade Eleições livres e justas

	EFEITOS NA QUALIDADE DEMOCRÁTICA
MILITARISMO	Regimes militarizados frequentemente realizam eleições manipuladas ou não realizam eleições, comprometendo a legitimidade política.
MEIO AMBIENTE	Eleições justas permitem que questões ambientais relevantes sejam devidamente debatidas e decididas pela população.
EDUCAÇÃO	A participação da comunidade em decisões educacionais é essencial para desenvolver currículos e abordagens que atendam às necessidades da população.
SEGURANÇA	A participação da população nas decisões de segurança pode levar a políticas mais eficazes e adaptadas às necessidades locais.
CORRUPÇÃO	A falta de participação efetiva pode abrir margens para práticas corruptas, pois as pessoas não podem fiscalizar como os recursos são utilizados.
VIOLÊNCIA	Contextos de violência podem inviabilizar eleições justas, intimidando eleitores e candidatos
ACESSO À INFORMAÇÃO	Transparência sobre candidatos e propostas é essencial para garantir eleições livres.
RELAÇÕES EMPREGO	As eleições influenciam decisões sobre legislações trabalhistas e políticas laborais, impactando diretamente os direitos dos trabalhadores.
CONSELHOS DE CONTROLE SOCIAL	Conselhos eficazes precisam estar integrados ao processo eleitoral para garantir representação.
IMPrensa	Uma imprensa livre desempenha um papel crucial em informar o público sobre candidatos e suas plataformas.
DESINFORMAÇÃO (<i>FAK NEWS</i>)	Informações falsas podem influenciar a opinião pública e manipular votos, comprometendo a integridade das eleições e a escolha consciente por parte dos eleitores.

APÊNDICE C – Critério de Qualidade: Participação efetiva

	EFEITOS NA QUALIDADE DEMOCRÁTICA
MILITARISMO	O militarismo tende a limitar a participação efetiva dos cidadãos na política, muitas vezes ignorando suas demandas.
MEIO AMBIENTE	A participação efetiva é necessária para garantir que as políticas ambientais reflitam as necessidades e opiniões de diversas comunidades.
EDUCAÇÃO	A participação da comunidade em decisões educacionais é essencial para desenvolver currículos e abordagens que atendam às necessidades da população.
SEGURANÇA	A participação da população nas decisões de segurança pode levar a políticas mais eficazes e adaptadas às necessidades locais.
CORRUPÇÃO	A falta de participação efetiva pode abrir margens para práticas corruptas, pois as pessoas não podem fiscalizar como os recursos são utilizados.
VIOLÊNCIA	A exclusão da participação pode aumentar a insatisfação social e levar a tensões e violência.
ACESSO À INFORMAÇÃO	É fundamental que as pessoas tenham acesso a informações claras para participar efetivamente do processo político.
RELAÇÕES EMPREGO	A participação dos trabalhadores nas decisões que afetem suas vidas e condições de trabalho é essencial para a defesa dos direitos laborais.
CONSELHOS DE CONTROLE SOCIAL	Conselhos precisam garantir a participação efetiva da sociedade para serem legítimos e eficazes.
IMPrensa	A imprensa é vital para promover a participação efetiva, informando o público sobre seus direitos e sobre como se envolver.
DESINFORMAÇÃO (<i>FAK NEWS</i>)	Quando as decisões são baseadas em informações erradas, a participação nas decisões se torna menos efetiva, pois as pessoas podem estar mal informadas sobre questões cruciais.

APÊNDICE D – Critério de Qualidade: Informação equivalente e diversificada

	EFEITOS NA QUALIDADE DEMOCRÁTICA
MILITARISMO	Em contextos de militarismo, o acesso à informação é frequentemente controlado, levando à falta de diversidade informativa.
MEIO AMBIENTE	Informações diversificadas são essenciais para a formulação de políticas ambientais que considerem diferentes contextos e opiniões.
EDUCAÇÃO	O acesso à informação diversificada na educação é fundamental para o desenvolvimento de pensamento crítico nos alunos.
SEGURANÇA	Informações sobre a segurança pública devem ser transparentes e acessíveis, permitindo que a população participe do debate.
CORRUPÇÃO	A diversidade de informações ajuda a monitorar e denunciar práticas corruptas.
VIOLÊNCIA	A falta de informação pode exacerbar a violência, especialmente se grupos sentem que não têm voz nas decisões que os afetam.
ACESSO À INFORMAÇÃO	É um pilar central para garantir decisões informadas na democracia.
RELAÇÕES EMPREGO	A informação sobre direitos e condições de trabalho deve ser diversificada e acessível a todos os trabalhadores.
CONSELHOS DE CONTROLE SOCIAL	Conselhos devem ter acesso a informações diversas para avaliar efetivamente as políticas públicas
IMPrensa	A diversidade e a pluralidade na mídia são vitais para fornecer informações abrangentes à sociedade.
DESINFORMAÇÃO (<i>FAK NEWS</i>)	As fake news contribuem para a desinformação, criando um ambiente onde informações erradas se sobrepõem a informações corretas, tornando difícil para os cidadãos acessarem informações de qualidade.

APÊNDICE E – Critério de Qualidade: Instituições políticas inclusivas e eficazes

	EFEITOS NA QUALIDADE DEMOCRÁTICA
MILITARISMO	O militarismo tende a criar instituições que excluem amplas seções da sociedade, resultando em ineficácia e deslegitimidade
MEIO AMBIENTE	Instituições políticas inclusivas promovem a consideração de diferentes interesses nas políticas ambientais
EDUCAÇÃO	Instituições educacionais devem ser inclusivas para atender a todas as populações, garantindo acesso equitativo
SEGURANÇA	Instituições de segurança devem ser inclusivas e eficazes para ganhar a confiança da população e responder adequadamente aos desafios.
CORRUPÇÃO	Instituições eficazes podem mitigar a corrupção através de transparência e supervisão adequada.
VIOLÊNCIA	Instituições que representam e respondem às necessidades das comunidades podem reduzir tensões e prevenir violência.
ACESSO À INFORMAÇÃO	Instituições transparentes garantem o acesso à informação e promovem uma cidadania ativa.
RELAÇÕES EMPREGO	As instituições de trabalho devem ser inclusivas para proteger os direitos de todos os trabalhadores
CONSELHOS DE CONTROLE SOCIAL	Conselhos inclusivos e representativos são fundamentais para eficácia governamental.
IMPrensa	Instituições de mídia devem ser inclusivas e representativas, garantindo uma variedade de vozes e perspectivas.
DESINFORMAÇÃO (<i>FAK NEWS</i>)	O impacto das fake news pode levar a uma erosão da confiança nas instituições, fazendo com que as pessoas se sintam menos incluídas nesse contexto político.

APÊNDICE F – Critério de Qualidade: Representantes Eleitos

	EFEITOS NA QUALIDADE DEMOCRÁTICA
MILITARISMO	Em contextos militarizados, frequentemente não há representantes eleitos ou os que existem não têm legitimidade
MEIO AMBIENTE	Representantes eleitos podem influenciar a criação de legislações e políticas ambientais.
EDUCAÇÃO	A escolha de representantes afeta diretamente as políticas educacionais e a alocação de recursos.
SEGURANÇA	Representantes eleitos que compreendem as preocupações das comunidades podem criar políticas de segurança mais eficazes.
CORRUPÇÃO	Representantes eleitos responsáveis promovem discussão sobre corrupção e responsabilizam seus colegas de governo.
VIOLÊNCIA	O descontentamento com representantes eleitos pode levar à violência política, especialmente em contextos de falta de legitimidade.
ACESSO À INFORMAÇÃO	O eleitorado deve ter acesso a informações sobre as ações e decisões dos representantes eleitos
RELAÇÕES EMPREGO	Os representantes influenciam legislações sobre direitos trabalhistas, impactando as condições de trabalho.
CONSELHOS DE CONTROLE SOCIAL	Representantes eleitos devem ser informados pelas vozes dos conselhos de controle social.
IMPREENSA	A imprensa desempenha um papel fundamental em informar a população sobre o desempenho e as ações dos representantes.
DESINFORMAÇÃO (<i>FAK NEWS</i>)	A desinformação pode levar à escolha de representantes baseados em percepções falsas, minando a democracia representativa.

APÊNDICE G – Critério de Qualidade: Inclusão Política

	EFEITOS NA QUALIDADE DEMOCRÁTICA
MILITARISMO	Regimes militarizados frequentemente excluem setores da sociedade, resultando em uma falta de representação e legitimidade.
MEIO AMBIENTE	Inclusão política é crucial para garantir que comunidades afetadas por questões ambientais sejam ouvidas
EDUCAÇÃO	A inclusão política nas decisões sobre educação é essencial para atender a diversas necessidades comunitárias
SEGURANÇA	Garantir que todas as vozes, especialmente as marginalizadas, sejam incluídas pode resultar em políticas de segurança mais eficazes.
CORRUPÇÃO	A inclusão política ajuda a criar um sistema mais equitativo onde práticas corruptas são mais facilmente denunciadas.
VIOLÊNCIA	A inclusão política é uma forma de prevenir violência, dando voz a grupos que muitas vezes são ignorados.
ACESSO À INFORMAÇÃO	A inclusão política tende a garantir que todos tenham acesso a informações relevantes.
RELAÇÕES EMPREGO	A inclusão política é crucial para garantir que os direitos dos trabalhadores sejam respeitados e defendidos
CONSELHOS DE CONTROLE SOCIAL	A efetividade dos conselhos depende da inclusão de diferentes perspectivas na tomada de decisão.
IMPrensa	A inclusão política também é refletida na diversidade de vozes cobertas pela imprensa.
DESINFORMAÇÃO (<i>FAK NEWS</i>)	Fake news muitas vezes marginalizam certos grupos, dificultando seu engajamento político ao propagar estigmas e preconceitos.

APÊNDICE H – Critério de Qualidade: Pluralismo e competição política

	EFEITOS NA QUALIDADE DEMOCRÁTICA
MILITARISMO	O militarismo suprime a competição política e o pluralismo, levando a um governo autocrático
MEIO AMBIENTE	O pluralismo permite que múltiplas vozes sejam ouvidas nas discussões sobre políticas ambientais.
EDUCAÇÃO	O pluralismo no setor educacional promove uma variedade de abordagens pedagógicas que se adequam a diferentes estilos de aprendizado.
SEGURANÇA	A competição política saudável pode contribuir para a formulação de políticas de segurança mais equilibradas e abrangentes.
CORRUPÇÃO	Sistemas com competição política tendem a ter mecanismos mais eficazes de fiscalização e responsabilidade.
VIOLÊNCIA	A falta de pluralismo pode gerar descontentamento e levar a conflitos sociais.
ACESSO À INFORMAÇÃO	O pluralismo assegura que diferentes perspectivas e informações estejam disponíveis para o público
RELAÇÕES EMPREGO	O pluralismo na representação dos trabalhadores é vital para garantir que suas necessidades e direitos sejam respeitados.
CONSELHOS DE CONTROLE SOCIAL	Pluralismo nos conselhos de controle social permite representatividade e efetividade.
IMPrensa	O pluralismo na imprensa é crucial para garantir uma cobertura abrangente e justa de questões sociais e políticas.
DESINFORMAÇÃO (<i>FAK NEWS</i>)	A competição saudável é prejudicada quando informações distorcidas predominam no discurso público, criando um cenário em que a verdade é eclipsada por narrativas enganosas.

APÊNDICE I – Critério de Qualidade: *Accountability* e transparência

	EFEITOS NA QUALIDADE DEMOCRÁTICA
MILITARISMO	Em contextos militarizados, a <i>accountability</i> e a transparência são frequentemente ausentes, permitindo abusos de poder.
MEIO AMBIENTE	<i>Accountability</i> e transparência são essenciais para a gestão adequada dos recursos naturais e para garantir que as políticas ambientais sejam seguidas.
EDUCAÇÃO	A <i>accountability</i> nas instituições educacionais promove a melhoria contínua da qualidade do ensino e gestão adequada dos recursos.
SEGURANÇA	A transparência nas políticas de segurança é crucial para construir a confiança da população nas autoridades.
CORRUPÇÃO	A <i>accountability</i> e a transparência são fundamentais para combater práticas corruptas e garantir que representantes e instituições sejam responsabilizados.
VIOLÊNCIA	A falta de <i>accountability</i> pode perpetuar a violência, especialmente quando abusos de poder não são denunciados ou punidos.
ACESSO À INFORMAÇÃO	A transparência é necessária para garantir que os cidadãos tenham acesso à informação sobre como decisões são tomadas.
RELAÇÕES EMPREGO	A transparência nas relações de trabalho e políticas laborais é essencial para a proteção dos direitos dos trabalhadores.
CONSELHOS DE CONTROLE SOCIAL	Conselhos eficazes devem operar sob um estado de direito que proteja os direitos individuais.
IMPrensa	Uma imprensa livre e transparente é fundamental para fiscalizar a <i>accountability</i> de autoridades e instituições
DESINFORMAÇÃO (<i>FAK NEWS</i>)	A falta de veracidade nas informações dificulta a responsabilização dos líderes e políticos, pois os cidadãos podem não ter acesso a informações precisas.

APÊNDICE J – Critério de Qualidade Estado de direito e proteção dos direitos individuais

	EFEITOS NA QUALIDADE DEMOCRÁTICA
MILITARISMO	O militarismo muitas vezes mina o estado de direito, levando a abusos dos direitos individuais.
MEIO AMBIENTE	O estado de direito deve proteger os direitos das comunidades afetadas por degradações ambientais.
EDUCAÇÃO	O estado de direito garante o acesso igualitário à educação e a proteção dos direitos educativos.
SEGURANÇA	A proteção dos direitos individuais é fundamental para estabelecer um sistema de segurança justo e eficaz.
CORRUPÇÃO	Um forte estado de direito ajuda a prevenir a corrupção, protegendo os direitos e interesses da sociedade.
VIOLÊNCIA	A proteção dos direitos individuais pode reduzir a violência institucional e promover justiça.
ACESSO À INFORMAÇÃO	O estado de direito assegura que os cidadãos tenham acesso à informação pública que é vital para a democracia.
RELAÇÕES EMPREGO	O estado de direito deve garantir que os direitos trabalhistas sejam respeitados, proporcionando uma base legal para a defesa dos trabalhadores.
CONSELHOS DE CONTROLE SOCIAL	Conselhos eficazes devem operar sob um estado de direito que proteja os direitos individuais.
IMPRENSA	O estado de direito é fundamental para garantir que a imprensa possa operar livremente e investigar abusos.
DESINFORMAÇÃO (<i>FAK NEWS</i>)	Fake news podem induzir a ações que violam os direitos individuais, como campanhas de ódio e discriminação, minando o estado de direito.

APÊNDICE K – Critério de Qualidade: Decisões políticas inclusivas

	EFEITOS NA QUALIDADE DEMOCRÁTICA
MILITARISMO	Decisões políticas em contextos militarizados tendem a ser unilaterais, excluindo a participação da cidadania.
MEIO AMBIENTE	Decisões que envolvem a formulação de políticas ambientais devem ser inclusivas para considerar diversas perspectivas.
EDUCAÇÃO	A inclusão de diferentes atores na tomada de decisões educacionais é crucial para promover um sistema mais equitativo.
SEGURANÇA	Decisões de segurança devem incluir múltiplas vozes para serem efetivas e aceitas pela comunidade.
CORRUPÇÃO	Processos decisórios inclusivos ajudam a mitigar corrupção, permitindo que diferentes partes monitorem e participem das decisões.
VIOLÊNCIA	A inclusão nas decisões políticas pode ajudar a prevenir a violência, abordando preocupações de diversos grupos sociais.
ACESSO À INFORMAÇÃO	Decisões inclusivas requerem um sistema robusto de acesso à informação para todos os cidadãos.
RELAÇÕES EMPREGO	Decisões sobre políticas trabalhistas precisam incluir trabalhadores e suas representações.
CONSELHOS DE CONTROLE SOCIAL	Conselhos devem ser parte do processo decisório para garantir que as políticas atendam às necessidades da população.
IMPrensa	A imprensa pode desempenhar um papel fundamental em garantir que as decisões políticas sejam inclusivas, destacando vozes sub-representadas.
DESINFORMAÇÃO (<i>FAK NEWS</i>)	Quando os cidadãos são mal informados, as decisões políticas tendem a ser menos inclusivas, pois não refletem uma verdade compartilhada ou um consenso informado.

APÊNDICE L – Critério de Qualidade: Igualdade de Direitos

	EFEITOS NA QUALIDADE DEMOCRÁTICA
MILITARISMO	Regimes militarizados frequentemente negam a igualdade de direitos a vários grupos, especialmente minorias e opositores. Isso pode resultar na marginalização de cidadãos e na violação de direitos fundamentais.
MEIO AMBIENTE	A igualdade de direitos é crucial para a distribuição equitativa de recursos naturais e para garantir que todas as comunidades tenham acesso igual à proteção ambiental. Grupos vulneráveis muitas vezes enfrentam impactos desproporcionais de degradações ambientais.
EDUCAÇÃO	A igualdade de direitos na educação é essencial para garantir que todos tenham acesso a oportunidades educacionais, independentemente de sua origem socioeconômica ou etnia.
SEGURANÇA	A igualdade de direitos é fundamental para que todos tenham igual proteção sob a lei e sejam tratados de forma justa pelas autoridades de segurança.
CORRUPÇÃO	A desigualdade de direitos pode facilitar a corrupção ao permitir que alguns grupos se beneficiem desproporcionalmente do poder político e econômico.
VIOLÊNCIA	A discriminação e a desigualdade de direitos podem levar a tensões sociais, que muitas vezes resultam em violência contra grupos marginalizados.
ACESSO À INFORMAÇÃO	A igualdade de direitos implica que todos devem ter igual acesso à informação, vital para a participação cívica e a tomada de decisões informadas.
RELAÇÕES EMPREGO	A igualdade de direitos é essencial para garantir condições justas de trabalho e oportunidades de emprego para todos os cidadãos.
CONSELHOS DE CONTROLE SOCIAL	A inclusão de diversas vozes em conselhos de controle social é fundamental para garantir que a igualdade de direitos seja respeitada nas políticas públicas.
IMPrensa	A igualdade de direitos é crucial para garantir que a imprensa possa atuar livremente, promovendo a diversidade de vozes e perspectivas.
DESINFORMAÇÃO (<i>FAK NEWS</i>)	A propagação de informações falsas pode reforçar desigualdades sociais ao disseminar estigmas que prejudicam grupos minoritários.

APÊNDICE M – Critério de Qualidade: Deliberação Pública

	EFEITOS NA QUALIDADE DEMOCRÁTICA
MILITARISMO	Em contextos militarizados, a deliberação pública é coibida, pois o debate aberto sobre políticas é frequentemente limitado, resultando em decisões unilaterais.
MEIO AMBIENTE	A deliberação pública é essencial para discutir e decidir sobre políticas ambientais, permitindo que diversas partes interessadas apresentem suas opiniões e preocupações.
EDUCAÇÃO	O debate público sobre questões educacionais permite que pais, alunos e educadores contribuam para a formulação de políticas que atendam suas necessidades.
SEGURANÇA	A deliberação pública no campo da segurança leva a abordagens mais colaborativas e eficazes, refletindo as preocupações da comunidade.
CORRUPÇÃO	A deliberação pública pode ajudar a expor a corrupção, permitindo que cidadãos discutam e reivindiquem transparência nas ações governamentais.
VIOLÊNCIA	O envolvimento da comunidade em deliberações pode ajudar a detectar e abordar as causas da violência de forma mais eficaz.
ACESSO À INFORMAÇÃO	A deliberação pública requer acesso à informação para que todos os envolvidos possam participar de discussões informadas.
RELAÇÕES DE TRABALHO E EMPREGO	O debate sobre condições de trabalho e direitos laborais beneficia-se da deliberação pública, promovendo a participação de trabalhadores e empregadores.
CONSELHOS DE CONTROLE SOCIAL	Conselhos têm um papel importante em facilitar a deliberação pública, assegurando que as vozes da comunidade sejam ouvidas nas decisões políticas.
IMPRENSA	A imprensa desempenha um papel crucial em promover a deliberação pública, informando o público sobre questões relevantes e incentivando o debate.
DESINFORMAÇÃO (<i>FAK NEWS</i>)	A propagação de informações falsas pode reforçar desigualdades sociais ao disseminar estigmas que prejudicam grupos minoritários.

APÊNDICE N – Critério de Qualidade: Respeito pelos Direitos Individuais

	EFEITOS NA QUALIDADE DEMOCRÁTICA
MILITARISMO	O militarismo frequentemente resulta em violações dos direitos individuais, já que as forças armadas podem operar sem a supervisão adequada, levando a abusos.
MEIO AMBIENTE	O respeito pelos direitos individuais é essencial quando a implementação de políticas ambientais pode impactar a vida e o sustento de comunidades. Isso inclui o direito a um meio ambiente saudável.
EDUCAÇÃO	O respeito pelos direitos individuais deve incluir o direito à educação, garantindo que todos os alunos sejam tratados de forma justa e digna.
SEGURANÇA	As autoridades de segurança são responsáveis por respeitar os direitos individuais, evitando abusos de poder e tratamento desigual.
CORRUPÇÃO	O respeito pelos direitos individuais é fundamental para garantir que as práticas corruptas não prevaleçam, permitindo que cidadãos denunciem irregularidades sem medo de represálias.
VIOLÊNCIA	O respeito pelos direitos individuais pode ajudar a prevenir a violência, garantindo que todos sejam tratados com dignidade e justiça.
ACESSO À INFORMAÇÃO	O respeito pelos direitos individuais inclui garantir que os cidadãos tenham acesso à informação que lhes compete, promovendo a transparência e a participação.
RELAÇÕES EMPREGO	O respeito aos direitos individuais dos trabalhadores é crucial para a justiça no local de trabalho e para a melhoria das condições laborais.
CONSELHOS DE CONTROLE SOCIAL	Os conselhos devem operar com respeito aos direitos individuais, assegurando que todas as vozes sejam ouvidas e respeitadas.
IMPrensa	O respeito pelos direitos individuais garante uma mídia livre que possa investigar e relatar abusos sem temor de censura ou represália.
DESINFORMAÇÃO (<i>FAK NEWS</i>)	A disseminação de desinformação pode ameaçar a integridade e os direitos dos indivíduos, particularmente os que são alvos de campanhas de desinformação.