

JOURNAL OF DEMOCRACY EM PORTUGUÊS

Volume 14, Número 2, Novembro de 2025

TRADUÇÕES

A má compreensão do retrocesso democrático

Thomas Carothers e Brendan Hartnett

A entrega de resultados pela democracia: por que o desempenho democrático importa

Francis Fukuyama, Chris Dann e Beatriz Magaloni

A ascensão do autoritarismo legislativo

Paolo Sosa-Villagarcia, José Incio e Moisés Arce

Exclusão religiosa e as origens da democracia

Şener Aktürk

ARTIGO INÉDITO

Dinheiro e democracia: os desafios do financiamento político-partidário no Brasil

Lara Mesquita e Bruno Bolognesi

JOURNAL OF
DEMOCRACY
EM PORTUGUÊS

CONSELHO EDITORIAL

COORDENADORA DE PUBLICAÇÕES Beatriz Kipnis

TRADUÇÃO Fabio Storino

REVISÃO TÉCNICA Otávio Dias

REVISÃO DE DIAGRAMAÇÃO

DIAGRAMAÇÃO Lisia Lemes / Lilemes Comunicação

Journal of Democracy em Português, Volume 14,

Número 2, São Paulo, Novembro de 2025

Plataforma Democrática

ISSN 2527-1369

Índice de catálogo sistemático:

Democracia; Política e Governo; Sociedade; Partidos Políticos; Políticas Públicas.

© Copyright - Todos os direitos reservados à:

Fundação Fernando Henrique Cardoso

Rua Formosa, 367, 6º andar, Centro, São Paulo/SP, CEP: 01049-000

fundacaofhc.org.br • e-mail: imprensa@fundacaofhc.org.br



São Paulo (Sede)
Rua Formosa, 367, 6º andar - Centro
São Paulo - SP - Brasil - CEP 01049-000
tel: +55 (11) 3359-5000
contato@plataformademocratica.org

PERIODICIDADE: Semestral

Este trabalho pode ser reproduzido gratuitamente, sem fins comerciais, em sua totalidade ou em parte, sob a condição de que sejam devidamente indicados a publicação de origem e seu autor.

A ascensão do autoritarismo legislativo*

Paolo Sosa-Villagarcia, José Incio e Moisés Arce

Paolo Sosa-Villagarcia é pesquisador do Instituto de Estudos Peruanos e bolsista HC2P de 2024 do Projeto de Integridade Eleitoral. *José Incio* é professor-assistente de ciências sociais na Pontifícia Universidade Católica do Peru. *Moisés Arce* é professor de ciência política na Universidade Tulane.

O século 21 trouxe uma nova ameaça à democracia na América Latina. Esse perigo não vem de golpes militares ou de presidentes que usurparam o poder, mas de um lado mais surpreendente: a ameaça vem de legislaturas eleitas pelo povo. Os estudos sobre o retrocesso democrático enfatizam os perigos do “engrandecimento do Poder Executivo”,¹ com o Poder Legislativo sendo visto como uma das ferramentas que o Executivo usa ao tentar concentrar o poder. Esse relato, entretanto, não pode explicar casos contemporâneos, como os da Guatemala e, sobretudo, do Peru, onde fortes tendências autoritárias se manifestaram no próprio Parlamento.

Esse caminho “não Executivo” para o retrocesso ainda não foi bem compreendido. A presença de um corpo de legisladores democraticamente eleitos no centro de um regime autoritário parece contraintuitiva. No entanto, em determinadas circunstâncias, a hegemonia legislativa pode se tornar real. Compreender essas condições — e as formas

* Publicado originalmente como “The Rise of Legislative Authoritarianism”, Journal of Democracy, Volume 36, Number 2, April 2025 © 2025 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

de lidar com elas para proteger a democracia constitucional — é uma tarefa importante para quem estuda a governança democrática.

Como é amplamente conhecido, a América Latina tende a sofrer com Executivos que são muito fortes ou muito fracos, levando à instabilidade política em vários países. Quando o Executivo é forte demais, ele usa o Legislativo como escudo para ajudar a encobrir a concentração descontrolada de poder que subverte o Estado Democrático de Direito e produz o “retrocesso democrático”.² Diferentemente de um golpe militar, não há uma ruptura única com a democracia, mas sim uma cooptação gradual de instituições-chave. A Venezuela, com o golpista que se tornou presidente Hugo Chávez (1999-2013), e a Nicarágua, com Daniel Ortega (no poder), são dois exemplos recentes.

Já quando o Executivo é muito fraco, normalmente não há uma coalizão que o suporte e proteja dentro do Legislativo. Se a economia vacilar ou se a corrupção presidencial for exposta, o Congresso geralmente pedirá o impeachment e removerá o presidente da República. A alta frequência de impeachments na região — desde 1995, onze presidentes latino-americanos tiveram que deixar o cargo como resultado direto ou indireto de processos de impeachment — sugere que o uso desse mecanismo estava sendo “esticado” por motivos políticos.³

O ex-presidente do Paraguai Fernando Lugo (2008-2012), por exemplo, sofreu impeachment e foi destituído em apenas dois dias em junho de 2012, e não teve tempo nem mesmo de preparar uma defesa. A politização da instituição do impeachment por um Legislativo dominante pode resultar em uma “armadilha do impeachment”, na qual a destituição do presidente não proporciona nenhum alívio para os problemas políticos, econômicos e sociais subjacentes, mas, em vez disso, leva a pedidos de destituição do novo presidente, e assim por diante. Os seis presidentes que o Peru teve desde 2016 sugerem Executivos fracos demais para governar e talvez o surgimento dessa “armadilha do impeachment”.

As consequências políticas do aumento do poder do Legislativo sobre o Executivo ainda não estão claras. Os estudiosos inicialmente pensaram que estavam assistindo à “parlamentarização” dos regimes presidenciais. O impeachment removeu presidentes que se tornaram profundamente impopulares ou altamente corruptos, mas sem causar um colapso democrático.⁴ Embora alguns autores tenham falado de “golpes parlamentares” ou “neogolpes”,⁵ especialmente quando as bases para o impeachment eram duvidosas, a implantação de procedimentos de impeachment não era vista como uma ameaça à democracia.

As relações disfuncionais entre os poderes Executivo e Legislativo (sem uma coalizão governamental estável) foram vistas inicialmente como uma “bênção disfarçada”, pois impediam que os presidentes se tornassem poderosos o suficiente para levar a cabo um retrocesso democrático.⁶ Mais recentemente, no entanto, os estudiosos interpretaram essa disfuncionalidade como uma forma de diluição do poder ou “esvaziamento democrático”.⁷ A alta rotatividade do Executivo, como visto no Peru recentemente, é inconsistente com as noções de “engrandecimento do Executivo” ou acúmulo de poder. A diluição do poder é um problema porque pode tornar as democracias “ingovernáveis” e pode até resultar em seu colapso.⁸

O perigo para a democracia constitucional de um Legislativo dominante é menos bem compreendido do que o perigo do engrandecimento do Executivo. Aníbal Pérez-Liñán admite que Legislativos dominantes podem desestabilizar os governos, mas acrescenta que os legisladores “não têm comando suficiente de clientelismo, recursos orçamentários e forças de segurança” para impor um governo autoritário.⁹ Os estudiosos do “esvaziamento democrático” também consideram improvável que o Poder Legislativo realize uma tomada autoritária de poder, já que os políticos que ocupam as cadeiras do Congresso na América Latina tendem a se concentrar no curto prazo e “não sentem nenhum incentivo para cooperar” uns com os outros.¹⁰

Legislaturas excessivamente ousadas e outros sinais de que as relações entre o Executivo e o Legislativo estão fora de sintonia podem resultar rapidamente em uma nova eleição e à formação de uma nova coalizão de governo. Se o domínio do Legislativo se prolongar por muito tempo, no entanto, o resultado pode ser uma coalizão de governo que desconsidera as condições básicas da democracia. Legisladores movidos por cálculos convergentes de curto prazo podem começar a colaborar na consecução de objetivos compartilhados, como aumentar seu poder sobre as instituições de controle (cortes, comissões eleitorais,

e assim por diante), ao mesmo tempo em que se blindam do controle. Um Legislativo dominante, se estiver livre de freios e contrapesos e sem uma sociedade civil que resista, pode ser um problema tão grande quanto um Executivo que se engrandece. A Guatemala, onde uma coalizão legislativa de criminosos e oligarcas tentou desmantelar as instituições democráticas do país, é um exemplo recente.¹¹

Se estiver livre de freios e contrapesos e sem uma sociedade civil que resista, um Legislativo dominante pode ser um problema tão grande quanto um Executivo que se engrandece.

O caso do Peru, que analisamos detalhadamente neste artigo, é ideal para examinar os efeitos de longo prazo sobre a democracia de uma legislatura arrogante, como a que o país tem tido desde 2016. Os partidos são hiperfragmentados e os legisladores agem principalmente de acordo com “o mais curto de seus objetivos de curto prazo”.¹² No entanto, uma coalizão legislativa conseguiu concentrar e aumentar seu poder.

O que é autoritarismo legislativo?

Ao longo do último meio século, os cientistas políticos que estudam a democracia identificaram diferentes caminhos para a democra-

tização e a autocratização,¹³ bem como as condições que dão origem a regimes híbridos.¹⁴ A hegemonia do Executivo é muito importante na maioria dos relatos. Eles mostram como regimes híbridos ou autoritários podem se formar à medida que o poder se acumula em um único líder ou em um grupo que governa por meio do Poder Executivo. O que esses relatos não mostram é como o poder também pode ser concentrado por grupos no Legislativo. Essa concentração de poder define outro caminho para o retrocesso democrático, por meio do que chamamos de autoritarismo legislativo crescente.

Tradicionalmente, os acúmulos de poder fora do Executivo têm sido entendidos como uma ameaça direta à boa governança, mas apenas indireta à democracia. Rodrigo Barrenechea e Alberto Vergara, por exemplo, descrevem um processo de “esvaziamento democrático”¹⁵ no qual a democracia é corroída não por um Executivo que usurpa o poder, mas pelo fato de o poder estar excessivamente distribuído entre os políticos (geralmente deputados), que o exercem apenas de forma fragmentada e sem coordenação entre si. A democracia se enfraquece em meio à disfuncionalidade, mas nenhum *caudilho* ou regime autoritário parece tomar o lugar da democracia. Ignora-se o risco de que grupos de legisladores — movidos por interesses estreitos e de curto prazo — possam minar o sistema de freios e contrapesos e, assim, destruir um pilar fundamental da democracia.

Como não há um único líder forte — nenhum Alberto Fujimori (Peru), Hugo Chávez (Venezuela), Daniel Ortega (Nicarágua) ou Nayib Bukele (El Salvador) — centralizando o poder e aumentando o controle sobre as instituições políticas, econômicas e sociais, o autoritarismo legislativo é mais difícil de ser detectado. Esses presidentes, sendo que os dois primeiros já estão mortos e os dois últimos seguem no poder, usaram o clientelismo, a força e as manipulações da lei para manter sua própria autoridade e suprimir a oposição. Os órgãos legislativos, por definição, criam legalidade: eles podem aprovar leis para

expandir seus próprios poderes ou fazer com que o Poder Executivo atenda a vários grupos de interesse. Os Parlamentos também podem mudar o que os tribunais podem fazer ou alterar o número e a composição dos órgãos judiciais. Na ausência de um partido governante único e disciplinado, todas essas decisões poderiam ser descartadas como ameaças descoordenadas.

As evidências sugerem que o autoritarismo legislativo pode existir sem um partido forte ou uma coalizão de governo bem definida. Se os interesses e as intenções se alinharem e houver votos suficientes no Congresso, as restrições ao poder do Legislativo podem ser deixadas de lado. O Partido Revolucionário Institucional (PRI) do México foi um exemplo próximo: ele não era o veículo de um único líder, mas concentrava o poder e, frequentemente, contornava os processos democráticos e os mecanismos de responsabilização.

Coalizões como a que apoiou o PRI durante seu longo apogeu (que abrangeu as últimas sete décadas do século 20) podem manipular os processos legislativos internamente, controlar as principais instituições estatais e empregar o clientelismo para manter seu domínio. Essas coalizões geralmente se formam em ambientes políticos fragmentados, onde nenhum ator pode dominar de forma independente. Diferentemente dos regimes autoritários tradicionais liderados por um único líder, o autoritarismo baseado em coalizão pode ser mais resistente e adaptável, pois a estrutura de poder não depende de um único indivíduo, mas de uma rede de atores influentes. No autoritarismo legislativo baseado em coalizão, o Poder Executivo recebe ordens dos grupos que dominam o Legislativo, e não o contrário.

Construindo o autoritarismo legislativo

O autoritarismo legislativo implica um Parlamento com muito poder e poucos limites. Ao estudar suas ações, perceberemos dois

processos em curso que se reforçam mutuamente: no primeiro, o Poder Legislativo concentra poderes e autoridades em si mesmo. Chamamos isso de “concentração de poder”. No segundo, o Legislativo se blinda do controle limitando a fiscalização que outros poderes podem exercer. Chamamos isso de “restrição de controle”. No primeiro processo, o Legislativo aumenta seu próprio poder, enquanto no segundo, ele reduz o poder de outros poderes e instituições estatais (sendo que essas últimas geralmente incluem tribunais e agências de controle independentes).

Se apenas um processo for observado, temos uma variante do que Guillermo O’Donnell chamou de “democracia delegativa”.¹⁶ Se observarmos os dois processos em curso — o Congresso expandindo seu poder e tentando controlar as ações de outras instituições do Estado que precisam de autonomia para desempenhar suas funções adequadamente —, então sabemos que estamos diante de um caso de autoritarismo legislativo em formação.

Concentração de poder. Assim como os presidentes — os tradicionais concentradores de poder — as legislaturas podem e de fato usam meios formais e informais para obter mais poder. Na maioria dos casos, as mudanças formais ocorrem depois que as regras do jogo já foram informalmente questionadas e transformadas. O Poder Legislativo toma o poder primeiro e depois procura formalizar suas ações por meio de leis ou decisões constitucionais.

A invasão legislativa é uma estratégia informal. Ela envolve interpretar as leis — talvez de maneira flagrantemente espúria — ou simplesmente agir de forma a invadir as funções e os poderes de outras instituições. O engrandecimento legislativo, por outro lado, ocorre de maneira mais formal, à medida que o Congresso expande suas funções, por exemplo, no controle ou na supervisão de gastos, para se sobrepor ou competir com as funções de outras instituições.

Restrição de controle. A restrição de controle é mais difícil de ser alcançada do que a concentração de poder. Esta última significa aumentar os próprios poderes do Legislativo; a primeira significa reduzir o que outras instituições podem fazer — uma tarefa inerentemente mais contenciosa, pois exige que o Congresso se imponha contra outros braços do Estado de forma a reduzi-los. Mais uma vez, podem ser usadas estratégias formais e informais. O objetivo é restringir quaisquer controles que possam ser colocados sobre o Poder Legislativo. Diluir a supervisão, reduzir seu escopo e as penalidades que ela pode acarretar ou neutralizar as instituições substituindo pessoas chaves, tudo isso faz “parte do jogo” para um Congresso ambicioso que busca erodir os freios e contrapesos do Estado Democrático de Direito.

Uma estratégia informal popular é a cooptação legislativa. Ela inclui assumir o controle de instituições contratando, demitindo ou punindo seus principais funcionários com a intenção de roubar dessas instituições a autonomia que elas foram projetadas para ter. Órgãos do Estado que deveriam ter certa independência para que pudessem fazer seu trabalho são transformados em acessórios do Congresso que cumprem suas ordens, ponto final. O que isso significa para os freios e contrapesos é óbvio.

A restrição formal de controle ocorre quando o Congresso aprova ou altera leis para se proteger, reduzindo diretamente os poderes de outras instituições. Essa estratégia de “blindagem” é mais evidente e, portanto, mais provável de sofrer resistência das instituições visadas, bem como da sociedade civil e da comunidade internacional.¹⁷ Os efeitos observáveis incluem reduções nos poderes de supervisão dos tribunais, promotores, comissões eleitorais e órgãos de ouvidoria.

O caso peruano

O retrocesso que se instalou na democracia do Peru desde 2016 é evidente. Todos os principais índices — o da Economist Intelligence Unit, da Freedom House e o projeto Variedades da Democracia (V-Dem) — rebaixaram recentemente a classificação do país. A Freedom House o classifica como “parcialmente livre” em vez de “livre”. Esse não pode ser um caso de engrandecimento do Executivo: o retrocesso vem ocorrendo mesmo quando o Poder Executivo está em baixa, com vários presidentes em poucos anos, um número recorde de reformas ministeriais e índices de aprovação presidencial que chegam a 5%. O Congresso do Peru, por sua vez, é visivelmente dominante. Ele vem expandindo seus poderes e, ao mesmo tempo, limitando sua responsabilidade.

A disfuncionalidade Executivo-Legislativo no Peru evoluiu em três fases distintas desde 2016.¹⁸ Inicialmente, o Congresso buscou a hegemonia quando seu principal partido, o Fuerza Popular, aprovou por duas vezes o impeachment do presidente Pedro Pablo Kuczynski (PPK, 2016-2018) e forçou sua renúncia em março de 2018.

A segunda fase começou naquele ano, quando o companheiro de chapa e vice-presidente de PPK, Martín Vizcarra (2018-2020), assumiu a sucessão e tentou restaurar o poder do Executivo. Ele apresentou um referendo popular em dezembro de 2018, no qual 86% dos eleitores proibiram a reeleição imediata dos membros do Congresso.¹⁹ Na mesma votação, no entanto, uma parcela ainda maior derrotou sua tentativa de introduzir o bicameralismo. A falta de alianças partidárias de Vizcarra deixou-o vulnerável à oposição do Congresso. Em 2020, ele também sofreu dois impeachments, e perdeu seu cargo após uma votação de condenação na segunda vez.

A terceira fase começou com as eleições de abril de 2021. Pedro Castillo, um outsider populista de esquerda, conquistou a Presidência

do Peru por uma pequena margem em um segundo turno contra a líder da Fuerza Popular, Keiko Fujimori (filha de Alberto Fujimori).²⁰ Enquanto isso, o Congresso instaurava uma agenda antirreformista que o levou a se opor não apenas aos planos do eleito, mas também a reformas anteriores que buscavam aumentar a capacidade do Estado de regular a mineração e o ensino superior.²¹

O Congresso peruano tem se concentrado mais na mudança das características do regime do que no avanço de políticas amplas. Essa mudança diminuiu muito o poder do Executivo. A atual Presidente Dina Boluarte, companheira de chapa de Castillo e sucessora depois que ele também sofreu impeachment, no início de dezembro de 2022, conseguiu permanecer no cargo em grande parte seguindo as diretrizes da coalizão dominante do Congresso*.

Concentração de poder. Há evidências substanciais de que o Congresso do Peru adquiriu mais poder por meio de estratégias formais (engrandecimento) e informais (usurpação), alterando o equilíbrio entre os poderes. Desde 2016, o Parlamento tem demonstrado uma falta de contenção no exercício de suas prerrogativas formais. Durante a legislatura de 2011–16, o Congresso convocou onze vezes ministros de Estado para questionamento. Durante os três primeiros anos da legislatura seguinte, fez isso 26 vezes. Além disso, o atual Congresso destituiu seis membros do gabinete ministerial, em comparação com apenas dois entre 2011 e 2016. Surgiram relatórios investigativos de líderes do Congresso exigindo controle sobre as nomeações de ministros e ameaçando a presidente da República com impeachment em caso de recusa.²² Embora convocar e censurar ministros estejam dentro das responsabilidades do Legislativo, o uso intenso desses poderes de supervisão indica que eles

* Nota do editor brasileiro: Na madrugada de 10 de outubro de 2025, a presidente Dina Boluarte foi destituída do cargo após o Congresso peruano aprovar uma moção contra ela por “incapacidade moral permanente” para enfrentar o crime organizado no país. O presidente do Congresso, José Jerí, de 38 anos, assumiu a Presidência do Peru interinamente, até as eleições previstas para ocorrer em abril de 2026.

estão sendo aplicados por motivos políticos, para controlar as principais decisões políticas, e não para fiscalizar o governo

A legislatura peruana também expandiu formalmente seu poder político por meio de mudanças nas regras. Um exemplo notável é a aquisição de funções orçamentárias, anteriormente exclusivas do Executivo, após uma decisão favorável do Tribunal Constitucional do Peru — uma decisão facilitada pela cooperação prévia do Congresso com o Tribunal. A campanha de expansão de poder do Parlamento não mostra sinais de desaceleração. As propostas legislativas atuais buscam conceder à Comissão Permanente do Congresso a autoridade para convocar e censurar ministros mesmo quando a legislatura estiver fora de sessão, potencialmente estendendo o controle político durante o ano todo.

Além disso, os projetos de lei que estão sendo considerados afrouxariam a interpretação do artigo 102, cláusula 2, da Constituição peruana de 1993, que torna dever do Congresso “assegurar o respeito à Constituição e às leis; e fazer o que for necessário para responsabilizar os infratores”. A interpretação espúria que o Congresso está considerando levaria “o que for necessário” de forma ampla para aumentar de fato o poder do Legislativo sobre o Executivo.

A concentração de poder prosseguiu com o mínimo de resistência por parte do Executivo. A falta de resistência levou os observadores a sugerirem que a Presidência do Peru foi transformada em um cargo amplamente ceremonial. Seja como for, a inclinação da balança do poder em favor do Congresso está corroendo a viabilidade da democracia peruana.

Restrição de controle. O Congresso peruano tem empregado várias estratégias formais (blindagem) e informais (cooptação) para reduzir as competências e os poderes de outras instituições que possam prejudicar seu poder. Conforme observado acima, a restrição de controle é

mais difícil de ser implementada do que a concentração de poder, dada a probabilidade de resistência, não apenas das próprias instituições visadas, mas também dos defensores da sociedade civil peruana e da comunidade internacional. As ações recentes que visam à autonomia do Conselho Nacional de Justiça (JNJ, iniciais de *Junta Nacional de Justicia*) — o órgão independente encarregado de supervisionar as nomeações judiciais, disciplinar juízes e promotores e escolher o chefe da autoridade eleitoral — exemplificam isso. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Organização dos Estados Americanos expressaram preocupação com as tentativas do Congresso de remover os membros do JNJ, afirmando que tais medidas prejudicam a independência judicial e o Estado de direito.²³

Outra vítima notável de cooptação foi o Tribunal Constitucional. Como a mais alta corte do país para casos constitucionais, ela desempenha um papel fundamental na resolução de conflitos entre os poderes do governo central. De 2016 a 2022, o Congresso tentou suspender alguns membros da Suprema Corte e alterar a maneira pela qual os juízes eram escolhidos para fazer parte dela. Em 2022, o conflito diminuiu com a vitória do Congresso. Ele conseguiu substituir todos os sete juízes da Corte Constitucional, enviando para o alto escalão juristas com históricos controversos e laços estreitos com blocos de legisladores. Essa Corte totalmente reformulada emitiu decisões que expandiram os poderes do Congresso, dando ao Legislativo mais controle sobre as iniciativas orçamentárias, a seleção do ouvidor nacional e as investigações sobre o JNJ. A balança de poder agora se inclina claramente a favor do Congresso.

O ouvidor (oficialmente conhecido como Defensor do Povo) é um intermediário fundamental entre os cidadãos e o governo. O atual Congresso fez duas mudanças importantes. Em 2023, nomeou como ouvidor um advogado e ex-congressista que não tem experiência reconhecida em direitos humanos. Também eliminou a concorrência pública para o cargo de

ouvidor e reduziu as qualificações exigidas para o cargo. Essas mudanças, possibilitadas por uma nova decisão do Tribunal Constitucional, levantam questões sobre a integridade e a independência desse órgão.

O Congresso continuou suas tentativas de dissolver o JNJ e demitir figuras importantes, como a promotora Zoraida Ávalos. Ao interferir na seleção dos membros do JNJ, o atual Congresso peruano busca minar a autonomia e a imparcialidade do sistema judiciário.

Atualmente, existem leis para proteger as ações do Congresso e restringir a responsabilidade horizontal. A Lei 31.355 de outubro de 2021 restringiu o escopo e a interpretação dos votos de confiança mencionados nos artigos 132 e 133 da Constituição do Peru. Essa legislação recente limita esses votos a assuntos diretamente relacionados à política do governo e exclui reformas constitucionais ou questões que afetem as competências exclusivas do Congresso. Ela estabelece que somente o Congresso pode interpretar quando a confiança foi negada. Essas alterações impedem efetivamente a repetição da decisão do Presidente Vizcarra, em setembro de 2019, de dissolver o Congresso, que se baseou em sua interpretação de um voto de não confiança após a recusa do Congresso em aprovar sua proposta de reforma constitucional. O Congresso reduziu a capacidade do Executivo de justificar a dissolução do Congresso no futuro.

Embora os poderes do Executivo tenham sido reduzidos, a lei que regulamenta a vacância da Presidência da República deixou a interpretação de “incapacidade moral” subjetiva. Isso é significativo porque o Congresso invocou a cláusula de “incapacidade moral de servir” do artigo 113 em 2020 e, novamente, em 2022, para retirar do cargo primeiro o presidente Vizcarra e, depois, o presidente Castillo (PPK havia sido ameaçado com isso em 2018, mas renunciou antes que o Congresso pudesse votar sobre o assunto). Declarar a Presidência vaga devido a uma declaração do Congresso sobre a incapacidade moral do titular não é o mesmo que um processo de impeachment e condenação, mas está ao

lado dele como uma arma que pode ser usada pelo Legislativo, obviamente aumentando ainda mais seu poder sobre o Executivo.

A prática de blindagem do Congresso se estende não apenas ao Legislativo como um corpo coletivo, mas também a legisladores individuais que possam ter cometido crimes. Um exemplo flagrante é uma lei que isenta os partidos políticos de investigações envolvendo organizações criminosas e lavagem de dinheiro, embora (ou precisamente porque) vários partidos representados no Parlamento estejam atualmente sob tais investigações. Já uma nova lei que beneficia o crime organizado barra efetivamente os mandados de busca, exigindo que o advogado do suspeito esteja presente sempre que o mandado for executado.²⁴

No Peru, a concentração de poder e a restrição de controle se alimentam mutuamente e minam os freios e contrapesos. A cooptação dos juízes do Tribunal Constitucional engrandeceu o Poder Legislativo, dando-lhe maior poder sobre as decisões orçamentárias. A interferência na equipe do JNJ e da ouvidoria permitiu que o Congresso reduzisse ou neutralizasse as funções de supervisão dessas instituições. A coalizão legislativa dominante também está criando escudos legais contra a prestação de contas. No final de 2024, o Congresso estava promovendo o bicameralismo com a intenção de conceder ao novo Senado maior supervisão sobre os órgãos do Executivo e do Judiciário.

Por que o autoritarismo legislativo?

Em um típico retrocesso democrático liderado pelo Executivo, um presidente forte corrói a Constituição para concentrar mais poder e acabar com a oposição. No autoritarismo legislativo baseado em coalizão, por outro lado, pode não haver um único fator determinante do retrocesso, mas, com base na experiência peruana, consideramos pelo menos três explicações diferentes.

Primeiro, uma reação contra Executivos dominantes é uma explicação plausível. No caso peruano, os primeiros movimentos do Congresso começaram em resposta às reformas feitas pelo presidente Ollanta Humala (2011–16) com o objetivo de melhorar a capacidade do Estado e como uma estratégia de oposição contra PPK (2016-2018). Entretanto, Martín Vizcarra (2018-2020) representou o verdadeiro ponto de inflexão. Ele tomou medidas radicais, como a dissolução do Congresso e a convocação de um referendo, e desfrutou de popularidade e capital político sem precedentes. Isso nunca foi tão verdade quanto durante os primeiros meses da pandemia de Covid-19, quando Vizcarra governou às custas de um novo Congresso. Sua destituição, em novembro de 2020, mostrou que até mesmo uma legislatura muito fragmentada, repleta de parlamentares neófitos, poderia, caso se sentisse pressionada o suficiente, dar um golpe devastador no Poder Executivo, pondo fim em uma presidência.

Em segundo lugar, por trás do autoritarismo legislativo baseado em coalizão pode haver uma lógica de preservação. Nesse caso, o poder é perseguido principalmente para manter o status quo, e não para promover uma transformação (o objetivo típico do retrocesso liderado pelo Executivo). O caso peruano mostra que a fragmentação política extrema pode coexistir com a possibilidade de estabelecer pactos e consensos dentro do Congresso. A cola que une os legisladores peruanos é a determinação de dar mais liberdade à atividade de mineração e ao ensino superior privado, dois setores que os ex-presidentes Humala e PPK tentaram dar ao Estado mais poder para regular. O que, na superfície, parece ser um “esvaziamento” anárquico ou uma “democracia sem poder”, pode ter sua própria lógica mais profunda como uma tentativa de preservar ou restaurar um status quo. Somente a presença de tal lógica pode explicar por que os políticos predadores mudaram de estratégias de curto para longo prazo.

Terceiro, a oposição a atividades investigativas excessivamente zelosas e a processos por corrupção pode estar alimentando o autorita-

rismo legislativo no Peru. Desde as revelações da Operação Lava Jato, iniciada no Brasil com consequências relevantes no Peru, o combate à corrupção deixou uma marca na política peruana.²⁵ Não há um único presidente eleito desde 2001 que não tenha sido acusado de corrupção, e alguns foram presos por isso. Prefeitos e governadores regionais enfrentam investigações semelhantes, e alguns veem a conquista de uma cadeira no Congresso como uma forma de se proteger atrás do escudo da imunidade parlamentar.²⁶ Uma ameaça comum pode gerar os incentivos necessários para que a agenda de concentração de poder e restrição de controle avance no Parlamento. As preocupações comuns dos legisladores com relação a isso também podem ajudar a explicar por que tantos deles querem acabar com a proibição da reeleição e adicionar mais assentos ao Congresso na forma de uma câmara alta.

O Congresso peruano atual se caracteriza pela grande quantidade de políticos inexperientes, mas isso não significa que eles sejam incapazes de agir em conjunto. Uma cadeira no Congresso tornou-se um espaço político mais atraente, mais fácil de preencher e menos provável de ser controlado. Em contrapartida, os presidentes da República peruanos têm durado, em média, menos de dois anos no cargo. Grupos ou coalizões com intenções alinhadas podem surgir em ambientes legislativos altamente fragmentados e revelar fortes propensões autoritárias.

Os partidos peruanos são fracos e mudam constantemente, mas temos em mente que o poder é sempre relacional e o Legislativo preencheu um vácuo político deixado por uma série de Executivos muito fracos. Políticos descoordenados, apesar de não terem um programa ou uma ideologia unificada, se uniram para assumir o controle do Congresso e mirar em instituições consideradas ameaçadoras. Assim como o retrocesso democrático liderado pelo Executivo, esse processo não aconteceu de uma só vez, mas como uma série de iniciativas legislativas incrementais (formais e informais) que podem parecer inócuas se vistas individualmente.

Devido à dinâmica institucional, o “esvaziamento democrático” pode ser apenas um estado de coisas transitório, embora recorrente. Também pode ser um estado que pode acompanhar a formação de um autoritarismo legislativo baseado em coalizão. Uma coalizão criminosa-oligárquica como a observada na Guatemala provavelmente considerará o autoritarismo legislativo um tipo de regime naturalmente confortável devido à sua aparente fragmentação e às coalizões obscuras não aparentes. Tanto na Guatemala quanto no Peru, o Poder Legislativo é claramente o centro de gravidade. Os acadêmicos precisam prestar mais atenção nas consequências políticas de períodos prolongados de disfuncionalidade Executivo-Legislativo, no surgimento de coalizões de legisladores em ambientes altamente fragmentados e no impacto da hegemonia legislativa sobre a democracia.

Notas

1. Nancy Bermeo, “On Democratic Backsliding”, *Journal of Democracy* 27 (janeiro 2016): 5–19.
2. Bermeo, “On Democratic Backsliding”; Maxwell A. Cameron, “Political Regimes: Components, Crises, and Change”, in Maxwell A. Cameron e Grace M. Jaramillo, orgs., *Challenges to Democracy in the Andes: Strongmen, Broken Constitutions, and Regimes in Crisis* (Boulder: Lynne Rienner, 2022), 23–46.
3. Aníbal Pérez-Liñán, “Impeachment or Backsliding? Threats to Democracy in the Twenty-First Century”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 33, n. 98 (2018): 1–15.
4. Kathryn Hochstetler e David Samuels, “Crisis and Rapid Reequilibration: The Consequences of Presidential Challenge and Failure in Latin America”, *Comparative Politics* 43 (janeiro 2011): 127–45.
5. Fabiano Santos e Fernando Guarnieri, “From Protest to Parliamentary Coup: An Overview of Brazil’s Recent History”, *Journal of Latin American Cultural Studies* 25 (dezembro 2016): 485–94.
6. Pérez-Liñán, “Impeachment or Backsliding?”, 11.
7. Rodrigo Barrenechea e Alberto Vergara, “Peru: The Danger of Powerless Democracy”, *Journal of Democracy* 34 (abril 2023): 82–83 [Ed. bras.: “Peru: o perigo de uma democracia fraca”, *Journal of Democracy em Português* 12, n. 2 (2023)].
8. Steven Levitsky e Maxwell A. Cameron, “Democracy Without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori’s Peru”, *Latin American Politics and Society* 45 (outono 2003): 1–33; Barrenechea e Vergara, “Peru: The Danger of Powerless Democracy”.
9. Pérez-Liñán, “Impeachment or Backsliding?”, 11.
10. Barrenechea e Vergara, “Peru: The Danger of Powerless Democracy”, p. 82–83.
11. Rachel A. Schwartz e Anita Isaacs, “How Guatemala Defied the Odds”, *Journal of Democracy* 34 (outubro 2023): 21–35.

12. Barrenechea e Vergara, “Peru: The Danger of Powerless Democracy”, 77.
13. Steven Levitsky e Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War* (Nova York: Cambridge University Press, 2010).
14. Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, *How Democracies Die* (Nova York: Crown, 2018) [Ed. bras.: *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018]; Aníbal Pérez-Liñán, Nicolás Schmidt e Daniela Vairo, “Presidential Hegemony and Democratic Backsliding in Latin America, 1925–2016”, *Democratization* 26 (junho 2019): 606–25.
15. Barrenechea e Vergara, “Peru: The Danger of Powerless Democracy”, 77.
16. Guillermo O’Donnell, “Delegative Democracy?”, *Journal of Democracy* 5 (janeiro 1994): 55–69.
17. Laura Gamboa, *Resisting Backsliding: Opposition Strategies Against the Erosion of Democracy* (Nova York: Cambridge University Press, 2022).
18. Moisés Arce e José Incio, “Perú 2017: Un Caso Extremo de Gobierno Dividido”, *Revista de Ciencia Política* 38, n. 2 (2018): 361–77.
19. Paolo Sosa Villagarcia e Gabriela Camacho G., “Gobernabilidad y control político: el equilibrio de poderes en la reforma política”, em Eduardo Toche M., ed., *Perú Hoy: Una Cuestión de Confianza* (Lima: Desco, 2019): 39–54.
20. Gabriela Camacho e Paolo Sosa-Villagarcia, “Peru’s Democracy Is at a Breaking Point”, *Foreign Policy*, 15 julho 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/07/15/peru-democracy-president-pedro-castillo>.
21. As reformas buscaram regular o crescimento da mineração informal, que deixou uma grande marca no desmatamento e no crime organizado, e a expansão do ensino superior privado sem padrões básicos de ensino.
22. Luis Paucar, “Keiko Fujimori y César Acuña exigieron ministerios a Dina Boluarte, según chat inédito: ‘Si la tía no atraca, la vacan’”, *Infobae*, 29 julho 2024, [https://infobae.com/peru/2024/07/29/keiko-fujimori-y-cesar-acuna-exigieron-ministerios-a-dina-boluarte-seguin-chat-inedito-si-la-tia-no-atraca-la-vacan](https://infobae.com/peru/2024/07/29/keiko-fujimori-y-cesar-acuna-exigieron-ministerios-a-dina-boluarte-segun-chat-inedito-si-la-tia-no-atraca-la-vacan).

23. Andina, “IACHR Expresses Concern over Investigation Against Peru’s JNJ, Calls for Due Process”, 25 setembro 2023, <https://andina.pe/agencia/noticia-iachr-expresses-concern-over-investigation-against-perus-jnj-calls-for-due-process-956601.aspx>; “The Integrity of the Peruvian Electoral System Is at Risk Due to the Imminent Removal of Members of the National Board of Justice in Peru”, Washington Office on Latin America, 7 março 2024, <https://www.wola.org/2024/03/the-integrity-of-the-peruvian-electoral-system-is-at-risk-due-to-the-imminent-removal-of-members-of-the-national-board-of-justice-in-peru>.
24. Roger Merino, “The Lumpen State: X-Ray of Peru’s Far Right in Power”, *NACLA*, 5 setembro 2024.
25. Ezequiel A. Gonzalez-Ocantos et al., *Prosecutors, Voters and the Criminalization of Corruption in Latin America: The Case of Lava Jato* (Cambridge: Cambridge University Press, 2023).
26. Moisés Arce e Andrea Segovia Marín, “La descentralización política y la corrupción en el Perú”, em Rodrigo Barrenechea e Alberto Vergara, Orgs., *Democracia asalta: El colapso de la política peruana (y una advertencia para América Latina)* (Lima: Universidad del Pacífico, 2024), 91–121.

Criada em 2007 pela Fundação Fernando Henrique Cardoso e pelo Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, a Plataforma Democrática objetiva fortalecer a cultura e as instituições democráticas no Brasil e na América Latina. Desenvolvemos pesquisas, publicações e seminários sobre as transformações da sociedade e da política na região e no sistema internacional, com foco nos desafios à convivência e à governança democrática. Estimulamos o diálogo entre produtores de conhecimento e diferentes atores sociais e políticos, de modo apartidário. Promovemos o aprendizado democrático da cidadania, fomentando uma cultura cívica que valoriza a argumentação e o pluralismo de pontos de vista.

Conheça nossas publicações mais recentes:

Conexão América Latina

Ensaio sobre as mudanças políticas, culturais e socioeconômicas que afetam a qualidade da democracia na América Latina, quando não sua própria existência.

Ano 4, Volume 2: [América Latina, o Não Alinhamento Ativo e a disputa entre os Estados Unidos e a China, por Jorge Heine](#)

Ano 4, Volume 1: [O cenário do crime organizado e dos mercados ilícitos no bioma amazônico, por Leandro Piquet Carneiro e Adriano Bastos Rosas](#)

Ano 3, Volume 2: [Um “modelo Bukele” para a América Latina?, por Lucia Dammert](#)
[Conheça todas as edições](#)

Journal of Democracy em Português

Revista semestral sobre os desafios contemporâneos da democracia no mundo, com traduções e artigos originais sobre o Brasil.

[Veja todas as edições publicadas](#)

Coleção O estado da democracia

Livros sobre os desafios da democracia no Brasil e no mundo.

[O Novo Governo dos Indivíduos](#)

[Nacionalismo e Democracia na Europa e no Brasil](#)

[Desafios do Sistema Político Brasileiro](#)

[Identidades e Crise das Democracias](#)

Coleção Corações e Mentes

Projeto de educação cidadã orientada por valores humanistas e democráticos, com textos de acesso gratuito para uso escolar com o objetivo de fortalecer os valores e o exercício da democracia.

Volume 1: [Pensando de forma autônoma fora e dentro da internet](#)

Volume 2: [Ensino Religioso e Valores Democráticos](#)

Volume 3: [Nacionalismo e Democracia](#)