



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA CENTRO DE CIÊNCIAS  
JURÍDICAS**

**DEPARTAMENTO DE DIREITO**

**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**Maria Fernanda Oliveira Agustini**

**DEMOCRACIA, (NEO)CONSTITUCIONALISMO E A EROSÃO  
DEMOCRÁTICA: um estudo sobre constitucionalismo abusivo, legalismo autocrático e  
infralegalismo autoritário no Governo Bolsonaro**

**FLORIANÓPOLIS**

**2023**

**Maria Fernanda Oliveira Agustini**

**DEMOCRACIA, (NEO)CONSTITUCIONALISMO E A EROSÃO  
DEMOCRÁTICA: um estudo sobre constitucionalismo abusivo, legalismo autocrático e  
infralegalismo autoritário no Governo Bolsonaro**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador(a): Prof. Cláudio Ladeira de Oliveira

**Florianópolis**

**2023**

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Agustini, Maria Fernanda Oliveira  
DEMOCRACIA, (NEO)CONSTITUCIONALISMO E A EROSÃO DEMOCRÁTICA :  
um estudo sobre constitucionalismo abusivo, legalismo  
autocrático e infralegalismo autoritário no Governo Bolsonaro /  
Maria Fernanda Oliveira Agustini ; orientador, Cláudio Ladeira  
de Oliveira, 2023.  
93 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade  
Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas,  
Graduação em Direito, Florianópolis, 2023.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Democracia. 3. Constitucionalismo Abusivo. 4.  
Legalismo Autocrático. 5. Infralegalismo Autoritário. I. de  
Oliveira, Cláudio Ladeira. II. Universidade Federal de Santa  
Catarina. Graduação em Direito. III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

**TERMO DE APROVAÇÃO**

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado **DEMOCRACIA, (NEO)CONSTITUCIONALISMO E A EROSÃO DEMOCRÁTICA: um estudo sobre constitucionalismo abusivo, legalismo autocrático e infralegalismo autoritário no Governo Bolsonaro**, elaborado pela acadêmica Maria Fernanda Oliveira Agustini, defendido em **28/11/2023** e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota **10 (dez)**, cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, 28 de Novembro de 2023



Documento assinado digitalmente

**Claudio Ladeira de Oliveira**

Data: 30/11/2023 11:11:13-0300

CPF: \*\*\*.066.661-\*\*

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

**Cláudio Ladeira de Oliveira**  
Professor Orientador



Documento assinado digitalmente

**MIRO TEIXEIRA**

Data: 28/11/2023 19:50:57-0300

CPF: \*\*\*.902.887-\*\*

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

**Miro Teixeira**  
Membro de Banca



Documento assinado digitalmente

**Luiz Felipe Domingos**

Data: 28/11/2023 20:29:45-0300

CPF: \*\*\*.125.379-\*\*

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

**Luiz Felipe Domingos**  
Membro de Banca

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
COORDENADORIA DE MONOGRAFIA

ATA DE SESSÃO DE DEFESA DE TCC (VIRTUAL)  
(Autorizada pela Portaria 002/2020/PROGRAD)

Aos **28** dias do mês de **Novembro** do ano de 2023, às **9** horas e **00** minutos, foi realizada a defesa pública do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), no modo virtual, através do link: “<https://meet.google.com/fjs-vndt-xye>” intitulado “**DEMOCRACIA, (NEO)CONSTITUCIONALISMO E A EROSÃO DEMOCRÁTICA: um estudo sobre constitucionalismo abusivo, legalismo autocrático e infralegalismo autoritário no Governo Bolsonaro**”, elaborado pela acadêmica **Maria Fernanda Oliveira Agustini**, matrícula **19105368**, composta pelos membros **Cláudio Ladeira de Oliveira, Miro Teixeira e Luiz Felipe Domingos**, abaixo assinados, obteve a aprovação com nota 10 (dez), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Aprovação Integral

Aprovação Condicionada aos seguintes reparos, sob fiscalização do Prof. Orientador

Florianópolis, **28 de Novembro de 2023.**



Documento assinado digitalmente  
**Claudio Ladeira de Oliveira**  
Data: 30/11/2023 11:10:50-0300  
CPF: \*\*\*.066.661-\*\*  
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

**Claudio Ladeira de Oliveira**  
Professor Orientador



Documento assinado digitalmente  
**MIRO TEIXEIRA**  
Data: 28/11/2023 19:48:59-0300  
CPF: \*\*\*.902.887-\*\*  
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

**Miro Teixeira**  
Membro de Banca



Documento assinado digitalmente  
**Luiz Felipe Domingos**  
Data: 28/11/2023 20:30:32-0300  
CPF: \*\*\*.125.379-\*\*  
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

**Luiz Felipe Domingos**  
Membro de Banca



**Universidade Federal de Santa Catarina**  
**Centro de Ciências Jurídicas**  
**COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO**

**TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E**  
**ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA**

Aluno(a): Maria Fernanda Oliveira Agustini

RG: 6.551.542

CPF: 07650407942

Matrícula: 19105368

Título do TCC: DEMOCRACIA, (NEO)CONSTITUCIONALISMO E A  
EROSÃO DEMOCRÁTICA: um estudo sobre constitucionalismo abusivo,  
legalismo autocrático e infralegalismo autoritário no Governo Bolsonaro

Orientador(a): Claudio Ladeira

Eu, Maria Fernanda Oliveira Agustini, acima qualificada; venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido

Florianópolis, 28 de Novembro de 2023.



Documento assinado digitalmente

**Maria Fernanda Oliveira Agustini**

Data: 30/11/2023 21:06:17-0300

CPF: \*\*\*.504.079-\*\*

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

**Maria Fernanda Oliveira Agustini**

## RESUMO

A monografia trata da relação do governo Bolsonaro com a democracia, dos riscos e do retrocesso democrático que aconteceram em seu governo. A relação entre a democracia e o constitucionalismo, a crise da democracia representativa e o surgimento, ou a tentativa de surgimento, de novas autocracias são abordadas. As ideias de Landau, de constitucionalismo abusivo, e de Scheppele, de legalismo autocrático, como instrumentos de erosão democrática, foram tratadas e verificou-se que não se apresentam de forma estrutural na política brasileira. Verificou-se que inexistem na história política brasileira, mesmo no governo Bolsonaro, a presença de um constitucionalismo abusivo e um legalismo autocrático estruturais, embora ocorram esporadicamente. A análise específica do governo Bolsonaro evidenciou, entretanto, que houve um flerte sistemático com a autocracia e uma permanente tentativa de erosão democrática. O mecanismo utilizado foi o que Vieira, Glezer e Barbosa denominaram de infralegalismo autoritário. As modificações normativas utilizadas pelo governo Bolsonaro para corroer a democracia ocorreram fora do Congresso Nacional e a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF), principalmente nos últimos dois anos do governo Bolsonaro, impediu o avanço da autocracia no Brasil.

**PALAVRAS-CHAVE:** Democracia, neoconstitucionalismo, constitucionalismo abusivo, legalismo autocrático, infralegalismo autoritário.

## **ABSTRACT**

This academic study discusses the Bolsonaro government's relationship with democracy, the risks and democratic setbacks that occurred during his government. The relationship between democracy and constitutionalism, the crisis of representative democracy and the emergence, or attempted emergence, of new autocracies are addressed. Landau's ideas of abusive constitutionalism and Scheppele's ideas of autocratic legalism, as instruments of democratic erosion, were addressed and it was found that they do not present themselves in a structural way in Brazilian politics. It was found that the presence of abusive constitutionalism and structural autocratic legalism does not exist in Brazilian political history, even during the Bolsonaro government, although they occur sporadically. The specific analysis of the Bolsonaro government showed, however, that there was a systematic flirtation with autocracy and a permanent attempt at democratic erosion. The mechanism used was what Vieira, Glezer and Barbosa called authoritarian infra-legalism. The normative changes used by the Bolsonaro government to erode democracy occurred outside the National Congress and the actions of the Federal Supreme Court (STF), especially in the last two years of the Bolsonaro government, prevented the advance of autocracy in Brazil.

**KEY WORDS:** Democracy, neo-constitutionalism, abusive constitutionalism, autocratic legalism, authoritarian infra-legalism.



## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>2. DEMOCRACIA E CONSTITUCIONALISMO.....</b>	<b>9</b>
2.1. DEMOCRACIA.....	9
2.1.1. DEMOCRACIA: EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	9
2.1.2. A DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA.....	17
2.2. CONSTITUCIONALISMO.....	25
2.2.1. EVOLUÇÃO DO CONSTITUCIONALISMO.....	25
2.2.2. NEOCONSTITUCIONALISMO.....	26
<b>3. A RELAÇÃO ENTRE DEMOCRACIA, NEOCONSTITUCIONALISMO E A CRISE DA DEMOCRACIA.....</b>	<b>34</b>
3.1. DEMOCRACIA E (NEO)CONSTITUCIONALISMO.....	34
3.1.1. ATIVISMO JUDICIAL.....	37
3.1.2. SUPREMOCRACIA.....	40
3.2. CRISE DA DEMOCRACIA.....	42
3.2.1. CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.....	42
3.2.2. CRISE DA DEMOCRACIA NO BRASIL E O SURGIMENTO DE BOLSONARO... 45	
<b>4. DAS DIVERSAS FORMAS DE MUDANÇA LEGAL PARA IMPLANTAR UM MODELO AUTORITÁRIO E O GOVERNO BOLSONARO.....</b>	<b>50</b>
4.1. CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO.....	52
4.1.1. CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO NO BRASIL.....	55
4.1.1.1. HIPERPRESIDENCIALISMO.....	57
4.1.1.2. IMPEACHMENT.....	60
4.1.1.3. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF) E O CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO.....	62
4.2. LEGALISMO AUTOCRÁTICO.....	65
4.3. INFRALEGALISMO AUTORITÁRIO.....	66
4.4. O GOVERNO BOLSONARO E AS VÁRIAS FORMAS DE EROÇÃO DEMOCRÁTICA.. 68	
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>77</b>
<b>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>81</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O Brasil vivenciou nos últimos anos um momento de profunda radicalização política. Este processo exacerbou-se após os movimentos populares de 2013, o *impeachment* de Dilma Rousseff e a eleição de Jair Bolsonaro, considerado um *outsider* da política.

O governo Bolsonaro aproximou-se dos militares e não escondeu de ninguém o seu viés e as suas pretensões autoritárias.

Este estudo analisará a atuação do governo Bolsonaro e a sua relação com a democracia, com ênfase nas concepções antidemocráticas contemporâneas. As democracias atuais não estariam mais morrendo por golpes de Estado, mas pela utilização de mudanças legais sutis.

A pesquisa tem como objetivo verificar se o governo Bolsonaro se utilizou do constitucionalismo abusivo e de suas vertentes. Em caso afirmativo, constatar de que modo isso aconteceu.

Far-se-á uma análise histórica da evolução da democracia, destacando perspectivas contemporâneas do fenômeno democrático. Entre os aspectos analisados, será abordada a crise atual da democracia representativa no Brasil e o surgimento do bolsonarismo.

Para um melhor entendimento do instituto do constitucionalismo abusivo, será feita uma análise da evolução histórica do constitucionalismo e dos aspectos do denominado neoconstitucionalismo, que se desenvolveu, fundamentalmente no após II Guerra Mundial, relacionando-os com a democracia.

A ideia da utilização do constitucionalismo abusivo como instrumento para a implantação de um governo autocrático será desenvolvida a partir do pensamento de David Landau. O denominado legalismo autocrático, proposto por Scheppele, e a concepção da existência, no caso brasileiro, de um fenômeno de infralegalismo autoritário, proposto por Vieira, Glezer e Barbosa, serão também abordados.

A partir da compreensão destes instrumentos de erosão democrática (constitucionalismo abusivo, legalismo autoritário, infralegalismo autoritário e suas vertentes), serão verificadas as suas presenças na política brasileira recente, com enfoque no governo Bolsonaro.

Entre outros aspectos necessários para compreensão da recente crise da erosão democrática no Brasil serão abordados os dois recentes processos de *impeachment* e o hiperpresidencialismo brasileiro. O crescente papel do Judiciário, após a Constituição de

1988, o ativismo judicial e o fenômeno da “supremocracia” também serão abordados, pelo que representam para a compreensão do tema em debate.

Este trabalho se justifica na atualidade do tema e pela necessidade da melhor compreensão dos recentes acontecimentos que colocaram em risco a democracia brasileira.

A pesquisa foi realizada através de bibliografia, a partir de livros, revistas, periódicos, notícias, teses, dissertações, dentre outros.

## **2. DEMOCRACIA E CONSTITUCIONALISMO**

### **2.1. DEMOCRACIA**

#### **2.1.1. DEMOCRACIA: EVOLUÇÃO HISTÓRICA**

Para um melhor entendimento da utilização dos vários mecanismos de alteração formal e informal da Constituição, das leis, e mesmo de dispositivos infralegais, faz-se necessária a compreensão do significado da democracia contemporânea. É importante apontar a fluidez do conceito de democracia. Segundo Dallmayr (2001, p. 11), “A ‘democracia’ tem em comum com outros conceitos políticos um traço marcante: é contestável”.

Villas Boas Filho (2013, p. 688) ressalta que o conceito de democracia tem um caráter indeterminado, mesmo para aqueles que são seus defensores. A sociedade contemporânea vem sofrendo importantes mutações, fazendo com que o conceito de democracia seja apenas um simulacro de seu sentido original – o que acarreta, muitas vezes, uma fragilização da sua capacidade legitimatória.

É por esse motivo que se faz necessária uma abordagem atenta à historicidade e à polissemia do conceito de democracia para que, a partir daí, seja possível identificar propostas teóricas adequadas ao perfil da sociedade hodierna (Villas Boas Filho, 2013, p. 688).

Segundo Villas Boas Filho (2013, p. 655-656), o termo democracia é dotado de enorme equivocidade e qualquer tentativa de fixar a sua essência, ou de produzir um consenso, parece impossível.

O conceito precisa ser trabalhado, nas suas várias formas de definição, para propiciar um debate mais adequado sobre o tema. Para que isto ocorra, como apontou Villas Boas Filho, faz-se necessário compreender minimamente o processo histórico de evolução do que se entende por democracia.

Para Norberto Bobbio et al. (1992b, p. 319) três tradições históricas confluem na teoria democrática contemporânea: a) teoria clássica; b) teoria medieval; c) teoria moderna.

a) Teoria Clássica

Tradicionalmente afirma-se que a democracia surgiu há mais ou menos 2.500 anos na Grécia<sup>1</sup>. A terminologia democracia teria se incorporado à teoria política a partir da teoria aristotélica das três formas de governo<sup>2</sup>. Aristóteles (2006, p. 105), no seu tratado “A Política”, dividiu as formas de governo em justas e injustas. Nas formas justas o exercício do poder buscaria a felicidade geral, podendo estar nas mãos de um só, da minoria ou da maioria das pessoas. Entre as formas justas de governo estariam a república, que seria o governo de todos os que gozam de direito de cidadania (o governo do povo), a monarquia (governo de um só) e a aristocracia (governo de poucos). Segundo Aristóteles,

Estas três formas podem degenerar: a monarquia em *tiranía*; a aristocracia em *oligarquia*; a república em *democracia*. A tirania não é, de fato, senão a monarquia voltada para a utilidade do monarca; a oligarquia, para a utilidade dos ricos; a democracia para utilidade dos pobres. Nenhuma das três se ocupa do interesse público (Aristóteles, 2006, p. 106).

A democracia, na concepção aristotélica, não era um governo justo, e sim o governo dos pobres ou das pessoas menos favorecidas. A democracia é definida como o governo de vantagem para os pobres em contraposição ao governo de vantagem para o monarca (tirano) e ao governo de vantagem para os ricos (oligarquia). A forma de governo que será reconhecida na tradição pós-aristotélica como o governo de todos os cidadãos, ou da maioria deles (governo do povo), é para Aristóteles o governo dos pobres, o governo de uma parte contra outra parte (Bobbio, 1992b, p. 320). Segundo Bobbio (1992b, p. 320-321), a tripartição aristotélica das formas de governo foi acolhida de forma quase hegemônica pelo pensamento ocidental, pelo menos até Hegel, e tornou-se um lugar comum na ciência política.

Goyard-Fabre (2003, p. 32-33) assinala que a democracia ateniense é “o regime em que todos estão incumbidos do governo, com a ressalva de que seu cargo é estabelecido conforme a distribuição de suas competências”.

---

<sup>1</sup> Segundo Robert A. Dahl (2001, p. 17), em *Sobre a Democracia*, muitos norte-americanos, e mesmo outros povos, acreditam que a democracia começou a 200 anos nos Estados Unidos.

<sup>2</sup> Heródoto (484-425 a.C), considerado o primeiro historiador grego, e que aparentemente não tinha a pretensão de ser um pensador político, em seu compêndio “História”, aborda um relato das teses defendidas pelos reis persas, Utanes, Megabisses e Dario. Utanes exalta a igualdade de direitos, propõe a abolição da realeza e propõe uma concepção de democracia, que dá ao conjunto de cidadãos adultos, do sexo masculino, uma capacidade soberana (Heródoto, 2001, p. 80-82).

Platão (2014, p. 327-365) descreve, em “A República”, cinco formas de governo: aristocracia, timocracia, oligarquia, democracia e tirania.

A democracia, para Platão,

(...) surge quando os pobres se sagram vitoriosos, matando alguns de seus oponentes e expulsando outros, e dando aos cidadãos restantes uma igual participação no governo e nos cargos públicos, na maior parte dos casos atribuindo cargos de direção por meio de sorteios (Platão, 2014, p. 345).

Platão (2014, p. 347) reconhece a democracia como uma “nobre e deliciosa” forma de governo, que “distribui uma espécie de igualdade indiscriminadamente tanto aos iguais quanto aos desiguais”. Aponta que a liberdade extrema conduz a uma escravidão extrema e acrescenta: “minha suposição é que a tirania só pode resultar da democracia e de nenhuma outra forma de governo: *a mais severa e cruel escravidão proveniente da máxima liberdade*” (Platão, 2014, p. 356). O desejo insaciável da democracia leva também à sua destruição. A liberdade, o que há de melhor na democracia, conduz ao descuido com outras coisas, levando esta forma de governo “a uma transformação que abre caminho para a necessidade de um ditador” (Platão, 2014, p. 353). Platão considera a democracia uma forma fraca de governo por não trazer nem muitos benefícios e nem muitos danos.

No seu diálogo “As Leis”, Platão (1999, p. 159-166) aponta para uma bipartição das formas de governo: a monarquia, cujo exemplo é o Estado Persa, e a democracia, cujo modelo é a cidade de Atenas. Estas formas de governo são ruins por razões opostas. A primeira por excesso de autoridade e a segunda por excesso de liberdade.

Goyard-Fabre (2003, p. 87) ressalta que Aristóteles e Platão possuem percepções muito diferentes da ideia de democracia. Segundo a autora, Aristóteles “não é o cantor da democracia, mas tampouco a despreza como fez Platão”.

Foram os gregos, provavelmente os atenienses, que criaram o termo democracia a partir das palavras *demos* (povo) e *kratus* (governar). O vocábulo *demos*, embora em geral significasse todo o povo ateniense, muitas vezes referia-se apenas a gente comum ou os pobres (Dahl, 2001, p. 21).

O surgimento da democracia ateniense<sup>3</sup> decorreu das lutas entre os ricos proprietários e as famílias pobres, que tinham perdido as suas terras e estavam ameaçadas pelas dívidas acumuladas de serem escravizadas (Dunn, 2016, p. 50). A democracia não surgiu, entretanto,

---

<sup>3</sup> Dunn, em “História da democracia: um ensaio sobre a libertação do povo”, classifica a democracia ateniense como “o primeiro advento da democracia”. Afirma que a democracia voltou à vida política com as duas grandes crises (revoluções) que ocorreram no final do século XVIII: a revolução americana e a revolução francesa – e que ele denomina de “o segundo advento da democracia” (Dunn, 2016, p. 37-105, 107-171).

de forma autoconsciente e direta desta luta entre pobres e ricos, com a vitória dos pobres, mas de

uma série de iniciativas políticas que reconfiguraram a geografia social e as instituições de Atenas, dotando-as de uma identidade política e de um sistema de autogoverno estruturado para dar expressão àquela identidade e defendê-la (Dunn, 2016, p. 50).

A democracia ateniense sempre foi um assunto de debates ferozes e de muitas contendas. Entre os pontos de discórdia estavam o próprio significado do que era esse regime e o que acontecera em função de sua aplicação. A democracia ateniense encontrou defensores comprometidos e inimigos ferozes, tanto externa como internamente (Dunn, 2016, p. 49-50).

A concepção grega de democracia era muito diferente:

(...) da anódina receita política que hoje parece ser a democracia, uma fórmula quase totalmente irrefletida para como as coisas devem ser politicamente na grande maioria dos lugares e quase sempre “em qualquer lugar ou tempo, pelo menos, em que ela não importa urgentemente” (Dunn, 2016, p. 49).

A democracia ateniense<sup>4</sup> era complexa. Entre os pontos nucleares de seu modelo estava a *assembleia*<sup>5</sup>, na qual todos os cidadãos<sup>6</sup> estavam autorizados a participar e que elegia até mesmo os generais. O método principal para escolher representantes para muitas atribuições públicas era uma espécie de sorteio, em que todos os cidadãos tinham a mesma chance de serem escolhidos.

Roma, em alguns aspectos, deu continuidade à tradição grega de democracia. Um dos primeiros teóricos a tratar do tema foi Políbio<sup>7</sup>, um nobre grego escravizado, que chegou em Roma em 168 a.C., e considerava a democracia uma forma direta legítima e desejável de governo. Políbio criticava a ideia grega de democracia direta, por ser instável e sujeita a influências demagógicas e populares. A sua concepção de democracia passava pela ideia de representação – que mais tarde foi retomada por outros autores, como Montesquieu<sup>8</sup> (Abellán, 2011, p. 83).

---

<sup>4</sup> Para uma melhor compreensão da história da democracia ateniense, ver MOSSÉ, Claude. **Atenas: a história de uma democracia**. Brasília: UnB, 1979.

<sup>5</sup> Para ver detalhes de como funcionava a assembleia do povo na Grécia antiga, ver FEIJÓ, Martín Cezar. **A democracia grega**. São Paulo: Ática, 1990. p. 10-11.

<sup>6</sup> Precisa-se apontar que em Atenas os homens gregos e livres eram considerados cidadãos. Para entender esse conceito, ver CANFORA, Luciano. **A democracia: história de uma ideologia**. Lisboa: Edições 70, 2007. p. 37-54.

<sup>7</sup> Políbio, grego, nasceu em 205 a. C. e morreu em 120 a. C., aborda o assunto em seu livro **História de Roma** (Madrid: Alianza Editorial, 2007) que começou a escrever em 146 a. C., após a terceira guerra Púnica.

<sup>8</sup> A obra mais famosa de Montesquieu é **O espírito das leis**, considerado como um dos livros fundamentais da política moderna e a base da divisão dos poderes do Estado em três (legislativo, executivo e judiciário).

Outro autor romano que abordou a questão foi Marcus Tullius Cícero<sup>9</sup>, que aproxima a ideia de democracia da forma de governo republicana. A palavra república, por si só, significa “a coisa pública” ou aquilo que pertence a povo. Cícero acreditava na democracia (república) como a melhor forma de governo e a única forma que poderia garantir igualdade e liberdade aos cidadãos (Abellán, 2011, p. 87-88).

#### b) Teoria Medieval

A segunda fase histórica das democracias, que Bobbio denomina de “a tradição romano-medieval”, sustentou-se na teoria da soberania popular. Existiria uma concepção ascendente, quando a soberania proviesse do povo, e uma concepção descendente, se ela se originasse do poder do príncipe, transmitindo-se por delegação do superior para o inferior.

A ideia básica era de que, independentemente de quem tivesse o poder soberano, a fonte primária desse poder seria sempre o povo. Esta ideia, segundo Bobbio,

abriu o caminho para a distinção entre a titularidade e o exercício do poder, que teria permitido, no decorrer da longa história do Estado democrático, salvar o princípio democrático não obstante a sua corrupção prática (Bobbio, 1992b, p. 321).

Uma das fontes dessa ideia da teoria de soberania popular são os comentários de Ulpiano em algumas passagens do texto “O digesto”, de Justiniano<sup>10</sup>.

Para a concepção medieval, a soberania popular assegurava a conservação pelo povo do poder de criar o direito pela tradição, mesmo quando este o houvesse transferido para outros.

Em seu ensaio sobre a democracia medieval, “Governar é servir”, Dalarun (2021, p. 15) levanta a hipótese de que as comunidades religiosas da Idade Média foram um importante laboratório para o que denomina de “governamentalidade moderna”. Havia dentro das igrejas “um controle contínuo da vida de cada um de seus membros, em todos os aspectos, do hábito aos pensamentos, passando pelos mínimos detalhes do comportamento”.

---

<sup>9</sup> Marcus Tullius Cícero (106 a. C – 43 a. C.) foi um brilhante orador e político romano, opositor de César e autor de várias obras, entre as quais, **Da República** (escrito entre 54 e 51 a. c), em que trata da questão das formas de governo e da democracia.

<sup>10</sup> *O Digesto*, elaborado durante o reinado do imperador Justiniano, é uma das quatro partes do *Corpus Juris Civilis* (leis romanas compiladas e editadas). As outras três são: *As Institutas*, *Código* e *Novella*. Ulpiano foi um dos juristas citados no *Digesto*, de Justiniano. No Brasil, o texto foi traduzido por vários autores. Ver, por exemplo, JUSTINIANO I. **Digesto de Justiniano**. Florianópolis: Editora da UFSC / FUNJAB, 2013. (tradução de José Isaac Pilati).

Dalarun (2021, p. 16) afirma que é a partir de suas leituras foucaultianas que passa a entender como era governar na Idade Média: não havia uma soberania exercida sobre um território “mas uma arte de governar os homens que mais os reveste que os domina”.

É importante ressaltar que a visão política que predominava na Era Medieval era de natureza teocrática e descendente. A soberania centrava-se no monarca, representante divino, sendo os homens obedientes à vontade do soberano. A igualdade dos seres humanos era perante Deus. Esta concepção de soberania teocrática-descendente e o desprezo pela igualdade e pela liberdade no medievo tem, segundo Vilani (1999, p. 79), “levado muitos pensadores a subestimar a importância das ideias democráticas, que emergiram na Europa cristã a partir do século XIII, e o seu significado para a modernidade política”.

No final da Idade Média surgiram uma série de doutrinas que romperam com a concepção de governo então dominante e moldaram o Estado moderno no seu viés democrático liberal.

Entre os princípios do nascente Estado democrático liberal, Vilani (1999, p. 79) aponta a divisão de poder, a supremacia da lei, a representação política e a base individualista da sociedade. A moderna democracia representa uma continuidade em relação ao conteúdo substancial das ideias que emergiram nesse período.

É nesse período que começa a se estabelecer uma separação entre a esfera política e religiosa, e se fortalece a ideia da existência de leis humanas e leis divinas. As leis humanas têm caráter compulsório e são sancionadas pelo povo. As leis divinas são determinadas por Deus e só Ele tem o poder de punir àqueles que as violam (Vilani, 1999, p. 82-83). Mais tarde, no período moderno, Maquiavel<sup>11</sup> defendeu a completa autonomia do político.

O conceito de democracia está sempre em transformação e para a sua compreensão, lembra Vilani, é sempre necessário voltar na História e às suas origens.

A “invenção democrática” implica aperfeiçoamento constante dos princípios e mecanismos da soberania popular. A democracia é sempre inacabada e imperfeita, e depende da capacidade dos homens para reinventá-la constantemente (Vilani, 1999, p. 87)

### c) Teoria moderna

É frágil a relação entre o que se entendia como democracia na época grega e a compreensão do termo na modernidade. Na democracia ateniense, não havia diferença entre o Estado e a sociedade. Era o próprio cidadão que criava as leis e fazia a gestão.

---

<sup>11</sup> Maquiavel é reconhecido como o fundador do pensamento da ciência política moderna. Em seu célebre texto **O Príncipe**, em que descreve como o Estado e o governo são, e não como deveriam ser, separa a política da moral.



Bobbio (1992b, p. 322-323) aponta que a teoria moderna, que pode ser chamada de teoria de Maquiavel, nasceu com o Estado moderno. Para esta concepção, duas são as formas de governo: a república e a monarquia. Segundo Bobbio (1992b, p. 322-323), para a teoria moderna a democracia é simplesmente uma forma de república (a outra forma é a aristocracia). Na modernidade, ao invés de chamar um governo popular de democracia, este passa muitas vezes a ser denominado república. Maquiavel (s/d, p. 27), no início de “O Príncipe”, afirma que “todos os Estados, todos os domínios que tiveram e têm império sobre os homens, foram e são ou repúblicas ou principados”.

Pela concepção inicial de Maquiavel, embora a república, como forma de governo, se contrapusesse à monarquia, ela não se identificava necessariamente com um governo popular ou com a democracia. Muitas repúblicas eram aristocráticas.

Ao longo dos séculos XVII e XVIII, segundo Bobbio (1992b, p. 322), após séculos de discussão sobre as formas de governo, o debate é superado pelo fato de que o conceito de república passou a englobar o conceito de democracia. A ideia de república passou a ser entendida como a forma de governo

(...) em que o poder não está concentrado nas mãos de um só, mas é distribuído variadamente por diversos órgãos colegiados, embora, por vezes contrastando entre si, se acham constantemente alguns traços que contribuíram para formar a imagem ou pelo menos uma das imagens da democracia moderna (Bobbio, 1992, p. 322).

Segundo Beçak (2013, p. 9), com a democracia moderna, a tradicional classificação, que era embasada no número de ocupantes do poder, é modificada e pode ser resumida em uma “classificação dos Estados entre os democráticos (as repúblicas) e os autocráticos”.

O surgimento das democracias denominadas de modernas<sup>12</sup> acompanha o surgimento dos Estados modernos.

Nos períodos que se seguem às revoluções liberais, como a americana e a francesa, o termo democracia é pouco utilizado, dando-se preferência à ideia de um governo representativo presente em uma república. Sartori (2017, p. 162-163) argumenta que o ideal da revolução francesa é a república, sendo a democracia apenas um propósito secundário.

Tocqueville tem um papel importante na ressignificação do conceito de democracia na época moderna. No clássico “Democracia na América”<sup>13</sup>, onde enaltece os Estados Unidos

<sup>12</sup> As terminologias democracia moderna e democracia contemporânea são muitas vezes sobrepostas. Os termos moderno e contemporâneo, quando se referem à democracia, não acompanham necessariamente a ideia clássica da divisão da História em períodos (Idades).

<sup>13</sup> O livro “A democracia na América” é a principal obra de Tocqueville, e faz um importante registro histórico sobre a sociedade norte-americana do século XIX e traça as características gerais das sociedades democráticas. É um texto fundamental para o entendimento da democracia nos dias atuais.

como um país democrático, analisa o que denomina de forma autêntica da democracia dos modernos, contrapondo-a à democracia dos antigos. Segundo Tocqueville (1977, p. 152-154), a grande diferença entre a democracia antiga e a democracia moderna é a ideia da representação e da participação de todos<sup>14</sup> no processo político.

Na concepção de Bobbio (1992b, p. 322), a democracia moderna é por excelência um regime policrático, opondo-se ao regime monocrático.

Outro autor que é considerado um dos precursores<sup>15</sup> da democracia moderna é o alemão Johannes Althusius, que diferencia as formas de governo, distinguindo-as entre o que ele denomina de magistrado supremo (monarquias e poliarquias) e magistrado democrático (Althusius, 2003, p. 369-372).

A ideia de democracia percorreu, ao longo da História, caminhos tortuosos e de altos e baixos. Na modernidade, com as revoluções liberais, a democracia se tornou o regime político mais enaltecido e procurado.

Outros autores são apontados como importantes para a consolidação da ideia de democracia. Goyard-Fabre ressalta como discursos fundadores da democracia o de Spinoza, que

(...) em seus tratados políticos não teve medo de abalar o pensamento teológico-político veiculado por uma tradição secular a ponto de derrubá-lo, propõe, com sua defesa da liberdade, “um pensamento democrático acabado” (Goyard-Fabre, 2003, p. 143).

O Contrato Social, de Rousseau, muito contribuiu, segundo Goyard-Fabre, para forjar o mito de Rousseau como defensor da democracia. Goyard-Fabre (2003, p.152) reconhece a importância do texto revolucionário de Rousseau, que abriu novos caminhos para a política, mas ressalta que houve um erro evidente na compreensão de seu pensamento pela maioria de seus comentadores. A constituição democrática de Rousseau foi apresentada em “O Contrato Social” como uma concepção cuja “perfeição conviria a um povo de deuses, mas não aos governos que os homens se dão” (Goyard-Fabre, 2003, p.152).

Outro discurso que é considerado fundador da democracia é o do Abade Sieyès e o seu projeto de uma constituição democrática, proposto no panfleto “O que é o terceiro Estado?”, onde, “fez da ideia aparentemente democrática de ‘soberania nacional’ uma arma de combate

---

<sup>14</sup> Deve-se entender “todos”, na citação de Tocqueville, com as suas limitações históricas, pois o voto era censitário e permitido apenas a homens considerados livres.

<sup>15</sup> Goyard-Fabre ressalta a importância da obra pioneira de Althusius. Também aponta o livro de Francisco Soares, “*De legibus ac Deo legilatore*”, de 1612, como pioneiro e importante para compreensão da democracia moderna (Goyard-Fabre, 2003, p. 143)

para erradicar o sistema de privilégios do que logo viria a se chamar ‘Antigo Regime’” (Goyard-Fabre, 2003, p. 178).

Durante o século XIX, o debate em torno da democracia ocorreu pelo confronto das duas doutrinas políticas então dominantes: liberalismo e socialismo (Bobbio, 1992b, p.323). Nesse período, o Estado liberal procura garantir alguns direitos fundamentais como o de liberdade de pensamento, de imprensa, de religião, etc. Para que isso aconteça, na concepção liberal de democracia, faz-se necessário a participação do poder político, não de forma direta (que era o ideal de Rousseau), mas de forma representativa. No processo de democratização nos Estados Liberais, ocorreu uma transformação muito mais quantitativa do que qualitativa do regime representativo<sup>16</sup> (Bobbio, 1992b, p. 323-324).

No que diz respeito à relação entre democracia e socialismo (nas suas várias versões) “o ideal democrático representa um elemento integrante e necessário, mas não constitutivo” (Bobbio, 1992b, p. 324). Os teóricos do socialismo procuram reforçar a base popular do Estado, o que torna o ideal democrático integrante das metas do socialismo. O ideal democrático também é necessário porque sem ele não é possível alcançar a transformação profunda que o socialismo propõe. O ideal democrático, entretanto, não é constitutivo do socialismo. O socialismo é uma ideia de revolução não apenas das relações políticas, mas das relações econômicas. A emancipação no socialismo não é apenas política, mas fundamentalmente social. A democracia socialista critica uma democracia apenas representativa e propugna por um aprofundamento do processo de democratização, com a retomada de alguns temas da democracia direta e como democracia de conselhos e participação popular (Bobbio, 1992b, p.324-325).

Dahl, teórico contemporâneo da democracia, chama a atenção para o fato de que não houve uma progressão contínua da democracia desde o seu surgimento na Grécia até os dias atuais, quando a democracia chegou a todos os continentes e para grande parte da humanidade. Para Dahl,

o rumo da história democrática mais parece uma trilha de um viajante atravessando um deserto plano e quase interminável, quebrado por apenas alguns morrinhos, até finalmente iniciar a longa subida até a sua altura presente” (Dahl, 2001, p. 17-19).

### **2.1.2. A DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA**

---

<sup>16</sup> Mais à frente, neste trabalho, abordar-se-á, com mais detalhes, o processo de fragilização da democracia representativa na atualidade e suas consequências.

Faz-se necessário compreender o que se entende quando falamos de democracia, principalmente no período mais recente de humanidade. Conceituar democracia, segundo Sartori, não significa explicar o significado do vocábulo e representa um problema de grande complexidade. Para o autor, é importante, entretanto, mesmo com as dificuldades, definir o que é democracia para poder estabelecer o que dela se espera. Para Sartori,

se definirmos a democracia de forma “irreal” nunca encontraremos “realidades democráticas”. E quando declaramos, vez ou outra, “isso é democracia”, ou não é, fica claro que o juízo depende da definição, ou pelo menos da nossa ideia do que ela seja, deva ou possa ser (Sartori, 2017, p. 16).

O termo democracia<sup>17</sup>, por corresponder a coisas diversas, em um primeiro instante parecer impreciso. Sartori (2017, p. 17) argumenta que, mesmo que a expressão democracia seja incorreta em termos descritivos, é muito adequada em termos normativos. Um sistema democrático convive entre o ideal e a realidade, entre o que é e o que deveria ser. A experiência democrática ocorre no contraponto entre o ser e o dever ser, e é marcada por “aspirações ideais que sempre ultrapassam as condições reais” (Sartori, 2017, p. 17).

Dahl (2001, p. 48) é outro autor que reconhece que a palavra democracia “é usada de maneiras pasmosamente diferentes”. Aponta também que, entre as várias organizações e associações que se autodenominam democráticas, existem legislações muito diferentes. As constituições dos países denominados democráticos diferem em muitos pontos e, “aparentemente, não existe uma só constituição democrática” (Dahl, 2001, p. 48).

Max Weber é um dos primeiros autores a introduzir a ideia da compreensão da democracia como um método para a seleção dos governantes. Sua percepção de que democracia é simplesmente a possibilidade de eleger livremente os governantes encontra-se na correspondência com Robert Michels (Abellán, 2011, p. 250).

Outro autor que compreende a democracia como um método centralizado na seleção de líderes políticos é Joseph Schumpeter. Antes de expor o seu conceito de democracia, ele faz críticas às ideias de democracia do século XVIII, principalmente as de Rousseau, que se fundamentam nos modelos clássicos de democracia – com destaque à democracia direta grega. Para Schumpeter (1984, p. 336-353), o método democrático é um sistema institucional para chegar às decisões políticas pelo qual os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelo voto do povo. A democracia é uma forma de resolução pacífica dos conflitos, sem recorrer à violência ou à coerção, sendo uma forma eficaz de garantir a

---

<sup>17</sup> Para ver as várias teorias da democracia, CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da democracia – uma introdução crítica**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

estabilidade política. Mas está longe de ser um poder exercido pelo povo, mas sim um poder exercido por uma elite política e que ganha a competição eleitoral (Schumpeter, 1984, p. 336-353).

As concepções de democracia de Weber e Schumpeter embasaram várias teorias da democracia no século XX, entre as quais a teoria econômica da democracia de Anthony Downs (1999).

Downs transfere a concepção econômica da ação racional<sup>18</sup> de consumidores e vendedores, onde cada um procura obter o máximo de benefícios na relação, para o campo político. Os cidadãos comportar-se-iam na política como *homo oeconomicus*, com sua participação política se embasando em uma avaliação de custos e benefícios.

Segundo Downs, estamos diante de um governo democrático quando se encontram as seguintes condições:

- 1) Um único partido (ou coalisão de partidos) é escolhido por eleição popular para gerir o aparato de governo.
- 2) Essas eleições são realizadas dentro de intervalos periódicos, cuja duração não pode ser alterada pelo partido no poder agindo sozinho.
- 3) Todos os adultos que são residentes permanentes da sociedade, são normais e agem de acordo com as leis da terra são qualificados para votar em cada uma das eleições.
- 4) Cada eleitor pode depositar na urna um e apenas um voto em cada eleição.
- 5) Qualquer partido (ou coalisão) que receba o apoio de uma maioria dos eleitores temo direito de assumir os poderes de governo até a próxima eleição.
- 6) Os partidos perdedores numa eleição não podem jamais tentar, por força ou qualquer meio ilegal, impedir o partido vencedor (ou partidos) de tomar posse.
- 7) O partido no poder nunca tenta restringir as atividades políticas de quaisquer cidadãos ou outros partidos, contanto que eles não façam qualquer tentativa de depor o governo pela força.
- 8) Há dois ou mais partidos competindo pelo controle do aparato de governo em toda eleição (Downs, 1999, p. 45).

Na segunda metade do século XX, há uma ampla diversificação do conceito de democracia, com fragilização da caracterização da democracia como um simples método de eleição dos governantes em contraposição à concepção de Schumpeter, de que na democracia a concentração de poder nas mãos da elite política é um fenômeno fundamental, surgem correntes pluralistas que propugnam “a existência na sociedade de muitos centros de poder, quer dizer, de muitos fatores determinantes da repartição do poder político” (Abellán, 2011, p. 275).

---

<sup>18</sup> É importante citar que a concepção econômica da ação racional enfraqueceu muito contemporaneamente, principalmente pelo impacto de uma nova área do pensamento econômico, denominada de economia comportamental.

Um dos autores que percebem a democracia de forma pluralista é Robert Dahl, que introduz na ciência política o conceito de poliarquia, no qual trabalha em vários de seus livros<sup>19</sup>. Segundo Dahl (1989, p. 132-134), como poliarquia compreende-se a existência de um grande grupo de minorias de variados tamanhos e que influenciam as decisões governamentais. A poliarquia representa, portanto, um pluralismo de instituições com interesses diferentes, e de minorias também com interesses múltiplos, que participam e influenciam na eleição dos governantes (Dahl, 1989, p. 132-134).

É preciso ignorar, de acordo com Dahl (2001, p. 49), essa variedade de definições do que é democracia quando se tem pela frente uma tarefa específica como “criar um conjunto de regras e princípios, uma constituição, que determinará como serão tomadas as decisões da associação”. A associação deve obedecer a um princípio elementar:

todos os membros deverão ser tratados (sob a constituição) como se estivessem igualmente qualificados para participar do processo de tomar decisões sobre as políticas que a associação seguirá. Sejam quais forem as outras questões, no governo desta associação todos os membros serão considerados *politicamente iguais* (Dahl, 2001, p. 49).

Dahl (2001, p. 49) propõe cinco critérios que qualquer associação necessita corresponder para cumprir a exigência que os seus membros possam participar das decisões da associação, sobre a sua política de forma igualitária.

A democracia deve proporcionar oportunidades para:

1. Participação efetiva;
2. Igualdade de voto;
3. Aquisição de entendimento esclarecido;
4. Exercer o controle definitivo do planejamento;
5. Inclusão de adultos (Dahl, 2001, p. 50).

Dahl explica os cinco critérios que identificou

*Participação efetiva.* Antes de ser adotada uma política pela associação, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões sobre qual deveria ser esta política.

*Igualdade de voto.* Quando chegar o momento em que a decisão política for tomada, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de voto e todos os votos devem ser contados como iguais.

*Entendimento esclarecido.* Dentro de limites razoáveis de tempo, cada membro deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis consequências.

*Controle do programa de planejamento:* Os membros devem ter a oportunidade exclusiva para decidir como e, se preferirem, quais as questões que devem ser

---

<sup>19</sup> Entre os vários livros que Dahl trabalha o tema da poliarquia: **Um prefácio à teoria democrática** (Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989), **Sobre a democracia** (Brasília: UnB, 2001), **A democracia e seus críticos** (São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012), **Poliarquia** (São Paulo: Edusp, 2022).

colocadas no planejamento. Assim, o processo democrático exigido pelos três critérios anteriores jamais é encerrado. As políticas da associação estão sempre abertas para a mudança pelos membros, se assim estes escolherem.

*Inclusão de adultos:* Todos ou, de qualquer maneira, a maioria dos adultos residentes permanentes deveriam ter o pleno direito de cidadãos implícito no primeiro de nossos critérios. Antes do século XX, este critério era inaceitável para a maioria dos defensores da democracia. Justificá-lo exigiria que examinássemos por que devemos tratar os outros como nossos iguais políticos (Dahl, 2001, p. 49-50).

Jürgen Habermas (1997a, 1997b), outro crítico da democracia competitiva de Schumpeter, revitaliza a antiga ideia de emancipação e autodeterminação do povo, propondo que só é possível existir democracia em uma sociedade de pessoas emancipadas. A democracia funciona direcionando-se para produzir a autodeterminação dos homens e só quando isto se realiza é que ela (a democracia) também se realiza. A participação política se identifica com a autodeterminação. A ideia de democracia de Habermas critica o conceito procedimental de democracia e suas formas de política deliberativa. Habermas (1997a, 1997b), em “Direito e Democracia: entre facticidade e validade” analisa sobre como as suas teorias, do discurso e do agir comunicativo, podem contribuir para o esclarecimento e a compreensão do Estado democrático contemporâneo.

Segundo Habermas, a ação comunicativa<sup>20</sup> representa o meio adequado para lidar com conflitos e dissensos e permite uma discussão racional e livre de barreiras entre os diversos participantes.

Habermas (2018, p. 397-418) propõe a existência de três modelos normativos de democracia. Faz críticas aos dois primeiros, que denomina de liberal e de republicano e que caracterizam, nos Estados Unidos, os dois modelos de democracia contrapostos. O modelo de democracia que sugere, baseia-se nas condições de comunicação sobre as quais o processo político é capaz de alcançar resultados racionais. Este modelo é denominado por Habermas de democracia deliberativa.

Vieira (2020) afirma que o modelo de democracia deliberativa habermasiano, que defende, em última instância, que as decisões tomadas pelos governantes sejam decisões tomadas pelo próprio povo em um processo deliberativo é aplicado quando os entes estatais trabalham com orçamento participativo. Vieira, em sua tese de mestrado, exemplifica isso com a experiência de orçamento participativo implantada em Belo Horizonte (MG).

Entre as concepções contemporâneas de democracia encontram-se as teorias feministas da democracia, que valorizam a pluralidade e afirmação das diversidades. Elas

---

<sup>20</sup> Habermas desenvolve a teoria do agir comunicativo em HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo I e Teoria do agir comunicativo II**, publicados no Brasil, em 2012, pela editora Martins Fontes.

apontam para o fato de que as teorias tradicionais ocultam as desigualdades entre homens e mulheres. Sanchez (2017) observa que a contribuição das teorias feministas das democracias não tem implicações apenas sobre as teorias feministas de forma intrínseca, mas na teoria política de um modo geral<sup>21</sup>. Segundo Santana (2018, p. 254-260), a existência da democracia é condicionada a garantias e oportunidades iguais para a pluralidade da sociedade. Os números da representação feminina (a maioria do eleitorado) por si só falam da sub-representação feminina na política brasileira. Segundo Britto (2018, p. 75), a relação entre a democracia e as mulheres é uma história em construção e que está claramente inacabada: “democracia com a exclusão das mulheres é sinônimo de democracia de papel”

Outras duas teorias importantes para o entendimento contemporâneo da democracia são as concepções comunitaristas<sup>22</sup> e multiculturalistas<sup>23</sup>. Estas concepções<sup>24</sup>, embora contenham pontos comuns, possuem várias diferenças – e muitas vertentes. O comunitarismo, que surgiu na década de 1980, objetiva resgatar a ideia de comunidade nos debates sobre justiça, ética, política e democracia. Os comunitaristas entendem a democracia como expressão da vontade da comunidade e não como um conjunto de procedimentos formais para tomar decisões.

O pensamento comunitarista critica o liberalismo político e sua pretensão de universalidade, apresentando como alternativa concepções de justiça e de ética enraizadas nos valores coletivos da comunidade. A proposta comunitarista aproxima-se, desta forma, das teorias multiculturalistas por ter como base a ideia de diversidade, de valores e de formas sociais (Souza, s/d, p. 4).

Na percepção multiculturalista, no mundo contemporâneo as fronteiras entre os Estados estão muito fragilizadas e a soberania do Estado-nação está relativizada. Os Estados contemporâneos não conseguem impor aos seus jurisdicionados valores culturais uniformes. Faz-se necessário, portanto, encontrar (construir) espaços comuns para que os cidadãos possam expressar os seus valores culturais livremente, como direitos dentro de um ambiente democrático (Gomes, 2010).

---

<sup>21</sup> Beatriz Rodrigues Sanchez, em **Teorias feministas da democracia: embates entre Chantal Mouffe e Seyla Benhabib** (Florianópolis, 2017), analisa o pensamento de duas das principais teóricas feministas contemporâneas.

<sup>22</sup> Como expoentes das teorias comunitaristas, podem ser citados o filósofo político norte-americano Michael Walzer e o filósofo britânico Alasdair MacIntyre.

<sup>23</sup> As teorias multiculturalistas e as teorias culturalistas apresentam concepções muito próximas do que é democracia, com base na ideia da diversidade. Um dos principais expoentes do pensamento multiculturalista atualmente é o pensador canadense Charles Taylor, também apontado como comunitarista.

<sup>24</sup> Para compreender melhor as concepções multiculturalistas e comunitaristas, ver: SOUZA, Jessé. **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: UNB, 2001.



Para o multiculturalismo, a democracia precisa ser entendida como um regime que respeita os direitos e garantias dos grupos sociais e visa efetivar os direitos fundamentais das minorias (Groff; Pagel, 2009, p. 63). Segundo Groff e Pagel (2009, p. 63), “as minorias, em uma sociedade democrática, devem ser reconhecidas como portadoras dos direitos universais e, ao mesmo tempo, com direitos à luta pela afirmação e defesa de sua identidade”. Também afirmam que

A democracia, a cidadania e os direitos estão sempre em processo de construção, devendo, assim, a sociedade, por meio de movimentos sociais reivindicatórios, e o Estado, através de políticas públicas, buscarem uma readequação para fins de reconhecimento e inclusão social (Groff; Pagel, 2009, p. 63).

Múltiplas, portanto, são as concepções contemporâneas de democracia. Abellán (2011, p. 295) afirma que, embora o conceito de democracia teve por longo tempo um sentido pejorativo, ele representa hoje “um ideal para a convivência humana”. Por ser um conceito sempre em construção, tem muitos estratos de significados superpostos, oriundos de seu desenvolvimento histórico.

Em cada época, alguns temas apresentaram-se como prioritários no debate sobre democracia. Abellán (2011, p. 296-300), ressaltando não pretender fazer um catálogo exaustivo dos temas mais importantes da atualidade sobre a questão, aponta algumas: 1) o conceito de povo, o conjunto das pessoas que são sujeitos do poder político, partindo do pressuposto que a democracia tem que ser universal<sup>25</sup>. Além da participação periódica nas eleições, deve-se incrementar o nível de participação na deliberação dos assuntos públicos<sup>26</sup>. 2) o papel dos partidos políticos nos sistemas democráticos é outro ponto de intensa discussão contemporânea. Os partidos políticos, na maioria dos países considerados democráticos, têm uma posição central na política e na sociedade. Há com frequência uma colisão entre os interesses da captura de votos e os problemas reais da sociedade a serem administrados. Em alguns países, como por exemplo o caso brasileiro, o cidadão necessita estar filiado em um partido para disputar qualquer cargo político ou eleitoral<sup>27</sup>. Outro problema relacionado aos

<sup>25</sup> Friedrich Müller, em **Quem é o povo?** (São Paulo: Max Limonad, 1998), afirma que esta é a questão fundamental da democracia.

<sup>26</sup> A compreensão do que significa “demos” (povo) para a democracia vem sendo, como regra, ampliado historicamente. Lembrar da democracia grega, que não permitia a participação de escravos e estrangeiros na antiguidade, e do voto censitário e do impedimento do voto das mulheres até recentemente.

<sup>27</sup>BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 14. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 10/10/2023.

§3º: são condições de elegibilidade, na forma da lei (...):

Inciso V – a filiação partidária;

(...)

partidos políticos na democracia são as regras que delimitam o seu número. Um regime democrático pode sofrer da oligopolização ou do excesso de partidos políticos. 3) Uma terceira questão é a regra de decisão nos assuntos públicos, sujeita à regra da maioria, que é considerada tradicionalmente uma decisão eficiente e justa. Existe uma tensão permanente entre o funcionamento da regra da maioria e o Estado de direito. Ocorre muitas vezes contradições entre interesse coletivo e os interesses individuais, entre os interesses da maioria e os interesses de grupos minoritários. A regra da maioria, comum em muitos dispositivos legais, não pode ignorar o Estado democrático contemporâneo. A concessão ao povo de uma força ilimitada pode representar, muitas vezes, uma força destrutiva. 4) Um quarto ponto está representado pela atividade do Estado no sistema democrático. Existem problemas relacionados com a forma do Estado, a distribuição de recursos entre os entes federados, divergências entre o papel do Estado na resolução de problemas a curto prazo, motivo pelo qual geralmente se elegem os governos, e o planejamento a longo prazo, necessário para muitas questões. A relação entre o Estado (instituição permanente) e as várias espécies de agentes sociais, dos mais variados tipos, é outro importante fato em relação à atividade do Estado. 5) A última questão apontada por Abellán é a relação entre igualdade e democracia. A democracia muitas vezes, ao solucionar alguns problemas, gera outros problemas. A busca de produzir igualdade e eliminar diferenças pode produzir uma “democracia condescendente” que, com objetivo de proporcionar benefícios a determinadas pessoas, sobrecarrega a economia e a sociedade. Muitas promessas eleitorais dos partidos políticos no período eleitoral acabam se chocando com os interesses da comunidade política e da sociedade. (Abellán, 2011, p. 296-300).

Larry Diamond (2017, p. 31) aponta que existem várias espécies de democracia e que suas práticas produzem variados efeitos. Cada forma específica de democracia precisa ser compreendida dentro das estruturas estatais, das práticas políticas e das condições socioeconômicas de cada país.

A democracia política contemporânea é um regime de governo, no qual os governantes chegam ao poder por vias pré-estabelecidas em norma e respondem aos cidadãos pelas suas ações (Diamond, 2017, p. 32).

Nos regimes democráticos não existe apenas um conjunto de regras para eleição dos governantes, mas também um conjunto de padrões que determinam os moldes de acesso aos principais cargos públicos, as características das pessoas que podem acessar esses quadros e as estratégias que podem utilizar para ganhar esses acessos. Os diversos padrões para estas e outras questões precisam ser públicos e conhecidos e aceitos pela maioria, senão por todos os

atores. A institucionalização desses padrões é, como regra geral, um conjunto escrito de leis, guiado por uma Constituição também escrita.

## **2.2. CONSTITUCIONALISMO**

### **2.2.1. EVOLUÇÃO DO CONSTITUCIONALISMO**

Para compreensão do fenômeno do constitucionalismo abusivo, e de outras formas de legalismo autocrático, faz-se necessário o entendimento do que é o constitucionalismo. É preciso compreender o fenômeno histórico do surgimento e do desenvolvimento do constitucionalismo com ênfase no constitucionalismo contemporâneo, e a sua intrincada relação com o instituto da democracia.

O conceito de constitucionalismo, segundo Canotilho (2000, p. 51, 109-113), demanda uma concepção polissêmica do termo e é claramente um juízo de valor. Significa, no fundo, uma teoria normativa da política, tal como são a teoria do liberalismo ou a teoria da democracia. O constitucionalismo é uma ideologia, uma técnica específica de limitar o poder e com finalidade garantista. Pode-se afirmar que, para o constitucionalismo, todo Estado deve possuir uma Constituição, e esta precisa conter regras de limitação do poder e de prevalência dos direitos fundamentais (Canotilho, 2000, p. 51, 109-113).

Tavares (2023, p. 2-3) aponta várias concepções para o termo constitucionalismo, como a imposição que existam constituições escritas, limitação do poder, indicação dos propósitos e a própria referência à evolução histórica da questão constitucional em cada Estado. Gontijo (2015, p. 12) afirma que a concepção mais difundida e aceita do constitucionalismo moderno é de que ele é um movimento social, jurídico e político que resultou na organização do Estado, mediante o estabelecimento de direitos e garantias fundamentais em um texto<sup>28</sup>, tendo por objetivo limitar o poder estatal absolutista e arbitrário, reinante no final do século XVIII. Segundo Gontijo (2015, p. 12), “o Constitucionalismo está associado necessariamente a três ideias básicas: garantia dos direitos, governo limitado e separação dos poderes estatais, a qual terá como suporte o sistema de freios e contrapesos”.

O constitucionalismo é um conceito que somente pode ser compreendido historicamente. A maioria dos autores tende a situar o constitucionalismo na História,

---

<sup>28</sup> Gontijo observa que, embora o termo constitucionalismo esteja necessariamente associado a um documento, “há que se observar que dentre os três Estados em que esse movimento constitucional teve bastante proeminência, quais sejam Reino Unido, França e Estados Unidos, no primeiro não houve tal documento e sim diversas declarações, atos e leis elaboradas ao longo dos anos que formam uma Constituição, as quais ainda estão vigentes” (Gontijo, 2015, p. 12-13).

relacionando-o com a clássica divisão entre a Idade Antiga, Idade Média e Idade Contemporânea. Um evento especial, apontado como o do surgimento do constitucionalismo, é o da Independência dos Estados Unidos e a promulgação da primeira Constituição moderna, em 1787.

Dromi (1997), jurista argentino, trabalha com a ideia de um constitucionalismo do futuro<sup>29</sup>.

Os momentos históricos do constitucionalismo são comumente relacionados com documentos expedidos na época, e com suas principais características. O constitucionalismo contemporâneo, por exemplo, é um fenômeno que surge no século XX e é caracterizado por um totalitarismo, um dirigismo comunitário, e por ser globalizado e incorporar nos textos constitucionais a proteção de direitos classificados de segunda, terceira ou mesmo outras gerações (Lenza, 2022, p. 53)<sup>30</sup>.

A perspectiva de proteção aos direitos humanos, uma das bases do constitucionalismo contemporâneo, deve ser propagada para todas as nações. Os textos constitucionais devem abranger um importante conteúdo social e estabelecer normas programáticas, realçando a ideia de Canotilho (2000, p. 51, 109-113) de uma Constituição dirigente. O dirigismo estatal moderno dá lugar ao dirigismo comunitário contemporâneo.

Dentro do que se compreende por constitucionalismo contemporâneo passou-se a desenvolver, no final do século XX, uma perspectiva denominada de pós-positivismo, constitucionalismo pós-moderno ou neoconstitucionalismo.

### 2.2.2. NEOCONSTITUCIONALISMO

O período após a II Guerra Mundial foi caracterizado pela ideia de que era necessário romper o cenário político anterior, marcado por regimes totalitários. As novas bases passaram a fundamentar o direito e consagraram a ideia de um Estado constitucional (Streck, 2020, p. 249).

Essa nova teoria do direito, característica do Estado constitucional, passou a ser denominada, inicialmente na Itália e na Espanha, de neoconstitucionalismo<sup>31</sup>. Mauro Barberis

<sup>29</sup> A ideia de Jose Roberto Dromi é a de uma constituição do “porvir”, com os seguintes valores: verdade, solidariedade, consenso, continuidade, participação, integração e universalização.

<sup>30</sup> Atualmente, a terminologia mais empregada é a de dimensão de direitos, em função de que o termo geração pode dar a falsa impressão da substituição gradativa de uma geração por outra. Karel Vasak, jurista tcheco, foi o primeiro autor a classificar o direito em gerações. A classificação de direitos em gerações foi divulgada e popularizada por Norberto Bobbio, em seu livro clássico “A era dos direitos” (1992).

<sup>31</sup> Gontijo aponta como um dos principais marcos para o surgimento do neoconstitucionalismo no julgamento dos criminosos da II Guerra Mundial, ocorrido na cidade de Nuremberg, na Alemanha, ocorrido entre 1945 e 1949. Na decisão, o tribunal inovou desconsiderando os postulados clássicos da Escola Exegética, nos quais a lei se confundia com o direito, e levou em consideração os valores essenciais da sociedade, utilizando um

(2006, p. 19) aponta que a teoria neoconstitucionalista é fruto de muitas contribuições (anglo-americanas, latino-americanas e europeu-continentais), mas o conceito e o termo neoconstitucionalismo advém dos trabalhos de alguns teóricos da Escola de Gênova<sup>32</sup>.

Sob o guarda-chuva do termo neoconstitucionalismo incorporaram-se uma série de autores e teorias que nem sempre podem ser aglutinadas em um mesmo sentido (Streck, 2020, p. 249).

A teoria neoconstitucionalista coloca-se numa posição intermediária entre o jusnaturalismo e o juspositivismo. Entre a moral e o direito existiria uma necessária interligação. A tese da completa separação entre moral e direito, do juspositivismo, valeria apenas para o Estado legislativo do século XIX (Barberis, 2006, p. 21).

A mesma tese não valeria mais, ao contrário, para o Estado constitucional do século XX, onde não apenas a fonte principal do direito é a constituição, mas a totalidade do direito é constitucionalizada, refreada por princípios e valores constitucionais. (Barberis, 2006, p. 21)

Pretende, portanto, o neoconstitucionalismo ser uma alternativa entre o jusnaturalismo e o juspositivismo. Em relação ao jusnaturalismo, para superar o problema antigo das leis injustas, oferece uma solução positivada – o Estado constitucional com a sua Constituição. Em relação ao juspositivismo, apresenta uma proposta de superação da sua rígida separação entre direito e moral. O Estado constitucional não é o Estado legislativo. Direito e moral passam agora a ter uma conexão necessária (Barberis, 2006, p. 22).

A expressão neoconstitucionalismo é utilizada por grande parte da doutrina para se referir ao constitucionalismo contemporâneo<sup>33</sup>. Barcellos (2005, p. 83) ressalta que a introdução do prefixo *neo* transmite a ideia do surgimento de um fenômeno novo e de que o constitucionalismo atual é substancialmente diverso do que aquele que o antecedeu. Barcellos (2005, p. 83) reconhece a existência de elementos particulares que justificam essa sensação de novidade e destaca que “não seria incorreto falar de um novo período ou momento no direito constitucional”. Afirma, porém, que o constitucionalismo é um fenômeno histórico e humano

---

positivismo moderado. Começava, segundo Gontijo, uma maior interrelação entre o direito e a moral (Gontijo, 2015, p. 33).

<sup>32</sup> Barberis aponta Suzana Pozzolo como responsável pela invenção do termo, Riccardo Guastini pela elaboração de um conceito intimamente interligado ao precedente, o conceito de constitucionalização, e ele próprio como um dos responsáveis pela redefinição do termo. Cita também Paulo Comanducci e Tecla Mazzarese como responsáveis por algumas das análises metateóricas mais aprofundadas do argumento. Ressalta Barberis “que nenhum desses estudiosos adere ao neoconstitucionalismo: ao contrário, trata-se frequentemente de seus críticos mais ferozes” (Barberis, 2006, p. 19).

<sup>33</sup> Muitos autores, como Lênio Streck, como veremos mais adiante neste texto, preferem a terminologia constitucionalismo contemporâneo.

e que “o constitucionalismo contemporâneo está ligado de forma indissociável à sua própria história”.

No neoconstitucionalismo ocorre uma perda da hegemonia da lei como fonte de direito, há um crescente protagonismo judicial e uma tendência à aplicação direta da Constituição. Surge a ideia, e a presença, de enunciados normativos abertos que não possuem consequências jurídicas pré-determinadas. Cresce a importância da discussão moral na aplicação das normas jurídicas, o princípio da separação dos poderes é violado com frequência e torna-se comum decisões tomadas por autoridades não democraticamente legitimadas (juízes), desrespeitando as vontades das maiorias, aumenta a insegurança jurídica em função das múltiplas possibilidades interpretativas decorrentes da aplicação direta das constituições (Möller, 2011, p. 21).

Não existe na doutrina constitucional uma percepção uniforme do que sejam as características principais do que se denomina neoconstitucionalismo. Vários são os autores que procuram apontar estas características essenciais.

Guastini (apud Möller, 2011, p. 30-31) aponta que as seguintes características são essenciais na ideia de neoconstitucionalismo:

a) Constituição rígida; b) garantia jurisdicional da Constituição; c) a força vinculante da Constituição; d) a sobreinterpretação da Constituição; e) a aplicação direta das normas constitucionais; f) a interpretação conforme as leis; g) a influência da Constituição sobre as relações políticas.

Streck (2010, p. 208-229) faz uma análise do que considera as principais propriedades/características do neoconstitucionalismo a partir de vários autores, entre os quais Ricardo Guastini. Também cita Écio Oto Ramos Duarte, Susanna Pozzolo, Preto Sanchis, Sastre Ariza e Paolo Comanducci. Ressalta a variabilidade própria decorrente da matriz teórica que cada um desses autores segue e relaciona como essenciais as seguintes características: pragmatismo, o ecletismo (sincretismo) metodológico, principialismo, estatalismo garantista, judicialismo ético-jurídico, interpretativismo moral-constitucional, pós-positivismo, juízo de ponderação, especificidade interpretativa, ampliação do conteúdo da Grundnorm<sup>34</sup>, conceito não positivista de direito<sup>35</sup> (Streck, 2010, p.208-229).

Barcellos (2005, p. 84) aponta as características do neoconstitucionalismo, dividindo-as em dois grupos: um embasado em elementos metodológicos formais e outro em

<sup>34</sup> Grundnorm seria a norma hipotética fundamental, a categoria kelseniana criada para solucionar a questão do fundamento último de validade das normas jurídicas.

<sup>35</sup> A análise feita por cada uma dessas características pode ser encontrada no “posfácio” de DUARTE, Écio Oto Ramos; POZZOLO, Susanna. **Neoconstitucionalismo e positivismo jurídico**. São Paulo: Landy, 2010. p. 208-229.

elementos materiais. Do ponto de vista metodológico formal: três são as premissas fundamentais do constitucionalismo atual, necessárias à compreensão dos sistemas jurídicos contemporâneos ocidentais.

São elas: (i) a normatividade da Constituição, isto é, o reconhecimento de que as disposições constitucionais são normas jurídicas, dotadas, como as demais, de imperatividade; (ii) a superioridade da Constituição sobre o restante da ordem jurídica (cuida-se aqui de Constituições rígidas, portanto); e (iii) a centralidade da Carta nos sistemas jurídicos, por força do fato de que os demais ramos do Direito devem ser compreendidos e interpretados a partir do que dispõe a Constituição (Barcellos, 2005, p. 84).

Essas características metodológicas formais são conseqüências do processo histórico que tornou as constituições um documento político e com pouca imperatividade. A ideia da doutrina neoconstitucionalista é de que é preciso concretizar as três premissas teóricas apontadas. Em função disto, prosperam, na percepção neoconstitucionalista, os debates sobre a eficácia jurídica dos princípios constitucionais, sobre as possibilidades de controle das omissões inconstitucionais e a interpretação de toda a legislação ordinária a partir do texto constitucional (Barcellos, 2005, p. 84-85).

Do ponto de vista material pelo menos dois elementos caracterizam o neoconstitucionalismo:

(i) a incorporação explícita de valores e opções políticas nos textos constitucionais, sobretudo no que diz respeito à promoção da dignidade humana e dos direitos fundamentais; e (ii) a expansão de conflitos específicos e gerais entre as opções normativas e filosóficas dentro do próprio sistema constitucional (Barcellos, 2005, p. 85).

Talvez como forma de reagir aos regimes autoritários na primeira metade do século XX, e que culminaram com a II Guerra Mundial, é que as constituições contemporâneas incorporaram em seus textos elementos normativos ligados diretamente a valores como os direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana e também inúmeras opções políticas, visando assegurar direitos sociais e a redução das desigualdades. O neoconstitucionalismo transformou o texto constitucional e lançou o desafio de conferir eficácia jurídica aos novos elementos normativos-valorativos (Barcellos, 2005, p. 85-86).

A segunda característica material, apontada por Barcellos (2005, p. 86-89), é a questão dos conflitos. A inclusão de inúmeros direitos fundamentais, com grande carga valorativa, no texto constitucional leva a frequentes colisões (reais ou aparentes) entre diferentes comandos constitucionais. Liberdade e igualdade, liberdade de informação e intimidade, livre iniciativa

e proteção ao meio ambiente, são exemplos de valores de mesma hierarquia constitucional, que podem conflitar durante a decisão em um caso concreto. Existe também um conflito de caráter geral, no que se refere ao próprio papel da constituição. Teria a Constituição um papel *substancialista*, que deve impor um conjunto de decisões valorativas consideradas consensuais e essenciais, ou apenas um papel *procedimentalista*, que visaria apenas garantir um adequado funcionamento do sistema de participação democrática, ficando os valores para serem decididos em cada momento histórico por uma opção política? Barcellos (2005, p. 86-89) não vê como antagônicas ou inconciliáveis as ideias substancialistas e procedimentalistas. Argumenta que o sistema de diálogo democrático precisa funcionar de forma minimamente adequada para que as pessoas tenham um mínimo de direito e dignidade. Substancialismo e procedimentalismo devem encontrar um equilíbrio.

Barroso (2006, p. 1-2), ao tratar do que chama de “o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil”, descreve o que denomina de marcos fundamentais para o surgimento do neoconstitucionalismo. Entende que estes marcos são o histórico, o filosófico e o teórico.

O grande marco histórico do neoconstitucionalismo é o processo de redemocratização no pós a 2ª Guerra Mundial e o surgimento do Estado Constitucional de Direito (Estado Democrático de Direito). Entre os documentos editados no pós guerra e que enfocam esta perspectiva democrática, cita a Lei Fundamental de Bonn (1949) e o Tribunal Constitucional Federal, na Alemanha, a Constituição da Itália (1947), a Constituição de Portugal (1976) e a Constituição da Espanha (1978). No Brasil, a Constituição de 1988 foi o grande marco histórico do neoconstitucionalismo (Barroso, 2006, p. 1-2).

O marco filosófico do neoconstitucionalismo, para Barroso (2006, p. 3), é o surgimento do pós-positivismo. Esse movimento faz uma leitura moral do direito, procurando aproximar o jusnaturalismo do século XVI com o positivismo do final do século XIX e início do século XX, que havia equiparado o direito à lei. A teoria dos direitos fundamentais consolida-se sob o fundamento da dignidade da pessoa humana. Há uma reabilitação da argumentação jurídica e razão prática, e os princípios, que eram utilizados no direito apenas para suprir lacunas, ganham normatividade.

O modelo de supremacia do Poder Legislativo, vigente até o final da primeira metade do século XX, dá lugar ao modelo da supremacia da Constituição. Há uma expansão da jurisdição constitucional. Uma nova dogmática de interpretação constitucional, não apenas a partir de regras, mas também de princípios, entendidos como normas que consagram valores,



se apresenta. A Constituição passa a ser dotada, como propôs Konrad Hesse, de força normativa (Barroso, 2006, p. 3-4).

Möller (2011, p. 21-22) ressalta que, no Brasil, “tem sido comum detectar exageros e abusos cometidos em nome de uma ‘prática neoconstitucionalista’, que justificaria tudo em nome desse novo movimento, que viria para aliar o direito à justiça”. Nos casos de aplicação de princípios, quando a lei é afastada, aponta Möller (2011, p. 22), é comum que se utilize da argumentação que um princípio foi violado, mas sequer são mencionados vários outros princípios, de mesma hierarquia, que amparam a aplicação da referida lei.

Streck (2014b, p. 27), um dos autores que trata desses problemas do neoconstitucionalismo, critica inclusive a própria terminologia e prefere denominar o fenômeno do constitucionalismo atual como Constitucionalismo Contemporâneo. Para o autor,

O constitucionalismo contemporâneo é uma expressão que surge para se contrapor às teses do chamado neoconstitucionalismo, numa perspectiva contrária à metodologia da ponderação e subsunção defendida pelas correntes neoconstitucionalistas. Desta forma, o constitucionalismo contemporâneo vem buscando por um direito que não aceita discricionariedade e tem como matriz teórica a crítica hermenêutica do direito (Streck, 2014b, p. 27).

Segundo Streck (2014, p. 46), o termo neoconstitucionalismo tem levado a ciência jurídica brasileira a grandes equívocos. Streck (2014, p. 46) admite a importância estratégica da importação da terminologia neoconstitucionalismo para o reconhecimento de Constituição normativa no Brasil, mas entende que as características desse neoconstitucionalismo importado “acabaram por provocar condições patológicas que, em nosso contexto atual, acabaram para contribuir para a corrupção do próprio texto da Constituição”.

De acordo com Streck (2014a, p. 57), o direito brasileiro fez, pelo menos, três recepções equivocadas de doutrinas estrangeiras: jurisprudência dos valores, ponderação alexyana e ativismo norte-americano. Esta recepção equivocada produziu, no que ele denomina de pós-positivismo à brasileira, uma confusão na relação entre discricionariedade judicial e arbitrariedade.

Um dos motivos que ocasionaram a recepção das doutrinas estrangeiras de forma acrítica foi a inexistência de uma teoria constitucional brasileira adequada às necessidades de um novo panorama jurídico.

A jurisprudência de valores, de origem alemã, permitiu que os tribunais alemães recorressem a critérios de fora da rígida estrutura de legalidade, servindo como uma abertura para uma legalidade extremamente fechada. No direito brasileiro tomou-se emprestada a tese

fundante desta concepção jurídica, a de que a Constituição é uma ordem concreta de valores, mas não se atentou para as distintas realidades entre os dois países. No Brasil, observa Streck (2014a, p. 58), mesmo a legalidade burguesa não consegue ser implementada e não se conseguiu “estabelecer as condições para o fortalecimento de um espaço democrático de edificação da legalidade, plasmado no texto constitucional”.

Para implementar a recepção da jurisprudência dos valores, o direito brasileiro utilizou uma segunda recepção equivocada – a teoria da argumentação de Robert Alexy –, que sofreu uma leitura superficial por grande parte da doutrina e dos tribunais brasileiros. Streck critica a subsunção da Constituição como ordem de valores à teoria de Alexy da colisão dos princípios, “sem se atentar minimamente para os pressupostos lógicos que sustentam a teoria do autor” (Streck, 2014a, p. 59).

Alexy elabora uma teoria para racionalizar a forma de ponderar os valores, racionalização que deve ser feita a posteriori da “colisão”. O direito constitucional brasileiro incorporou as teorias de argumentação jurídica e a maioria dos constitucionalistas propagam a distinção estrutural entre regra e princípio e ponderação. Streck (2014, p. 60) observa que os constitucionalistas brasileiros esquecem que a ponderação não é um simples sopesamento de dois princípios em uma balança e “ver o que pesa mais” e, entre os dois princípios, escolher um, quase que ao seu bel prazer. A própria regra da ponderação foi transformada pelos tribunais brasileiros em um princípio, levando-o a ser “uma espécie de álibi teórico, capaz de fundamentar os posicionamentos mais diversos” (Streck, 2014, p. 60). O valor da tradição como diretriz interpretativa é esquecido e a utilização da ponderação (relativismo ponderativo) “acaba sendo uma porta aberta à discricionariedade” (Streck, 2014, p. 60). Streck (2014, p. 60) aponta que a ideia de utilizar a ponderação como um princípio decorre de um fenômeno peculiar e comum na realidade brasileira e que ele denomina de *panprincipiologismo*.

Em linhas gerais, o *panprincipiologismo* é um subproduto do neoconstitucionalismo que acaba por minar as efetivas conquistas que formaram o caldo de cultura que possibilitou a consagração da Constituição de 1988. Esse *panprincipiologismo* faz com que, a pretexto de aplicar princípios constitucionais, haja uma proliferação descontrolada de enunciados para resolver determinados problemas concretos, muitas vezes ao alvedrio da própria legalidade constitucional (Streck, 2014, p. 60).

Alexy pretende racionalizar a jurisprudência dos valores, fornecendo métodos para que o Tribunal Constitucional alemão não produza o julgamento sem critérios. A teoria da

argumentação jurídica de Alexy<sup>36</sup> não se identifica, simplesmente, com a jurisprudência dos valores. A ideia de Alexy, da ponderação, como uma forma de racionalização, foi incorporada no Brasil como mais um princípio, como mais um valor, e tem levado a mais arbitrariedades (Streck, 2020, p. 58).

Na verdade, o recurso ao relativismo ponderativo obscurece o valor da tradição como guia da interpretação, isto é, a ponderação acaba sendo uma porta aberta à discricionariedade (Streck, 2014a, p. 60).

A aplicação da teoria da ponderação pelo direito brasileiro é feita sem qualquer teoria, servindo apenas para aumentar o poder dos juízes (Streck, 2012).

A terceira recepção equivocada no direito brasileiro foi a do ativismo judicial. O debate americano sobre o governo dos juízes, o ativismo judicial, perpassa mais de 200 anos de história.

Também é importante citar que nem sempre o ativismo judicial nos Estados Unidos caracterizou-se por um avanço nos direitos, especialmente na questão dos direitos humanos. Alguns exemplos clássicos de avanços são o caso *Brown v. Board of Education* (1954), em que a Suprema Corte de Estados Unidos decidiu que a segregação racial nas escolas públicas era inconstitucional, e o caso *Miranda v. Arizona* (1966), em que a Corte estabeleceu que a polícia deve informar, quando de qualquer prisão, antes do interrogatório, que o cidadão tem o direito de permanecer em silêncio e de ter um advogado presente. Como exemplo de casos que representaram retrocessos, pode-se citar o de *Dred Scott v. Sandford* (1857), em que a Suprema Corte decidiu que as pessoas escravizadas eram propriedade e não tinham direito de tornarem-se cidadãos americanos, e o caso *Lochner v. New York* (1905), em que a Corte decidiu pela inconstitucionalidade das leis que regulamentavam as horas de trabalho dos trabalhadores (Grostein, 2019, p. 98-110).

Quando se está diante de uma postura ativista, se tem como regra uma decisão que vai além do texto da Constituição. O texto permanece igual, mas a prática é alterada por uma maioria. Segundo Streck (2014a, p. 64), a excessiva atuação ativista pelo Supremo Tribunal Federal (STF) “demonstra falta de limites no processo interpretativo”. Para Streck (2014a, p. 64-65), “sequer os limites semânticos do texto constitucional funcionam como um bloqueio ao protagonismo judicial que vem sendo praticado em todas as esferas do Poder Judiciário de *terrae brasilis*”.

---

<sup>36</sup> Para uma melhor compreensão da teoria de Alexy, ver: ALEXY, Robert. **Teoria da argumentação jurídica**. São Paulo: Landy, 2001.

Este ativismo judicial tem origem na sistemática jurídica aplicada,

consistindo num ato de vontade daquele que julga, isto é, caracterizando uma “corrupção” na relação entre os Poderes, na medida em que há uma extrapolação dos limites na atuação do Judiciário pela via de uma decisão que é tomada a partir de critérios não jurídicos (Streck, 2014a, p. 65).

Ressalta Streck (2014a, p. 65) que, além da recepção equivocada das três posturas alienígenas citadas acima (jurisprudência dos valores, ponderação e ativismo judicial), dominantes na aplicação do direito e na doutrina no Brasil, “podem ainda ser referidas manifestações calcadas em pragmaticismos dos mais variados, na maioria das vezes construídos a partir de mixagens teóricas assistemáticas e contraditórias”. Esses pragmaticismos utilizam pressupostos da teoria argumentativa e usam e abusam da aplicação da razoabilidade e da proporcionalidade. A razoabilidade, a proporcionalidade e a ponderação transformaram-se em enunciados performativos. Esses enunciados performativos têm a pretensão de ser algo dado e não poderem ser contestados ou sofrerem críticas. O uso performativo restringe o espaço para pensar a diferença.

Desse modo, expressões como “ponderação de valores”, “mandados de otimização”, “proporcionalidade”, “razoabilidade”, “decido conforme a minha consciência”, no momento em que são utilizadas ou pronunciadas, têm forte poder de violência simbólica (Bourdieu) que produz o “sentido próprio” e o “próprio sentido” (Streck, 2014a, p. 65).

Em função da razoabilidade, da proporcionalidade e da ponderação (sopesamento entre fins e meios), “é possível chegar às mais diversas respostas, ou seja, casos idênticos acabam recebendo decisões diferentes, tudo sob o manto da “ponderação” e da proporcionalidade (ou da razoabilidade) (Streck, 2014a, p. 66).

### **3. A RELAÇÃO ENTRE DEMOCRACIA, NEOCONSTITUCIONALISMO E A CRISE DA DEMOCRACIA**

#### **3.1. DEMOCRACIA E (NEO)CONSTITUCIONALISMO**

Uma das ideias centrais do constitucionalismo (neoconstitucionalismo) é a da supremacia da Constituição sobre todas as outras normas que compõem o sistema. Esse fato suscita de imediato um paradoxo na relação entre democracia e constituição. Ao adotar uma constituição fica, de certa forma, proibido pelos constituintes originários que a maioria retorne

aos temas já decididos, pela exigência de uma maioria qualificada para realizar quaisquer alterações no texto (Santos, 2006, p. 45).

Torres (2011, p. 185) observa que o debate da relação entre constitucionalismo e democracia e a possibilidade de revisões periódicas e de aberturas interpretativas esteve presente no processo de independência americana e da instituição da Constituição de 1787. Naquela ocasião, os defensores da soberania popular, Paine e Jefferson, travaram importante debate<sup>37</sup> com Madison, defensor da relevância dos vínculos constitucionais.

Ocorre então que a maioria do povo decide pela proposição de um novo parâmetro constitucional, mas ao mesmo tempo delibera, vetando a uma futura maioria a discussão de um conjunto de temas pela via ordinária. É como se os “iluminados iniciais” duvidassem das próximas gerações e proibissem a rediscussão (Santos, 2006, p. 46). Essa tensão entre democracia e a supremacia da Constituição, aparentemente insolúvel, pode ser reduzida, segundo Santos (2006, p. 46), se as constituições forem consideradas regras do jogo democrático.

A Constituição é um instrumento com pretensão de permanência e estabilidade. A sua compatibilização com as mudanças só será possível se ela própria estabelecer o procedimento para sua alteração. Reformas constitucionais justificam-se tendo em vista novas circunstâncias temporais e espaciais. A ideia de um poder constituinte derivado surge desta compreensão. O questionamento que se faz é se apenas o processo formal de alteração constitucional e a representação política são suficientes para que as gerações atuais e futuras possam participar da criação das normas que regulam a sua vida (Torres, 2011, p. 191-192).

Torres (2011, p. 192) cita o caso brasileiro onde, embora se tenha recorrido muitas vezes ao processo de emenda constitucional, este recurso não significou “uma assunção pelo povo do seu papel constituinte”.

Entende

que a continuidade da ordem constitucional não passa prioritariamente por esta via formal de mudança, mas sim pelo entendimento adequado do que seja a Constituição, pela compreensão de que a via da interpretação é outro caminho existente para realizar essa compatibilização entre constitucionalismo e democracia (Torres, 2011, p. 192).

Faz-se necessário ressaltar que o entendimento contemporâneo do que é democracia não se reduz à ideia de que as decisões são tomadas por maioria. A defesa de uma supremacia

---

<sup>37</sup> Alguns dos aspectos históricos desse debate estão reportados em TORRES, Ana Paula Repolês. **A relação entre constitucionalismo e democracia: revisões periódicas e abertura interpretativa.**

constitucional, como exigência da própria democracia, é justificada fundamentalmente pela necessidade da preservação dos direitos fundamentais.

Segundo Santos,

A supremacia constitucional, protegendo da política cotidiana certos parâmetros do jogo democrático, pode ser harmonizada com o conceito de democracia. No entanto, essa proteção não se justifica, a nosso ver, quando absolutiza a proteção (Santos, 2006, p. 46).

O processo democrático, com o uso exclusivo do princípio da maioria, foi propugnado pela maioria dos defensores de governos democráticos, durante a Idade Moderna, como Locke e Rousseau. Na democracia contemporânea, a ideia de um domínio da maioria, em um sentido estrito, se fragilizou. Existe, entretanto, uma grande dificuldade em encontrar uma regra alternativa à regra da maioria e que consolide o processo democrático. O que leva ao questionamento de que se é possível encontrar tal regra (Dahl, 2012, p. 211-212). Dahl responde a sua própria pergunta dizendo que parece não existir uma regra assim e prossegue:

por outro lado, os defeitos no domínio da maioria são graves demais para serem ignorados. Eles nos forçam a considerar com o máximo de ceticismo a afirmação de que democracia necessariamente exige o domínio da maioria” (Dahl, 2012, p. 255).

Dahl (2012, p. 225) aponta também para o ceticismo que é possível encontrar uma alternativa para o domínio da maioria que não seja gravemente defeituosa. A solução que aponta é que decisões coletivas devem ser circunstanciadas e tomadas após cuidadosa avaliação. A experiência real em diferentes países democráticos, em que se decidiu adotando uma variedade de regras e práticas, apontam para uma conclusão:

Ao adotar ou rejeitar o domínio da maioria, as pessoas nos países democráticos não necessariamente violaram o processo democrático ou os valores que o justificam, pois, sob diferentes condições, o processo democrático pode ser adequadamente conduzido sob diferentes regras para a tomada de decisões coletivas (Dahl, 2012, p. 255).

Santos (2013, p. 133) aponta que o princípio da maioria, para ser válido, deve sempre respeitar os direitos fundamentais, que são limites e base de qualquer democracia. Faz-se necessário, portanto, para proteger os direitos fundamentais e as regras do processo democrático, estabelecer limites às maiorias eventuais. Compete ao poder judiciário fiscalizar esses limites com a utilização, muitas vezes, das cláusulas pétreas constitucionais, com a finalidade de impedir a violação do direito das minorias pela decisão de uma maioria circunstancial (Machado, 2013, p. 322).

O princípio da maioria é um critério de decisão política e não um critério absoluto de verdade. Nas democracias contemporâneas faz-se necessário correlacionar e harmonizar os direitos da minoria e da maioria, pois os direitos da minoria são hoje um importante elemento do Estado democrático de direito. O povo como um todo deve poder se expressar na sua diversidade, e não apenas pela maioria. A democracia atual demanda a representação de todos os cidadãos (Leite, 2013, p. 85-89).

É importante diferenciar minorias políticas de minorias sociais. As minorias sociais representam grupos religiosos, linguísticos, étnicos ou de diversidade sexual, entre outros, e são duradouras; enquanto que as minorias políticas são, na maior parte das vezes, eventuais, geralmente de oposição e com desejo de assumir o poder. Minorias sociais recebem, geralmente, um tratamento discriminatório e injusto dos grupos majoritários (Leite, 2013, p. 85-89).

A relação entre constitucionalismo e democracia, atualmente, precisa ser compreendida a partir da análise de dois fenômenos contemporâneos que são o ativismo judicial e a supremocracia.

### 3.1.1. ATIVISMO JUDICIAL

A expressão “ativismo judicial”, como a maioria das expressões jurídicas, tem múltiplos significados, decorrendo, inclusive, de questões culturais e ideológicas.

Grostein (2019, p. 27) defende que, para tentar sanar estas questões terminológicas, é necessário diferenciar o que se reconhece por ativismo judicial daquilo que se entende como judicialização da política e controle de constitucionalidade.

Nos Estados Unidos ainda subsistem correntes que identificam, conceitualmente, ativismo judicial e controle de constitucionalidade. Um dos motivos deste fato é que o ativismo judicial é exercido fundamentalmente durante o *judicial review*<sup>38</sup>. O ativismo judicial norte-americano ocorre principalmente quando da anulação de atos legitimamente aprovados por órgãos democráticos (Grostein, 2019, p. 30).

O mero exercício da jurisdição constitucional (controle de constitucionalidade) não pode ser entendido como critério para aferição constitucional em função de que uma revisão judicial de qualquer norma legal pode ser, evidentemente, legítima (Grostein, 2019, p. 36).

---

<sup>38</sup> A **judicial review** (revisão judicial) é um dos princípios fundamentais do sistema legal e federativo do Estados Unidos. Por esse princípio, todas as ações dos poderes Executivo e Legislativo estão sujeitas à revisão e possível invalidação pelo poder Judiciário. A **judicial review** é chave para o equilíbrio entre os três poderes do governo federal. Foi estabelecida em 1803, no notório caso **Marbury v. Madison**.

A judicialização e a judicialização da política, que não devem ser confundidas com o ativismo judicial, podem representar tanto causa como efeito do ativismo<sup>39</sup>.

O ativismo judicial surgiu nos Estados Unidos a mais de 200 anos, embora a terminologia pareça ter sido utilizada pela primeira vez em janeiro de 1947 pelo historiador Arthur Schlesinger Jr.<sup>40</sup>.

É importante lembrar que nos Estados Unidos o ativismo judicial foi feito em um primeiro momento às avessas, tendo natureza conservadora, produzindo retrocessos. Foi na Suprema Corte americana que setores reacionários encontraram apoio, tanto para a segregação racial como para a invalidação de leis sociais progressistas. A partir da década de 1950, sob a presidência de Earl Warren (1953-1969) e nos primeiros anos sob a presidência de Warren Burger (que presidiu a Corte entre 1969 e 1986), a situação se inverteu e a Corte americana passou a produzir uma jurisprudência mais progressista em relação aos direitos fundamentais, principalmente em questões raciais (Costa, 2010, p. 53).

O principal exemplo, na história norte-americana, de retrocesso pela via judicial é o caso *Dread Scott v. Sandford*, considerado por muitos o caso mais infame e desastroso da história do direito constitucional norte-americano.

Scott era um escravo, que foi levado por seu proprietário, Sandford, às áreas livres do território de Louisiana e ao estado livre de Illinois antes de voltar ao Missouri, onde a escravidão permanecia legal. Scott promoveu uma ação judicial argumentando que o fato de ter residido legitimamente em um estado livre de escravidão teria o efeito de libertá-lo permanentemente. Sandford sustentou que Scott não era livre, porque ele e os proprietários anteriores sempre tiveram interesse patrimonial no escravo; e o governo federal não poderia privar um proprietário de seus bens sem o devido processo legal e que o autor da ação não poderia litigar na justiça federal do Missouri e nem de qualquer estado (Grostein, 2019, p.112). A corte, por maioria, decidiu que Dread Scott não era cidadão de lugar algum, por ser escravo<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Para um melhor entendimento desta questão, ver GROSTEIN, Júlio. **Ativismo judicial**. São Paulo: Almedina, 2019. p. 37-48.

<sup>40</sup> Apesar do ativismo judicial ter uma longa história em Estados Unidos, a terminologia em si “judicial activism” (ativismo judicial) foi usada pela primeira vez pelo historiador Arthur Schlesinger Jr. no artigo “The Supreme Court: 1947”, publicado na Revista Fortune, em janeiro de 1947. In: GROSTEIN, Júlio. **Ativismo judicial**. São Paulo: Almedina, 2019.

<sup>41</sup> Grostein transcreve alguns trechos significativos na decisão da Corte:

“Eles [negros] não estão incluídos (...) na expressão cidadão e, portanto, não podem clamar nenhum direito ou privilégio de cidadãos. (...) Ao contrário, [os descendentes africanos] eram àquele tempo [da aprovação da Constituição] considerados como uma classe subordinada e inferior de seres, que vinham sendo subjugados pela raça dominante e, emancipados ou não, ainda permaneciam sujeitos à sua autoridade, e não tinham direitos ou privilégios além daqueles que os detinham o poder e o governo poderiam escolher para contemplá-los” (Grostein, 2019, p. 114).



A doutrina do ativismo judicial no Brasil teve larga influência, ao longo da história, da doutrina norte-americana. Grostein (2019, p. 49-51), ao cotejar o direito constitucional brasileiro e norte-americano, observa atualmente algumas diferenças na questão da incidência doutrinária e do ativismo judicial nos dois países. Nos Estados Unidos incide, doutrinariamente, as seguintes concepções de ativismo judicial.

- a) Ativismo como sinônimo de controle de constitucionalidade;
- b) Ativismo como indevida superação de precedentes;
- c) O uso de métodos não ortodoxos de interpretação;
- d) O julgamento com base nas posições políticas e axiológicas do juiz (*result-oriented judging*);
- e) A criação judicial do direito (*judicial legislation*) (Grostein, 2019, p. 49-51).

No Brasil, as principais concepções ativistas, segundo Grostein são:

- a) O desbordamento dos limites impostos ao Judiciário pelo próprio ordenamento jurídico, sobretudo quando a função jurisdicional ultrapassa suas balizas para invadir a função legislativa;
- b) Julgamento com base em posições valorativas ou ideológicas do julgador;
- c) Ativismo como criação judicial do direito (Grostein, 2019, p. 53-54).

São, portanto, concepções comuns do ativismo judicial no Brasil e nos Estados Unidos o julgamento orientado pelo resultado e a criação judicial do direito<sup>42</sup>.

De forma simplificada, pode-se afirmar que:

o ativismo judicial é uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na efetivação dos valores constitucionalmente estabelecidos, ou seja, uma maior atuação do Judiciário em um espaço que, em um primeiro momento, está reservado aos outros poderes (Costa, 2010, p. 52-53).

Esta associação entre ativismo judicial e a participação intensa do judiciário na concretização de valores pode se dar, segundo Dworkin (2007), pela declaração de inconstitucionalidade de atos normativos legislativos com critérios pouco rígidos, pela imposição de abstenções ou condutas de matérias de políticas públicas ao poder público e pela aplicação direta da Constituição para casos não contemplados em seu texto.

Esta maneira muito ativa de interpretação constitucional, quando mal usada, representa grande risco para o estado de direito, possibilitando, pela preponderância do Poder Judiciário, criar um Estado Jurisdicional (Costa, 2010, p. 53). Se, no Estado moderno, a teoria da separação dos poderes e o modelo de freios e contrapesos faz-se necessário um papel forte e

---

<sup>42</sup> Para um melhor entendimento e uma análise comparativa entre o direito constitucional brasileiro e norte-americano, ver GROSTEIN, Julio. **Ativismo judicial**. São Paulo: Almedina, 2019.

equilibrado do Poder Judiciário, também parece bastante nociva a intervenção desenfreada do Judiciário em assuntos dos outros poderes. Segundo Costa,

(...) uma atividade interpretativa que deixa de lado as normas estabelecidas na própria Constituição para fazer valer uma ideologia que, maquiada pela tão festejada doutrina da “efetivação de direitos”, pode representar um inimigo oculto ao próprio Estado de Direito ao possibilitar ao Juiz, sob o argumento da aplicação da Constituição, negar a ela própria (Costa, 2010, p. 59).

### 3.1.2. SUPREMOCRACIA

Existe no mundo contemporâneo uma expansão da atuação (autoridade) dos supremos tribunais e dos tribunais em geral. Segundo Vieira (2008, p. 442), este fortalecimento tem relação com a expansão do sistema de mercado, que enxerga no judiciário um meio mais confiável de previsibilidade, estabilidade e segurança jurídica “do que legisladores democráticos, premidos por demandas ‘populistas’ e necessariamente pouco eficientes, de uma perspectiva econômica”.

Para muitos autores a mudança da autoridade do sistema representativo para o Judiciário é uma consequência do próprio surgimento de constituições rígidas e de seus sistemas de controle de constitucionalidade, que se originaram nos Estados Unidos. O fenômeno não é, portanto, um processo recente, mas expandiu-se, tornou-se mais agudo com a adoção de constituições cada vez mais analíticas, detalhistas e ambiciosas (Vieira, 2008, p. 443).

O fenômeno é crescente no Brasil após a Constituição de 1988. A atual constituição atribuiu ao STF papel central no sistema político brasileiro. São raros os dias em que decisões do STF não ocupam manchetes, sob os mais variados assuntos, nos meios de comunicação do país (Vieira, 2018, p. 161).

Todas as questões mais relevantes discutidas na sociedade brasileira parecem, mais dia menos dia, reclamar uma decisão do STF, tornando a sua presença uma constante na nossa vida pública (Vieira, 2018, p. 161).

Mas isto, segundo Vieira, vem ocorrendo de forma gradual<sup>43</sup>.

Ao examinar este período, Vieira afirma que

---

<sup>43</sup> Segundo Vieira, apesar do crescente avanço da supremocracia no Brasil, isto não ocorreu imediatamente após a Constituição de 1988. Diferentemente dos processos de redemocratização ocorridos em outros países, como Alemanha, Portugal e Espanha, etc., onde a adoção de novas constituições foi acompanhada pela instalação de cortes constitucionais, no Brasil o órgão de cúpula do sistema constitucional ficou com a sua composição intocada e demorou mais do que outras cortes para assumir postura mais proeminente e ativa que os novos incentivos institucionais da Constituição permitiam. (Vieira, 2018:179).

Não seria incorreto afirmar que o STF partiu de uma postura mais omissa, passando para um comportamento deferente, avançando para uma postura mais responsiva. Ao longo desse período, especialmente a partir da crise política que se instalou **a partir de 2013, o Supremo também tomou decisões que poderiam ser consideradas usurpadoras** (Vieira, 2018, p. 179) (grifo meu).

Ressalte-se que o Supremo também desempenhou posição relevante, no Brasil, nos regimes constitucionais anteriores, destacando-se a proeminência política e a fecundidade jurisprudencial ocorrida na primeira República e a grande coragem moral no período militar, mas não há como equiparar a atual proeminência do Supremo Tribunal Federal com a sua atuação anterior.

Vieira (2008, p. 444) argumenta que, embora o processo de expansão da autoridade judicial tenha acontecido tardiamente no Brasil, ele ganhou proporções maiores. O texto constitucional de 1988, extremamente ambicioso, somado à progressiva acumulação de poder, ao longo dos últimos 20 anos, provocou uma mudança no equilíbrio da separação dos poderes no Brasil.

O Supremo Tribunal Federal tornou-se uma instituição singular, muito poderosa, e que ampliou o seu papel político comparativamente à sua própria história e às cortes de outras democracias<sup>44</sup>. É esta singularidade que Vieira denomina de “supremocracia” (Vieira, 2008, p. 444).

Segundo Vieira, supremocracia refere-se, em um primeiro sentido,

à autoridade recentemente adquirida pelo Supremo para governar jurisdicionalmente (*rule*) o Poder Judiciário no Brasil. Neste sentido, finalmente o Supremo Tribunal Federal tornou-se supremo. No caso específico, o “s” minúsculo do adjetivo vale mais que o “S” maiúsculo que convencionalmente reservamos aos órgãos máximos da República.

Em um segundo sentido, o termo *supremocracia* refere-se à expansão da autoridade do Supremo em detrimento dos demais poderes (Vieira, 2008, p. 445).

A supremocracia é um poder atribuído ao Supremo Tribunal Federal para fornecer a última palavra sobre praticamente qualquer decisão tomada pelos outros poderes em relação a temas de toda ordem, como econômicos, morais, sociais e políticos. A desconfiança na política tem propiciado uma hiperconstitucionalização da vida brasileira. A facilidade de canais de acesso direto dos atores políticos à Suprema Corte facilita a chegada até ela dos mais diversos temas. A falta de uma cultura consolidada de precedentes e de padrões

---

<sup>44</sup> A Emenda Constitucional nº 3/93 e a Emenda Constitucional nº 45/05 (reforma do Judiciário) ampliaram o Poder do Supremo Tribunal Federal entre outros motivos pela criação das súmulas vinculantes. As leis nº 9.868 (que dispõe sobre o processo e julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade e das Ações Declaratórias de Constitucionalidade) e a Lei nº 9.882/99 (que dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental) também ampliaram em muito o poder do Supremo Tribunal Federal.

interpretativos ampliam a discricionarietà e, conseqüentemente, a supremocracia (Vieira, 2018, p. 162).

Essa concentração de poderes nos tribunais cria enormes dificuldades para justificar as decisões no confronto com o conceito clássico de democracia, que reivindica que as decisões fundamentais devam ser da maioria dos cidadãos e não de magistrados não eleitos.

A supremocracia não ocorre, entretanto, diretamente como um fenômeno de usurpação do poder, pois decorre fundamentalmente da vontade constitucional (Vieira, 2018, p.163).

Segundo Vieira (2018, p. 163), “isso não significa, no entanto, que no exercício de suas atribuições o Supremo, ou os seus ministros, não extrapole as suas funções, exercendo-as de forma abusiva ou usurpadora”.

## 3.2. CRISE DA DEMOCRACIA

### 3.2.1. CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

É lugar comum falar que a democracia está passando por uma crise. Basta verificar o grande número de publicações sobre o tema para comprovar essa afirmação<sup>45</sup>. Para Rosanvallon (2018), “o desencanto democrático contemporâneo é um fato estabelecido”.

Segundo Adam Przeworski (2020, p. 26), para identificar qualquer possível crise da democracia faz-se necessário primeiro definir um aparato conceitual do que é democracia, o que foi feito anteriormente neste texto. É também necessário categorizar o que se entende por crise e se esta crise está se aproximando ou está entre nós. Se já está acontecendo é necessário saber reconhecê-la.

Para caracterizar, de forma simplificada, o que se entende por crise, vejamos a clássica ideia de Gramsci (2019): “A crise consiste precisamente no fato de que o velho está morrendo e o novo ainda não pode nascer. Nesse interregno, uma grande variedade de sintomas mórbidos aparece”.

Przeworski (2020, p. 46) analisa a experiência histórica de democracias que, em algum momento, consolidaram-se<sup>46</sup>, mas que enfrentaram importantes crises ou ruíram. Entre os

<sup>45</sup> Eis alguns exemplos de publicações recentes sobre o tema: SOUZA NETO, Cláudio Pereira. **Democracia em crise no Brasil**. São Paulo: Contracorrente, 2020; RUNCIMAN, David. **Como a democracia chega ao fim**. São Paulo: Todavia, 2018; ABRANCHES, Sergio et al. **Democracia em risco?** São Paulo: Companhia das Letras, 2019; DAHL, Robert A. **A democracia e os seus críticos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012; RODRIGUES, Pedro Pereira. **A Falência da democracia representativa formal**. Goiânia: Edição do autor, 1998; PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 2020; HOPPE, Hans-Hermann. **Democracia, o deus que falhou**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2014; LEVITSKY, Steven. **ZIBLATT, Daniel. Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

<sup>46</sup> Przeworski considerou como consolidada uma democracia que viveu “pelo menos duas transmissões pacíficas de cargo como resultado de eleições” (Przeworski, 2020, p. 46).

muitos casos analisados, a República Weimar (1928-1933) e o caso chileno (1970-1973) são dois exemplos de capitulação democrática e os ocorridos nos Estados Unidos e França, nos anos 60, como casos de ruptura da ordem e de repressão política resolvidos de forma institucional.

Embora reconheça que as lições da história possam ser úteis para a compreensão do que está acontecendo atualmente, Przeworski (2020, p. 111) aponta que muitos dos aspectos da situação atual são novos. Entre os sinais que podem ser apontados para a existência de uma crise no modelo democrático atual estão: 1) o desgaste dos sistemas partidários tradicionais; 2) o avanço de partidos com atitudes xenofóbicas, racistas e nacionalistas; 3) o declínio do apoio à democracia em pesquisas de opinião pública.

Entre as possíveis causas da crise na democracia, Przewoski (2020, p. 47) aponta a estagnação dos salários em valores baixos e da renda de forma geral, o crescimento da desigualdade, o avanço da polarização do racismo e da hostilidade em geral, o fim da crença no progresso material e a rápida desestabilização dos tradicionais sistemas partidários.

Rosanvallon (2018) ressalta que uma das causas do atual fenômeno que ele denomina de “desafeição democrática” decorre dos defeitos e falhas dos políticos, que se preocupam mais com suas próprias carreiras do que com os problemas da sociedade, mas que isso está longe de explicar tudo. São muitas e profundas e estruturais as causas da crise democrática contemporânea. Para Rosanvallon (2018), o centro do problema está “no declínio do desempenho democrático das eleições”. As eleições devem cumprir cinco funções democráticas essenciais para poderem ser consideradas “o instrumento democrático por excelência”: uma função de representação, uma função de legitimação, uma função de controle sobre os representantes, uma função de produção da cidadania e uma função de animação da deliberação pública (Rosanvallon, 2018).

As eleições, por uma série de razões institucionais e sociológicas, têm atualmente menor capacidade de representação da sociedade. Tornaram-se menos eficazes para legitimar qualquer poder. Existe atualmente a busca do que Rosanvallon denomina de “democracia pós-eleitoral”, levando a uma necessidade de legitimação contínua dos governantes. Em um mundo dominado pela incerteza, com crises locais e internacionais cotidianas, perdeu-se a ideia de programas de governo – que eram anteriormente o coração das campanhas eleitorais. O voto (retrospectivo) que servia para uma democracia de autorização, já não desempenha mais um papel tão importante no processo democrático. Faz-se necessário urgentemente, segundo Rosenvallon (2018), ampliar a democracia de autorização (dada pelo voto na eleição)

para uma “democracia de exercício”, o que requer uma democracia narrativa, com cidadãos iguais em dignidade e reconhecimento.

A ideia da construção de uma sociedade de iguais esteve presente na base das revoluções liberais do século XVIII, sendo na ocasião o direito ao voto considerado um dos seus símbolos mais importantes. Ao longo do tempo, a dimensão deliberativa das eleições esmaeceu. Houve uma redução do debate de ideias, com avanço do marketing, de slogans simplificadores, do que se reconhece hoje como “fake news” e também do aumento da abstenção eleitoral. Eleições tornaram-se um momento “de expressão das frustrações democráticas” (Rosanvallon, 2018).

“A ideia de produção de uma sociedade de iguais deu passagem à celebração de um povo abstrato, cujo rosto se desenha negativamente na rejeição de elites de contornos esquivos” (Rosanvallon, 2018).

Outro aspecto a avaliar, de forma mais detalhada, em relação à questão da atual crise da democracia é o da falência da democracia representativa. A partir do final do século XX passou a ser detectada uma crise de representação, decorrente, segundo Miguel (2022, p. 39), “tanto de um esgotamento de ilusões, quanto de uma ampliação real da impermeabilidade do sistema político às vozes dos cidadãos comuns”.

Segundo Miguel (2022, p. 39), a crença de que os políticos não representam a população pode decorrer de fatos como a ampliação da visibilidade das ações em que se salienta às imperfeições dos detentores de mandato e à própria disseminação de uma visão cínica do mundo pelos profissionais de imprensa e pelo público. O elemento mais importante, que explica a situação, liga-se à perda da força da classe trabalhadora e à pluralização dos eixos de disputa política.

O próprio sucesso das lutas da classe trabalhadora, que permitiram mais tempo livre e possibilidade da ocupação de outras identidades e posições sociais, produzindo muitas vezes contradições, reduziu a centralidade das classes trabalhadoras na organização da luta política. A agenda política tornou-se menos hierarquizada e mais plural. As mudanças tecnológicas e a globalização, que ampliou o exército de reserva de mão de obra, enfraqueceu o movimento sindical (Miguel, 2022, p. 39-40).

Um lugar comum apontado quando se fala em crise da democracia é a ideia de uma crise da democracia representativa. Muitos são os que ressaltam a existência de um descompasso entre as ações dos representantes e a vontade dos representados, apontando esse fato quase como uma marca da complexa e plural sociedade contemporânea (Alves, s/d).

Miguel (2013, p. 13) aponta que a expressão democracia representativa encerra em si uma contradição: “trata-se de um governo do povo, no qual o povo não está presente no processo de tomada de decisões”.

Miguel (2013, p. 13) ressalta a existência de grandes desafios em qualquer ordem democrática e que a exigência de representação e “que a exigência de representação implica em incorporação de vários desafios adicionais”. Estes desafios adicionais implicam no surgimento de múltiplos problemas, dos quais quatro são fundamentais: a) a separação entre governantes e governados; b) a formação de uma elite política distanciada da massa da população; c) a ruptura do vínculo entre a vontade dos representados e a vontade dos representantes; d) a distância entre o momento em que se firmam os compromissos com os constituintes (a campanha eleitoral) e o momento do exercício do poder (exercício do mandato) (Miguel, 2013, p. 15-17).

Embora reconheça a existência de uma crise na democracia contemporânea e nos grandes desafios e problemas do modelo, Miguel (2013, p. 309) insiste na ideia da possibilidade de uma representação democrática que reduza o diferencial de poder entre representantes e representados. Afirma Miguel sobre a democracia representativa que

Apresentam-se sempre incompletas, sempre atravessadas pelos mecanismos de reprodução das assimetrias sociais, manter o horizonte normativo de uma democracia aprofundada permite avançar na crítica – e, oxalá, também na transformação – da realidade (Miguel, 2013, p. 309).

Rodrigues, um dos autores que apontam a falência da democracia representativa formal e que sugere que se deve procurar incrementar outros modelos não formais de representação, faz duras críticas à democracia representativa. Segundo Rodrigues (1998, p. 75), a democracia representativa, historicamente, tem sido “apenas uma forma de perpetuação deste estado de desigualdade social em que nos encontramos”.

Para Rodrigues,

Até mesmo o sufrágio universal, instrumento fundamental na construção de uma democracia, mas que isolado de outras medidas, que garantam o verdadeiro exercício da cidadania, se tornou apenas mais uma forma de enganar o povo e de fantasiar um processo que quase sempre já tem definido os ganhadores (Rodrigues, 1998, p. 75).

### **3.2.2. CRISE DA DEMOCRACIA NO BRASIL E O SURGIMENTO DE BOLSONARO**

A história constitucional brasileira é marcada por vários períodos de erosão constitucional e de implementação de governos autoritários. O período entre 1964 e 1985, que teve os militares no comando do país, foi seguido por um período considerado por muitos como de redemocratização.

A recente redemocratização brasileira tem apresentado, principalmente nos últimos anos, os mesmos fenômenos que são imputados como responsáveis pela crise da democracia no mundo, entre os quais o da crise da democracia representativa. A eleição de Bolsonaro é apontada como decorrente desse fenômeno, e seu governo como responsável pela acentuação da erosão democrática no Brasil.

Para analisar a presença de fenômenos de erosão democrática pela via da alteração legal, objeto deste trabalho, faz-se necessário avaliar, de um modo geral, a relação do governo Bolsonaro com a democracia.

Uma das frases mais repetidas por Bolsonaro é a de que ele atuava sempre dentro das “quatro linhas”<sup>47</sup>. A frase claramente dá entendimento de que a sua atuação no governo seria sempre dentro dos limites da lei (da Constituição). A análise dos fatos ocorridos durante (e mesmo após) o seu governo parece demonstrar o oposto disso, como se verá a seguir.

Muitos são os motivos apontados para a vitória de Bolsonaro em 2018. Segundo Ibrahim,

No Brasil, em 2018, cinco grandes forças motivaram a votação maciça que o então deputado federal Jair Bolsonaro recebeu nos dois turnos da eleição presidencial: (1) o antipetismo, que foi estimulado pela voracidade ímpar por alguns dos principais grupos empresariais e de comunicação do País nos anos anteriores; (2) o elitismo histórico-cultural, reforçado principalmente por boa parte da classe média brasileira e algumas camadas mais pobres e ascendentes da população; (3) o dogma religioso, neste caso, mais especificamente por meio de notória adesão dos evangélicos à candidatura de Bolsonaro; (4) o sentimento de antissistema, em virtude de uma imensa descrença no modelo de democracia representativa (31 milhões de abstenções e onze milhões de brancos ou nulos) e (5) o uso de novas ferramentas e estratégias de comunicação, tais como Facebook, Twitter, Instagram e WhatsApp, para disseminação de notícias falsas e discursos de ódio ou medo (Ibrahim, 2021, p. 159).

Avritzer (2021, p. 13) ressalta que um motivo central do sucesso eleitoral de Bolsonaro foi a sua relação com parcela expressiva do eleitorado, aglutinada em torno da questão do combate à corrupção. Bolsonaro foi o terceiro *outsider* eleito ao cargo pela direita brasileira

---

<sup>47</sup> Como exemplo de uma das muitas vezes que Bolsonaro repetiu essa frase, ver NASCIMENTO, Lucas. **Governo “joga dentro das quatro linhas” da Constituição, diz Bolsonaro**. Agência Brasil, 10/06/2021. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2021-06/governo-joga-dentro-das-quatro-linhas-da-constituicao-diz-bolsonaro>. Acesso em 18/10/2023. Outras frases ditas por Bolsonaro e seus seguidores, muitas das quais com conotação claramente antidemocrática, ver BARRETO JR, Walter. **Bolsonaro e seus seguidores – 1.560 frases**. São Paulo: Geração Editorial, 2021.



(os outros foram Jânio Quadros e Fernando Collor de Mello) com uma base eleitoral dessa ordem e com uma agenda liberal na economia.

Avritzer aponta que o governo Bolsonaro trouxe novidades relevantes em relação aos governos de Jânio Quadros e Fernando Collor de Mello<sup>48</sup> e que deram fôlego ao bolsonarismo:

(...) a preocupação zero com a governabilidade, expressa na nomeação de cargos para o seu ministério e na forma com que ele enfrentou a pandemia do novo coronavírus; a relação de oposição e cooptação com o sistema político, fazendo com que a oposição a ele no Legislativo não se manifeste como forma de instabilidade política; e a ampla base ratificadora de suas posições nas redes sociais, que lhe permite relativizar a oposição midiática por ele enfrentada (Avritzer, 2021, p. 13).

Prossegue Avritzer (2021, p. 13-14), afirmando que “Jair Bolsonaro chega à presidência não como um líder político, e, sim, como líder de um movimento capaz de destruir políticas e políticos”. A montagem de sua equipe seguiu este princípio e a própria concepção de antigovernabilidade formatou-se no início de seu mandato de destruir políticas públicas<sup>49</sup>. Houve uma desestruturação de sistemas consolidados como o da educação<sup>50</sup> e o do meio ambiente<sup>51</sup>. Com a pandemia do coronavírus houve uma acentuação da lógica bolsonarista de destruição de políticas públicas e de políticos. Bolsonaro resolveu radicalizar a sua posição, lançou todas as fichas na negação da gravidade da epidemia<sup>52</sup> e entrou em rota de colisão com o Supremo Tribunal Federal, com os governadores, com o ministro da saúde e com parte de seu próprio ministério (Avritzer, 2021, p. 14-15).

A estratégia bolsonarista de desgoverno passou (passa), fundamentalmente, pelas redes sociais, com a utilização de uma rede de geração de *fake news* para degradar as instituições. A legitimidade das instituições políticas, que era baixa, tornou-se insignificante,

<sup>48</sup> Nem Jânio Quadros, nem Fernando Collor de Mello conseguiram terminar os seus governos. Jânio renunciou e Collor de Mello sofreu processo de impeachment (renunciou antes do final do processo).

<sup>49</sup> A fragilização das políticas públicas de educação e de meio ambiente, citadas a seguir, são apenas dois exemplos do ataque generalizado do governo Bolsonaro às políticas públicas em geral.

<sup>50</sup> Para uma melhor compreensão dessa questão, ver: ABRUCIO, Fernando Luiz. **Bolsonarismo e educação: quando a meta é desconstruir uma política pública**. In: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

<sup>51</sup> Para uma melhor compreensão dessa questão, ver: HOCHSTETLER, Kathryn. **O meio ambiente no governo Bolsonaro**. In: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

<sup>52</sup> Ver ARAGÃO, Suélyn Matos de; PACK, Ewerson Willii de Lima; MAGGIO, Marcelo Paulo. Covid-19 como impulsionadora do constitucionalismo abusivo. **Revista de Direito Público**. v. 17, nº 94, 2020: Dossiê Especial Covid-19, volume I. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4435>. Acesso em 12/10/2023.

com apenas ao redor de 1% dos brasileiros confiarem no Congresso Nacional e nos partidos políticos (Avritzer, 2021, p. 17).

Segundo Nobre (2020, p. 09), “como todo político autoritário, Bolsonaro se apresenta como não-político”. Bolsonaro é comumente chamado de louco e/ou burro, mas isto, para Nobre, não ajuda a entender o fenômeno do bolsonarismo. É, na verdade, um modo de dizer que não há nada para entender e que desobriga a pensar, servindo ao objeto do próprio projeto autoritário. Xingar apenas aponta que Bolsonaro seguiu (segue) “outra lógica que não a da racionalidade política” (Nobre, 2020, p. 09). Como burros e loucos não podem ser responsabilizados por seus atos, o xingamento, de certa forma, retira de Bolsonaro a responsabilidade. Tirar a culpa de si próprio e jogar nos outros é o método por excelência de Bolsonaro fazer política. A cultura política bolsonarista utiliza uma política de guerra em que apenas um lado pode sobreviver. Esta política de guerra inviabiliza a própria convivência democrática. Na percepção de Nobre,

Não é à toa que não se fala mais em polarização. De fato, virou outra coisa. Polarização não é necessariamente ruim, pelo contrário. Desde que não seja artificial, é necessária e benéfica para a democracia. A democracia só fica ameaçada quando se passa da polarização para a guerra. Essa é a verdadeira vitória de Bolsonaro. Fez quem defende a democracia pensar e agir com as mesmas armas destruidoras da democracia que ele usa (Nobre, 2020, p. 10).

Tatagiba (2021, p. 441-452) prefere utilizar a terminologia radicalização da polarização e aponta como esta produziu o enfraquecimento dos mecanismos democráticos. A autora sustenta que o governo Bolsonaro, que classifica como de extrema direita, ao intensificar a polarização política no Brasil produziu um deslocamento na direção do que chama de desdemocratização. A polarização assume um papel central na relação entre o Estado e os cidadãos. A ativação da fronteira do nós e do eles transforma em questão de vida e de morte a identidade política, o pertencimento a um dos lados da fronteira. Ao intensificar o conflito nas fronteiras, a polarização promove um aumento da violência política. As ações coletivas que são estimuladas, proibidas ou toleradas passam a ter novos padrões. Há uma crescente ameaça às ações de movimentos sociais, levando a maior propensão aos confrontos violentos (Tatagiba, 2021, p. 441-452). A ampliação deste espaço de violência coletiva “torna pouco acessíveis ou eficazes os mecanismos democráticos de processamento dos conflitos” (Tatagiba, 2021, p. 452).

A violência coletiva é estimulada ou praticada pelo Estado em governos autoritários. O discurso beligerante de Bolsonaro, definindo os setores de esquerda como inimigos do país, afirmando que devem ser exterminados do jogo político, como ficou evidenciado na frase

“vamos metralhar a petralhada”, estimula a violência e a desdemocratização (Tatagiba, 2021, p. 48).

Tatagiba ressalta que

no rótulo *esquerda*, para além da esquerda partidária, entra um conjunto diversificado de grupos: defensores dos direitos humanos, feministas, ambientalistas, grupos antirraciais, movimentos populares, sindicalistas, homossexuais, professores universitários, artistas, entre outros (Tatagiba, 2021, p. 448).

A pandemia escancarou o projeto bolsonarista, sua maneira de governar, a sua tática e estratégia e seus objetivos últimos. Escancarou também, segundo Nobre, o colapso institucional que o Brasil vivia desde 2013<sup>53</sup>. Em junho de 2013 ocorreu o maior movimento de massas desde as Diretas Já. Segundo Nunes (2022, p. 166), além da sequência de manifestações, ocorreram imensas e prolíferas críticas das instituições, das coisas, dos discursos “como se o brasileiro – que costuma dizer de si mesmo que é passivo e aceita as coisas calado – tivesse repentinamente descoberto um gosto pela ‘inservidão involuntária’ e pela indocilidade refletida”. Junho de 2013, independente da orientação, direita e esquerda, foi, segundo Nunes (2022, p. 166), “uma revolta dos governados contra os governantes”.

Uma instituição entra em colapso quando seus membros deixam de atuar conforme as regras que todos esperam que sejam seguidas. A imprevisibilidade da instituição ocorre não porque os resultados produzidos sejam imprevisíveis. A indeterminação relativa é própria da democracia.

A instituição se torna imprevisível porque não se sabe como os resultados foram obtidos, segundo quais regras. As regras deixam de ser simplesmente indeterminadas, elas se tornam arbitrárias e intransparentes. E aí a instituição começa a funcionar de maneira disfuncional: deixa de se pautar por sua própria história de procedimentos e de decisões e produz resultados casuísticos e arbitrários (Nobre, 2020, p. 15).

---

<sup>53</sup> Em junho de 2013 ocorreu uma grande movimentação popular no Brasil e que tinha como objetivo inicial protestar contra o aumento das tarifas de transporte público. Mais de 500 cidades aderiram ao movimento. Foi o ponto de partida para que ocorressem muitas outras atividades similares durante 2013, mas com interesses diversos como violência policial, a falta de investimentos em serviços públicos (como saúde e educação), os gastos com os megaeventos esportivos, o poder dos oligopólios de comunicação, a hegemonia e dominação de partidos políticos sobre os movimentos populares e as falhas da democracia representativa. Muitos autores apontam os eventos de 2013 como uma espécie de estopim para o bolsonarismo. Marcos Nobre, em **Limites da Democracia: de junho de 2013 ao governo Bolsonaro** (São Paulo: Todavia, 2022), faz uma interessante análise sobre a questão. Nunes defende que o ciclo político democratizante brasileiro, que iniciou em 1974, “encontrou o seu fim social e institucional com as manifestações de junho de 2013 e o uso do constitucionalismo abusivo”, in: NUNES, Daniel Capecchi. **O desmembramento da Constituição de 1988: constitucionalismo abusivo e fim do ciclo político democrático**. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/publicum/article/view/36647/26771>. Acesso em 12/10/2023.

Um exemplo dessa imprevisibilidade foi o que se seguiu a junho de 2013. Segundo Nunes (2022, p. 167-168), houve uma intensa contraofensiva das elites políticas e econômicas que solaparam as pequenas conquistas que haviam sido conseguidas durante o período pós-constitucional de 1988. O sistema respondeu ao movimento de 2013 distanciando-se ainda mais da sociedade. O momento de grande excitabilidade crítica acabou, por caminhos insólitos, “desaguando na formação de uma base social ativamente mobilizada em favor de medidas que reduzem direitos, eliminam pesos e contrapesos e afastam ainda mais a possibilidade de controle sobre o Estado” (Nunes, 2022, p. 167-168).

Nunes aponta que é difícil explicar isso<sup>54</sup>, de como as coisas com início confuso, mas promissor, puderam dar tão errado e ter um desenlace que sob a maioria dos aspectos parece ser exatamente o contrário.

O Bolsonarismo é um projeto, segundo Avritzer, situado fora do liberalismo e mesmo do conservadorismo moderno. Um dos seus elementos centrais é a própria negação de qualquer forma de governo.

Essa concepção só não leva ao colapso total do país porque o governo é amparado por centristas no Congresso e pelas forças do mercado, que aceitam compor e estabilizar o governo do capitão em seus momentos mais vulneráveis (Avritzer, 2021, p.20).

#### **4. DAS DIVERSAS FORMAS DE MUDANÇA LEGAL PARA IMPLANTAR UM MODELO AUTORITÁRIO E O GOVERNO BOLSONARO**

Diferente dos violentos golpes de Estado que marcaram o século XX, o que se vê contemporaneamente é uma estratégia de tomada de poder por meio das instituições. Um líder carismático chega ao poder impulsionado pelo crescente descontentamento do eleitorado com as coisas como elas estão. Legitimados pelas urnas, esses líderes populistas, embora utilizando discursos antidemocráticos, se proclamam defensores do interesse da coletividade e da democracia (Assis, 2021, p. 115).

Os novos autocratas não apenas se beneficiam da falta de confiança popular nas instituições públicas; eles, na tentativa de consolidar o poder e prolongar os seus mandatos, agem erodindo o próprio constitucionalismo democrático (Scheppele, 2016a, p. 547). Utilizam os seus mandatos democráticos para realizar reformas legais que, entre outras coisas, fragilizam as instituições que fiscalizam o Estado democrático. “Para observadores externos

---

<sup>54</sup> Rodrigo Nunes, em *Do transe à vertigem: ensaios sobre o Bolsonarismo em um mundo em transição* (São Paulo: Ubu, 2022), capítulo VII (“Como chegamos aqui? De junho de 2013 a Bolsonaro”), propõe algumas respostas para esse questionamento.

que simplesmente notam que as eleições continuam a ocorrer e nada ilegal está acontecendo nesses lugares, pode parecer que essas democracias estão em boa (ou aparentemente boa) saúde”<sup>55</sup> (Scheppelle, 2016a, p. 547).

Para compreensão do que se entende por reforma legal, faz-se necessário a compreensão da acepção do vocábulo “lei” e do que é legislação.

Legislação, segundo Diniz (2000, p. 284), é um processo através do qual os órgãos estatais formulam normas jurídicas de observância geral, representando a fonte primordial do direito e a fonte jurídica por excelência. O conceito de lei, longe de ser unívoco, pode ser compreendido por Diniz nos seguintes sentidos:

- a) amplíssimo – o termo é sinônimo de norma jurídica, incluindo toda e qualquer norma escrita ou costumeira;
- b) amplo – designa todas as normas jurídicas escritas, sejam as leis decorrentes do Poder Legislativo ou as normas baixadas pelo Poder Executivo (Decretos, Regulamentos e Portarias);
- c) estrito – em que a palavra lei indica tão-somente a norma jurídica elaborada pelo Poder Legislativo, por meio de processo adequado. (Diniz, 2000, p. 284).

Diniz também divide as normas jurídicas em primárias e secundárias<sup>56</sup>. No caso brasileiro, compreenderiam as normas primárias aquelas apontadas no Artigo nº 59 da atual Constituição brasileira<sup>57</sup>; e as normas secundárias, infralegais, as exemplificadas pelos decretos regulamentares, instruções ministeriais, portarias, circulares e ordens de serviço.

São três as formas principais de mudança legal possíveis, com alguma variação, utilizadas por líderes populistas para implementar propostas autoritárias: constitucionalismo abusivo, legalismo autocrático e infralegalismo autoritário.

---

<sup>55</sup> Adotou-se, em relação a esse texto, por uma tradução informal. Todas as citações são derivadas dessa tradução.

<sup>56</sup> Esta classificação de Diniz serve para objetivo deste trabalho quando separa as normas jurídicas formalmente legais das consideradas infralegais. Em relação às normas formalmente legais tratar-se-á do constitucionalismo abusivo e do legalismo autoritário. Outros autores, que também dividem as normas em primárias e secundárias, têm entendimento diferente do que sejam cada uma. Ver: BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 10 ed. Brasília: editora da UnB, 1999; HART, Herbert. **O conceito do direito**. 3 ed. Lisboa: Fundação Gulbenkian, 1994.; KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 6 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

<sup>57</sup> Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

#### 4.1. CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO

Em novembro de 2013, David Landau, professor de Direito na Florida State University College of Law, publicou o artigo “**Abusive constitutionalism**”. Landau chamou a atenção para o fenômeno, segundo ele crescente, do uso de mecanismos de alteração constitucional com a finalidade de subverter a ordem democrática. Nesse texto, Landau aponta como exemplos o que estaria ocorrendo na Colômbia, na Venezuela e na Hungria. Landau (2013, p. 195) sugere também maneiras de reforçar a democracia contra essas ameaças, embora reconheça a dificuldade de tal tarefa. O autor introduz no meio jurídico-político-contemporâneo esta nova categoria, que denomina constitucionalismo abusivo, e define: “como uso de mecanismos de mudança constitucional para tornar um Estado significativamente menos democrático do que era antes” (Landau, 2013, p. 195).

Silva (2021, p. 120) aponta que Landau, ao desenvolver a sua ideia de constitucionalismo abusivo, parte de muitas premissas conceituais, entre as quais o próprio constitucionalismo e a democracia, que sofrem de grande imprecisão no seu âmbito de delimitação e com orientação doutrinária longe de ser uniforme. Landau reconhece que a democracia é um espectro e existem múltiplos tipos de regimes entre o autoritarismo completo e a democracia plena.

Para avaliar o grau de democracia em determinado país, Landau (2013, p. 196) sugere duas dimensões distintas: (I) a esfera eleitoral e o quanto situação e oposição competem em igualdade de condições, e (II) o quanto os direitos individuais e das minorias são protegidos.

As dimensões apontadas são independentes e podem divergir, mas nos casos discutidos em seu artigo, aponta Landau (2013, p. 196), “o retrocesso no campo eleitoral parece estar altamente correlacionado com o recuo nas questões de direito”.

O constitucionalismo abusivo tornou-se, na última década, um importante tema de reflexão no mundo como um todo. No Brasil, o tema vem ganhando grande importância, principalmente em função da radicalização política e das ameaças autoritárias ocorridas recentemente.

Tradicionalmente, aqueles que lutam pela democracia temem golpes militares e tendem a pensar na morte de democracias nas mãos de homens armados. Segundo Levitsky & Ziblatt<sup>58</sup>,

---

<sup>58</sup> Steven Levitsky e Daniel Ziblatt publicaram em 2018 um texto com o título original “How democracies die”, onde analisam a situação americana durante o governo Trump. Eles iniciam o texto com a pergunta: a democracia norte-americana está em perigo? Em seguida, afirmam: “essa é uma pergunta que nós nunca

Durante a Guerra Fria, golpes de Estado foram responsáveis por quase três em cada quatro colapsos democráticos. As democracias em países como Argentina, Brasil, Gana, Grécia, Guatemala, Nigéria, Paquistão, Peru, República Dominicana, Tailândia, Turquia e Uruguai morreram dessa maneira. Mais recentemente, golpes militares derrubaram o presidente egípcio Mohamed Morsi em 2013 e a primeira-ministra tailandesa Yingluck Shinawatra em 2014. Em todos esses casos, a democracia se desfez de maneira espetacular, através do poder e da coerção militares (Levitsky; Ziblatt, 2018, p. 14-15).

Na América Latina, em algum momento das décadas de 1960 e 1970, todos os países, com exceção de Venezuela e Colômbia, estavam sob ditadura militar. O número de golpes de Estado, porém, caiu drasticamente desde então. Segundo Landau, o envolvimento militar na política diminuiu acentuadamente nas últimas décadas, seja por falta de aceitação popular ou por mecanismos, adotados em muitas regiões, denominados de “cláusulas de democracia”<sup>59</sup>, que punem os Estados que derrubam regimes democráticos.<sup>60</sup> Deste modo, golpes inconstitucionais, para Landau, têm perdido a significância e podem ser, no mundo moderno, menos prováveis de acontecer.

Existem outras maneiras de arruinar uma democracia, menos dramáticas, mas igualmente destrutivas. Segundo Levitsky e Ziblatt (2018, p. 15), “democracias podem morrer não nas mãos de generais, mas de líderes eleitos – presidentes ou primeiros-ministros que subvertem o próprio processo que os levou ao poder”. As democracias decaem, muitas vezes, a conta-gotas, em etapas, quase de forma invisível.

As vias alternativas de tomar o poder constitucionalmente, e usá-lo para corroer a democracia, têm sido cada vez mais frequentes. A ideia em si não é nova. O grande exemplo, inicial e paradigmático, e que embasou muito do direito constitucional comparado, é a tomada do poder pelos nazistas, na Alemanha. O Partido Nacional-Socialista utilizou as regras do jogo estabelecidas na Constituição de Weimar para ascender ao poder de forma legítima e, posteriormente, instalar um regime autoritário. Na ocasião, o constitucionalismo foi usado para destruir a democracia, e este fato influenciou muito o constitucionalismo após a II Guerra Mundial.

Landau (2013, p. 196) aponta, entretanto, que existem muitas diferenças entre o que aconteceu na Alemanha de Weimar e o constitucionalismo abusivo contemporâneo. Hitler

---

pensamos que faríamos”. O que podemos perguntar é: se a democracia mais antiga e consolidada do mundo corre perigo, o que pode acontecer com as outras?

<sup>59</sup> As cláusulas de democracia tem sido inseridas em muitos tratados de direitos humanos, assinados pelos mais diversos países.

<sup>60</sup> Atente-se que, no Brasil, durante o governo Bolsonaro, houve um crescente envolvimento político dos militares.

usou o constitucionalismo para destruir a democracia e substituir a República de Weimar por um regime completamente autoritário. O que acontece nos casos em que o constitucionalismo abusivo é identificado se mostra muito diferente do que aconteceu na ascensão do nazismo ao poder na Alemanha.

Silva aponta que a novidade da identificação de Landau, o constitucionalismo abusivo, está no reconhecimento de que, em função do fortalecimento da democracia como valor que merece ser protegido na ordem internacional:

o uso justamente dos instrumentos e instituições do regime político constitucional democrático como meio de instalar e/ou fortalecer regimes políticos que buscam fragilizar a democracia ostentando a legitimidade formal, jurídica e democrática, perante a ordem internacional torna-se viável (Silva, 2021, p. 121).

Os novos regimes embasados no constitucionalismo abusivo fundem aspectos da democracia com aspectos do autoritarismo. Segundo Landau,

esses regimes geralmente satisfazem os atores internacionais, tendo em vista que eles são suficientemente democráticos para evitar sanções e outras consequências – eleições são realizadas e não são completas fraudes. Existe disputa eleitoral, com a participação das forças de oposição, e, ocasionalmente, estas vencem. Mas, ao mesmo tempo, uma série de medidas, com vários métodos distintos, são sistematicamente utilizadas contra a oposição: controle governamental da mídia, perseguição de políticos de oposição, uso de recursos públicos para garantir votos e, em alguns casos, fraude eleitoral (Landau, 2013, p. 199).

O resultado desse modelo de regime é a tendência da permanência no cargo das mesmas pessoas, e a distorção dos mecanismos de responsabilidade vertical. Também os mecanismos de responsabilidade horizontal, necessários para checar os atores políticos, tendem a ser controlados pelos atores e as forças políticas que se encontram no poder. As diversas instituições como, por exemplo, o Ministério Público, os Tribunais de Contas, as Procuradorias e setores do Judiciário, tendem a estar sob o controle dos ocupantes dos cargos políticos. Estas instituições, ao invés de fiscalizar os atos do governo, passam a trabalhar pelos projetos políticos deste. Segundo Landau,

o problema central, nestes regimes, é que é relativamente fácil construir um regime aparentemente democrático, mas que na verdade não é completamente democrático, ao menos em duas importantes dimensões: a fiscalização vertical e horizontal dos líderes eleitos e a proteção dos direitos para os grupos fora do poder (Landau, 2013, p. 200).

Uma outra consequência disso, segundo Landau, é um grande aumento dos níveis de corrupção.



É preciso diferenciar o constitucionalismo abusivo<sup>61</sup> de constitucionalismo autoritário. Embora, os dois institutos compartilhem “uma base conceitual em comum, como o uso do constitucionalismo e a atuação em países com democracias liberais, porém, o modo de atuação é diferenciado” (Gomes, 2021, p. 12). Os dois institutos não devem, entretanto, ser confundidos. No constitucionalismo abusivo, termo cunhado por Landau, utilizam-se mecanismos que visam enfraquecer e minar a democracia e que implicam em mudança constitucional, como, por exemplo, Emenda Constitucional. No constitucionalismo autoritário<sup>62</sup>, há uma subversão dos elementos da Constituição – que é posta para funções de cunho autoritário.

#### 4.1.1. CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO NO BRASIL

O modelo de divisão de poderes, atribuído a Montesquieu, sofreu muitas alterações ao longo do tempo. Inicialmente, com as revoluções liberais, ocorreu um fortalecimento do poder legislativo, visando conter “a força do rei”. O Poder Executivo, entretanto, continuou historicamente a ter o papel principal entre os vários poderes. Mais recentemente, com o fortalecimento do constitucionalismo contemporâneo, houve grande ampliação do papel atribuído ao judiciário no mundo. No Brasil, com a Constituição de 1988 concedendo ampla independência ao Poder Judiciário e autonomia do Ministério Público, ocorreu substancial mudança no equilíbrio de forças entre os diversos poderes. Os mecanismos de controle horizontal, proporcionados pela nova legislação, produziram uma maior fiscalização sobre os chefes do Poder Executivo nas várias esferas de governo.

De modo geral, a aplicação destes novos mecanismos de controle é apontada como positiva pela doutrina jurídica e pela sociedade brasileira. A inexistência de uma calibragem adequada, porém, tem produzido críticas sobre o modelo. Excessiva judicialização, judicialização da política, abuso de medidas penais (prisão preventiva) em detrimento das garantias individuais estão entre as críticas mais apontadas.

Segundo Barboza e Robl Filho (2018, p. 88),

---

<sup>61</sup> Martins, ao analisar a questão da realidade e das perspectivas do constitucionalismo abusivo, apresenta propostas para uma possível limitação. Ver: MARTINS, Flávio. **Constitucionalismo abusivo: realidade, perspectivas e propostas para uma possível limitação**. Disponível em: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/9105-article-15206-1-10-20200629-1.pdf>. Acesso em 12/10/2023

<sup>62</sup> O constitucionalismo autoritário foi descrito por Mark Tushnet, professor da Universidade de Harvard, em "Authoritarian **Constitutionalism**". Cornell Law Review. v. 100, jan 2015.

Apesar da ampliação dos mecanismos de *accountability* do Poder Judiciário no Brasil e no mundo, a questão não altera substancialmente o problema central da relação entre Executivo e Legislativo no hiperpresidencialismo.

Segundo os autores, na maior parte do tempo, o Poder Legislativo figura como mero coadjuvante do Executivo, não possuindo um poder real de agenda. Nos momentos de crise sociais, políticas ou jurídicas, como nos dois casos recentes de impeachment presidencial no Brasil, existem, pela exceção, a prevalência do papel do Poder Legislativo.

A Constituição de 1988, no seu texto original, procurou limitar o papel do Poder Executivo. Entre os exemplos disso, pode-se apontar a eliminação dos Decretos-Leis e suas substituições pelo instituto das Medidas Provisórias, o fortalecimento da Federação, com a descentralização maior dos recursos tributários e a ampliação da iniciativa legislativa pelos parlamentos.

Passe-se a analisar agora, no caso brasileiro, algumas instâncias, situações e eventos nos quais o instituto do constitucionalismo abusivo se fez, ou se faz, presente.

Tratar-se-á inicialmente do caso das Medidas Provisórias (MPs) e da sua utilização como instrumento do constitucionalismo abusivo

O instituto da MP foi inserido na Constituição de 1988 com a clara ideia de que o sistema de governo a ser implantado seria o parlamentarismo. A consulta popular manteve, no Brasil, o sistema presidencialista. O instituto do Decreto-Lei, previsto na Constituição autoritária de 1967-1969, previa os casos em que ele poderia ser utilizado. No caso da MP, previsto no artigo nº 62 da Constituição de 1988, a previsão legal é de quando ela não pode ser utilizada. A redação, ao invés de restringir os casos de utilização, ampliou a possibilidade, permitindo a edição de MP para todo e qualquer caso não vedado pela Constituição.

Parece inegável que o Estado constitucional contemporâneo impõe uma forte atuação do Poder Executivo, de forma rápida, em muitas situações, principalmente em casos envolvendo a política econômica do governo. Desta forma, a possibilidade de edição de MP, ou outro instrumento assemelhado, que concedam um certo poder normativo ao Executivo, faz-se necessário. O que ocorreu no Brasil, entretanto, foi a utilização do referido instrumento de forma abusiva e desarrazoada. A relevância e a urgência, critérios previstos no *caput* do artigo nº 62, para edição de MP, nunca foram respeitados. Quando provocado, o STF sempre entendeu que a relevância e a urgência seriam critérios subjetivos, sujeitos à avaliação do chefe do Poder Executivo, quando da edição, e do Congresso Nacional, quando da votação da admissibilidade das MPs. A possibilidade de reedição das MPs era entendida como *ad infinitum*.

Em 2001, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 32, que restringiu o uso e criou um rito legislativo especial para a aprovação das MPs. O prazo de vigência das MPs passou a ser de 60 dias, prorrogáveis uma única vez por igual período.

O rito legislativo especial, disciplinado no artigo nº 62, § 5º e seguintes,

- a) a deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá do juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001);
- b) Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001);
- c) Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001);
- d) As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara de Deputados. (incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001);
- e) Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional (incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001).

As diversas modificações constitucionais, visando restringir a edição de Medidas Provisórias, produziram apenas uma eficácia parcial. O número de Medidas Provisórias editadas no Brasil continua sendo grande e o desrespeito aos critérios constitucionais de relevância e urgência persiste na maioria dos casos.

#### **4.1.1.1. HIPERPRESIDENCIALISMO**

Sistema de governo conceitua-se, de forma sintética, como a forma de relação, dentro de um Estado, do Poder Legislativo e do Poder Executivo. Contemporaneamente, dois são os sistemas clássicos de governo nas democracias constitucionais: presidencialismo e parlamentarismo.

O parlamentarismo teve como berço a Inglaterra e se consolidou no mundo, nos últimos séculos, em resposta à insatisfação geral do povo, principalmente contra a Coroa, nos governos monárquicos. Nos sistemas parlamentaristas prepondera, na administração pública e na condução da política, o Poder Legislativo (Silva, 2022, p. 81-82).

O parlamentarismo esteve presente no modelo político brasileiro durante o segundo reinado, mas de uma forma completamente diferente do parlamentarismo inglês. O sistema parlamentar brasileiro do segundo reinado, apesar de embasar-se no modelo inglês era *sui generis* e ficou conhecido como parlamentarismo às avessas. Em função do poder moderador,

cabia ao imperador nomear o presidente do Conselho de Ministros (primeiro ministro) e este, os ministros restantes. Em função do poder moderador, o imperador (Dom Pedro II) podia interferir nos outros poderes, podia mudar o primeiro ministro a qualquer tempo e dissolver o poder legislativo.

O segundo episódio da implantação do sistema parlamentarista no Brasil ocorreu em 1961, com a renúncia de Jânio Quadros e a posse de João Goulart. Uma Emenda Constitucional, patrocinada pelas forças políticas de oposição a João Goulart, foi aprovada em 02 de setembro de 1961, instituindo o novo sistema. O parlamentarismo durou de setembro de 1961 até janeiro de 1963, quando foi derrotado em um plebiscito.

Uma outra experiência do sistema parlamentarista no Brasil ocorreu na tentativa de sua adoção pela Constituição de 1988, que dispôs nas suas Disposições Transitórias<sup>63</sup> a realização de um plebiscito cinco anos após a sua promulgação para que o povo decidisse não só sobre o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo), mas também sobre a forma de governo (monarquia ou república) que deveria vigorar no país. No plebiscito, realizado em 21 de abril de 1993, a população brasileira manifestou-se pela manutenção do sistema presidencialista de governo e pela república.

O sistema presidencialista se originou nos Estados Unidos e foi fruto da construção política e jurídica da elaboração da Constituição de 1787. No sistema presidencialista há uma concentração do poder político na pessoa do Presidente, que exerce as funções de Chefe de Governo e Chefe de Estado. O poder político do chefe do Poder Executivo, em função do próprio sistema, é alargado e torna-se amplo demais. Segundo Bonavides (2017, p. 320), “os poderes do Presidente conhecem a mais larga extensão. São considerados assoberbantes e esmagadores e continuam em expansão nos distintos sistemas. O presidencialismo tem sido até criticado como regime de um homem só”.

No sistema presidencialista, o presidente é escolhido pela população para um mandato fixo e não depende da confiança do Congresso para permanecer no cargo, tendo, portanto, grande independência política do Parlamento. Outra faculdade importante do chefe do Poder Executivo é a possibilidade de vetar Projetos de Lei aprovados pelo Parlamento (Silva, 2022, p. 88).

Silva (2022, p. 89) aponta também como fatores que levam à hipertrofia do poder do Presidente, no sistema presidencialista, outros fatos: como o Presidente é eleito por um

---

<sup>63</sup> O Art. 2º do Ato das Disposições Transitórias, da Constituição Federal de 1988, previa que no dia 07 de setembro de 1993 seria realizado um plebiscito para optar entre a forma de governo republicana e monárquica e o sistema de governo presidencialista ou parlamentarista. O plebiscito foi realizado e o povo brasileiro optou pela República e pelo presidencialismo.

período determinado não há o que se falar em sua deposição por perda de apoio do Parlamento, por má condução política ou mesmo por perda de apoio da população. O Presidente não pode ser interpelado pelo Poder Legislativo pela forma com que conduz a política do governo. Esta “irresponsabilidade política” e o mandato fixo levam à hipertrofia dos poderes do Presidente.

Silva (2022, p. 89) ressalta que “apesar de ser possível em determinadas situações, o Poder Legislativo julgar o Presidente por crime de responsabilidade e o depô-lo do cargo – o chamado *impeachment* – nunca deverá ocorrer por questões tão somente políticas”.

O presidencialismo brasileiro é caracterizado por uma relação conturbada entre o Executivo e o Legislativo. O sistema tem sido denominado de presidencialismo à brasileira, de presidencialismo de coalizão ou de hiperpresidencialismo brasileiro<sup>64</sup>, todos ressaltando a amplitude dos poderes políticos do Executivo em detrimento, em especial, do Poder Legislativo. Essa peculiaridade do presidencialismo brasileiro se fez presente ao longo da história constitucional do país, o presidencialismo à brasileira desenhou um sistema hiperpresidencialista – que, segundo Silva (2022, p. 208), mostra sua maior expressão através do instituto das medidas provisórias<sup>65</sup>, pois, por meio destas, “é dado ao Presidente a possibilidade de atuar como legítimo legislador”.

A terminologia presidencialismo de coalizão<sup>66</sup>, cunhada por Sérgio Abranches (1988, p. 27), representa um fato típico do presidencialismo brasileiro que combina eleições proporcionais e multipartidarismo (atomização partidária). Outras características que tornam o presidencialismo brasileiro peculiar são o pluralismo de valores, a heterogeneidade social e estrutural, e um sistema federalista proporcional que impede mudanças institucionais. Devido a multiplicidade de bancadas partidárias no Parlamento, o Presidente é levado a transacionar de forma ampla com os vários partidos e frentes partidárias para obter apoio e

---

<sup>64</sup> O hiperpresidencialismo não é, evidentemente, um fenômeno unicamente brasileiro. É comum em muitos países, com realce para sua presença na América Latina. Para ver alguns exemplos e características desse modelo na América Latina, ver: BOLONHA, Carlos; RANGEL, Henrique; CORRÊA, Flávio. Hiperpresidencialismo na América Latina. **Revista da Faculdade de Direito**, UFPR, v. 60, nº 2, Curitiba, maio/agosto 2015. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/viewFile/39132/26047>. Acesso em 18/03/2023.

<sup>65</sup> Para Silva, “as medidas provisórias são a expressão máxima do hiperpresidencialismo por duas razões: 1) porque o Presidente exerce a função de Poder Legislativo, expedindo um provimento com força de lei e aplicabilidade imediata, que irá sofrer o controle somente *a posteriori*; e 2) porque o Parlamento tem a obrigação de examinar os provimentos do Presidente dentro do prazo constitucional e, caso não o faça, verá sua pauta trancada, logo se o Presidente expedir grande número de medidas, o Poder Legislativo terá grande parte de suas atividades limitadas a examinar atos legislativos emanados pelo Presidente. (SILVA, 2022:, p. 210).

<sup>66</sup> O termo presidencialismo de coalizão foi utilizado, pela primeira vez, por Sérgio Henrique Hudson de Abranches, no artigo “presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro”, publicado na Revista de Ciências Sociais, vol. 1, nº 1, de 1988. Nesse artigo, Abranches anteviu alguns problemas institucionais brasileiros e que ele investigou com mais profundidade e distanciamento histórico no livro “Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro” (São Paulo: Companhia das Letras, 2018).

governabilidade. As negociações envolvem atender a demanda de cargos, a liberação de recursos e fartos acordos políticos, às vezes classificados como “não republicanos”. A forma principal dos acordos faz-se pela formação de coalizões partidárias. Segundo Abranches (1988, p. 27), no presidencialismo brasileiro, o presidente necessita de apoio do Parlamento e este apoio é conseguido pactuando com o Parlamento e formando coalizões partidárias. A tarefa é muitas vezes simples em função de que o Presidente detém o comando de toda a administração pública. Para Abranches (1988, p. 27), o presidencialismo de coalizão

é um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco, e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explicita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão.

O hiperpresidencialismo, no caso brasileiro denominado presidencialismo de coalizão, possibilita (facilita) a implantação de governos autocráticos. Uma base maior ou menor de sustentabilidade determinará quais são as mudanças que este poderá realizar na legislação vigente. No caso brasileiro, por exemplo, pode apontar-se a mudança constitucional feita durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso e que possibilitou a sua reeleição. No caso do governo Bolsonaro, que nunca teve uma ampla coalizão formada, disposta a aprovar quaisquer matérias, a maioria dos processos de mudança legal, no sentido amplo, que representaram uma erosão democrática, foram feitas pela via infralegal, como se verá neste trabalho.

#### **4.1.1.2. IMPEACHMENT**

O impeachment é um instrumento constitucional utilizado para retirar o chefe do Poder Executivo, impossibilitando-o de concluir o mandato concedido pela via eleitoral. No Brasil, após a Constituição de 1988, ocorreram dois processos de impeachment concluídos com o afastamento do(a) Presidente da República: os casos de Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff.

O caso mais recente, o impeachment de Dilma Rousseff, levantou uma série de preocupações sobre a utilização do mecanismo. Muitos consideraram que o instituto foi utilizado de forma abusiva e contra a democracia constitucional.

O impeachment de Dilma Rousseff fundamentou-se formalmente sobre a utilização indevida de créditos adicionais e o conseqüente crime de responsabilidade<sup>67</sup>. É fato notório que outros Presidentes da República usaram e abusaram de tal expediente e não foram objeto de impeachment.

Kreuz analisa de forma detalhada o processo de impeachment de Dilma Rousseff, dentro do que considera o surgimento do neoconservadorismo no Brasil e do instituto que classifica como desnaturação constitucional (Kreuz, 2020). Entende que a gradual imposição de mudanças no sentido da Constituição, seja pelas inovações em matéria de proteção dos direitos sociais, ou pela alteração dos pressupostos democráticos, desnaturam a Constituição.

Um Estado que pretendia instituir um ideal de proteção de direitos passa a considerá-los “entraves” ao desenvolvimento, “custosos” demais para um modelo estatal neoliberal. Essa desconfiguração dos ideais constitucionais, em especial dos objetivos da República, imprime novos valores à dinâmica de proteção social no país. Evidencia-se, assim, a desnaturação da Constituição de 1988 (Kreuz, 2020, p. 264-265).

Para Kreuz (2020, p. 265), a abertura do processo de impeachment, em 2016, é um marco da configuração da desnaturação constitucional no país. O processo é marcado pelo neoconservadorismo político e pelas alterações neoliberais, desconstituintes, que retiraram direitos constitucionalmente assegurados e enxugaram gastos públicos. O processo de impeachment transformou o veto político do Parlamento em voto de desconfiança.

A mutação constitucional, levada a cabo pelo impedimento da presidenta Dilma Rousseff, transformou um instituto, tido por grande parte da doutrina nacional como de natureza jurídico-política, em instrumento político a ser invocado quando há a quebra de confiança do Congresso Nacional em relação à Chefia do Poder Executivo (Kreuz, 2020, p. 265).

O impeachment, a partir de 2016, deixa de ser um instrumento de fiscalização e passa a ser uma armadilha do Poder Legislativo, desencadeada sempre que se modifica a dinâmica política. Basta a vontade política do Legislativo para substituir a vontade eleitoral dos cidadãos.

Prossegue Kreuz, afirmando que:

---

<sup>67</sup> Para uma melhor compreensão das argumentações contrárias à ideia de que Dilma Rousseff cometeu crime de responsabilidade, ver o texto integral da tese de doutorado de Letícia Regina Camargo Kreuz (Universidade Federal do Paraná, 2020), disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/70189/R%20-%20T%20-%20LETICIA%20REGINA%20CAMARGO%20KREUZ.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Ver também “A ilegitimidade do impeachment da presidente Dilma Rousseff à luz do direito financeiro brasileiro”, de Ricardo Lodi Ribeiro. Disponível em: [https://www.academia.edu/38329408/A\\_ilegitimidade\\_do\\_impeachment\\_da\\_Presidente\\_Dilma\\_Rousseff\\_%C3%A0\\_Luz\\_do\\_Direito\\_Financeiro\\_Brasileiro](https://www.academia.edu/38329408/A_ilegitimidade_do_impeachment_da_Presidente_Dilma_Rousseff_%C3%A0_Luz_do_Direito_Financeiro_Brasileiro).

Não há na Constituição qualquer instrumento jurídico que permita a retirada de governantes da Chefia do Executivo por força da perda de confiança política. O *impeachment* demanda o cometimento de um crime de responsabilidade. Pode haver juízo de conveniência e oportunidade quando, configurado o crime político, o parlamento entenda não haver interesse em prosseguir na denúncia – jamais o contrário. O juízo de conveniência e oportunidade relacionado ao impedimento não se aplica no caso de ausência de conduta reprovável, por razões políticas e interesses oposicionistas (Kreuz, 2020, p. 266).

Mesmo que se considere que o impeachment de Dilma Rousseff foi embasado em instrumento jurídico-político, há que se considerar que ele foi repleto de vícios materiais e procedimentais insanáveis. Segundo Kreuz,

Não há como se considerar legítimo ou adequado o processo de retirada da presidenta por atos considerados como infrações depois da entrega das contas. A aplicação retroativa do entendimento provoca insegurança jurídica e demonstra que a questão era política, não jurídica. Trata-se, em resumo, da utilização de instrumentos jurídicos para subversão da ordem constitucional (Kreuz, 2020, p. 266).

#### **4.1.1.3. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF) E O CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO**

A ideia inicial é de que o constitucionalismo abusivo é um instrumento utilizado pelo chefe do Poder Executivo para que, com apoio popular e/ou do Congresso Nacional, faça mudanças no texto constitucional para ampliar o seu poder. O constitucionalismo abusivo não é, entretanto, um fenômeno estrito desta ordem. Ele acontece também em outros órgãos e pela utilização de outros instrumentos. Estorilio e Benvindo (2017, p. 173) afirmam que “não raramente o STF faz uso de uma pretensa deliberação para o cometimento do que se poderia denominar de *constitucionalismo abusivo*, isto é, o uso de ferramentas e argumentos do constitucionalismo contra o próprio constitucionalismo”.

O Supremo Tribunal Federal, em função de sua assunção do papel de um oráculo decisório e de sua postura pragmática, “pode se tornar agente central do constitucionalismo abusivo” (Estorilio; Benvindo, 2017, p. 174).

Diversas decisões do STF são corporativas, procuram sintonizar seus interesses com os dos outros poderes e, muitas vezes, mitigar conflitos políticos vigentes. Essas práticas e motivações implícitas desmistificam o papel jurisdicional-constitucional e de defesa do constitucionalismo do STF. Certas alternativas adotadas, com o intuito de contornar crises,



sob o argumento de reforço do constitucionalismo democrático, na verdade o prejudicam (Estorilio; Benvindo, 2017, p. 175).

O desenho institucional do STF, em que cada ministro tem poderes individuais, mesmo que temporariamente, como se fosse a Corte, em muito contribui para o abuso constitucional.

O ativismo judicial do STF<sup>68</sup> é um importante instrumento gerador do constitucionalismo abusivo. Estorilio e Benvindo (2017, p. 176) apontam exemplos<sup>69</sup> de constitucionalismo abusivo nas decisões do STF, e afirmam que são duas as estratégias comumente adotadas pela Corte: o uso seletivo da subsunção e da sincronicidade.

Um dos denominadores comuns das decisões do STF, nestes exemplos de utilização do constitucionalismo abusivo,

é o modo como a corte constitucional, ao atribuir elevados poderes a si própria e a se arvorar detentora da “última palavra”, pode alavancar práticas abusivas do constitucionalismo. Usa-se a constituição – ou a interpretação constitucional de uma dada realidade levada a efeito pelo STF – contra a própria constituição. A interação deliberativa, tão aclamada pela literatura constitucional, torna-se então muito mais uma barganha de posições do próprio jogo político, lançando a estratégia política como condicionante da interpretação constitucional e a interpretação constitucional, conforme essa estratégia política, como reforço de sua potência e legitimação de sua prática (Estorilio; Benvindo, 2017, p. 180).

A sincronicidade, para Estorilio e Benvindo (2017, p. 180), ocorre quando dois eventos são próximos ou simultâneos, embora, aparentemente, possam não existir uma explicação de causa e efeito (a causalidade pode estar oculta). Um exemplo apontado pelos autores ocorreu no julgamento da Medida Cautelar na ADPF nº 402. O ministro Marco Aurélio Mello, com argumentação que não poderia permanecer na linha sucessória da presidência da República réu em processo criminal perante o STF, afastou o Senador Renan Calheiros da presidência do Senado. O caso foi encaminhado ao plenário do STF. O julgamento foi interrompido por um pedido de vistas, após seis dos onze ministros votarem pelo afastamento. A decisão monocrática provocou um conflito institucional. A mesa do Senado chegou a afirmar que não cumpriria a decisão judicial. Em 07 de dezembro de 2016, a

---

<sup>68</sup> Lênio Streck é um dos juristas mais críticos à forma com que o ativismo judicial é praticado no Brasil. Ver o capítulo “O ativismo judicial: um exemplo de como tem sido travada a discussão em *terrae brasilis*”, p. 61-66 de STRECK, Lênio Luiz. **Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2014a.

<sup>69</sup> Para ver alguns desses exemplos de decisões do STF, ESTORILIO, Rafael; BENVINDO, Juliano Zaiden. O Supremo Tribunal Federal como agente do constitucionalismo abusivo. **Cadernos Adenauer XVIII**. 2017. Disponível em: [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=ff417ec1-ee2-f606-49c5-78fb2f5c9c1b&groupId=265553](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=ff417ec1-ee2-f606-49c5-78fb2f5c9c1b&groupId=265553). Acesso em: 11/10/2023.

Corte julgou um recurso do Senado, contrário à decisão do Ministro Marco Aurélio de Mello. Seis dos nove ministros que participaram da deliberação defenderam uma solução conciliatória: o presidente do Senado não precisaria se afastar da função, apenas ficaria impedido de assumir a presidência da República.

A argumentação jurídica, segundo Estorilio e Benvindo, foi altamente controversa, mas o que chamou a atenção foi que, no mesmo dia, o presidente do Senado desistiu de colocar em votação o Projeto de Lei que tratava do abuso de autoridade. No caso, embora não se possa afirmar de forma clara de que os dois eventos (julgamento e retirada do projeto da pauta) foram negociados, é possível observar a sincronicidade.

*A sincronicidade*, embora não prove que tenha havido, peremptoriamente, a prática do abuso constitucional, ao menos promove a suspeição sobre esses movimentos. São práticas que se repetem e que tem mostrado cada vez mais em sintonia com uma nova configuração do STF como instituição central do jogo político e cuja deliberação aproxima-se mais de formas típicas de barganha política, mesmo que em detrimento do constitucionalismo. (Estorilio, Benvindo, 2017, p. 182-183).

A outra estratégia, apontada por Estorilio e Benvindo (2017, p. 182-183), utilizada pelo STF, em casos que podem configurar constitucionalismo abusivo, é a do uso seletivo da subsunção. Os autores contrapõem duas decisões, em casos que consideram assemelhados e que apresentaram decisões diferentes. Em 2016, o então ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi impossibilitado de assumir o cargo de Ministro da Casa Civil por meio de uma Liminar, expressa em uma Antecipação de Tutela, concedida pelo ministro Gilmar Mendes no Mandado de Segurança nº 34.070. O argumento da Liminar foi de que o caso era um típico exemplo de desvio de finalidade administrativa, sendo a posse meramente para obter foro por prerrogativa de função. Portanto, nulo o ato.

Um ano depois, em um caso absolutamente semelhante, o presidente Michel Temer criou uma nova pasta visando nomear Moreira Franco, altamente implicado na Operação Lava a Jato, para o cargo de ministro de Estado. A Tutela Liminar foi negada. Sem entrar em detalhes sobre as decisões, é fácil perceber que houve uma prática seletiva da subsunção.

Na sincronicidade, o que se tem é visivelmente um jogo entre os poderes e uma relação de causalidade implícita. Na prática seletiva da subsunção, o jogo é feito pelo mesmo poder, mas tem em vista um efeito relacional com o outro poder (Estorilio; Benvindo, 2017, p. 184).

Ambas as situações, especialmente em um contexto de forte tensão entre os poderes, apontam para movimentações que indicam o papel do STF como peça central da

barganha política e uma instituição que, embora devesse defender a constituição, utiliza-se de sua posição – e do discurso de defensor da constituição e de detentor “última palavra” – estrategicamente para legitimar práticas entre os poderes que podem impactar negativamente o próprio constitucionalismo (Estorilio; Benvindo, 2017, p. 184-185).

## 4.2. LEGALISMO AUTOCRÁTICO

Governos autoritários eleitos procuram destruir as instituições democráticas que têm o dever de restringi-los. Segundo Levitsky e Ziblatt (2018, p. 80-81), embora possa ocorrer de um governo autoritário destruir a democracia de um golpe só, com muito maior frequência a investida contra a democracia é lenta e geralmente imperceptível, costumando ter um verniz de legalidade. Muitas de suas propostas: “são adotadas sob o pretexto de diligenciar algum objetivo público legítimo – e mesmo elogiável – como combater a corrupção, ‘limpar’ as eleições, aperfeiçoar a qualidade da democracia ou aumentar a segurança nacional” (Levitsky; Ziblatt, 2018, p. 81).

Com a estratégia é a da tomada de poder por intermédio das instituições, líderes carismáticos “se valem de suas próprias competências para minar, de dentro para fora, as instituições que amoldam as bases de um regime democrático” (Assis, 2021, p. 116).

Como esses autocratas usam métodos aparentemente legais e constitucionais, medidas que Scheppele (2016a, p. 562) denomina de *iliberais*<sup>70</sup>, eles conseguem ocultar o seu autoritarismo no que se pode denominar de pluralidade de formas legais, vistas como legítimas. Líderes carismáticos autoritários podem então utilizar instrumentos, como o constitucionalismo abusivo ou também com o que se conhece por legalismo autoritário.

A utilização de mudanças legais e constitucionais e o próprio mandato eleitoral, conseguido de forma democrática (ou aparentemente democrática), são utilizados para impor uma agenda iliberal, se está dentro do fenômeno denominado de legalismo autocrático (Scheppele, 2016a, p. 562).

Ao invés de operar no mundo do liberalismo, os legalistas autoritários atuam no mundo do legalismo. O constitucionalismo democrático liberal limita o poder, protege direitos fundamentais e valores como o do pluralismo, da tolerância, da igualdade e da defesa das minorias.

No legalismo autoritário, o que existe são simples formalidades. O direito atende a padrões positivistas, a questões técnicas, mas não observa o compromisso valorativo ou o

<sup>70</sup> O conceito de democracia iliberal foi proposto pelo cientista político americano Fareed Zakaria. Para uma melhor compreensão do conceito, ver, ZAKARIA, Fareed. **The future of freedom**. New York: W. W. Norton & Company, 2003, especialmente o capítulo 3 (p. 89-118).

conteúdo dessas regras. A aparente legalidade fragiliza o constitucionalismo. Os valores presentes nas novas leis sobrepujam os valores constitucionais e não o contrário, como deveria ser (Scheppelle, 2016a, p. 562).

Segundo Falcão (2023, p. 8), “o legalismo autocrático impõe o esvaziamento do conteúdo democrático e liberal de uma constituição, sem alterá-la textualmente, reverte a centralidade e a superioridade do texto constitucional, características do constitucionalismo”.

Falcão (2023, p. 7), a partir das observações feitas por Scheppelle e Corrales (2015), afirma que o legalismo autocrático “consiste na observância das formalidades de criação e reforma das leis, para legitimar conteúdos que ofendem materialmente a Constituição, com objetivo de favorecer um projeto de poder”.

O legalismo autocrático apresenta-se nas dimensões jurídica e política, sendo difícil dissociá-las, embora a dimensão jurídica represente um fenômeno instrumental, que produz efeitos na dimensão política. É por meio da instrumentalização do ordenamento jurídico, e seu direcionamento para a produção legislativa, que o legalismo autocrático produz seus efeitos no ambiente político, como regra reduzindo a qualidade da democracia, tanto na sua dimensão material quanto formal (Falcão, 2023, p. 15).

O conceito de legalismo autocrático é mais amplo do que o conceito de constitucionalismo abusivo proposto por Landau, que está focado somente na reforma da Constituição. Segundo Falcão,

Pode-se afirmar, assim, que todos os casos de constitucionalismo abusivo configuram também o legalismo autocrático, mas o contrário não é verdadeiro. O legalismo autocrático é mais amplo ao abarcar todas as formas jurídicas (Falcão, 2023, p. 14).

O legalismo autocrático e o constitucionalismo abusivo são, portanto, um conjunto de práticas assemelhadas na sua natureza e finalidade. O alcance do constitucionalismo abusivo é mais restrito por limitar-se à questão da inconstitucionalidade das emendas constitucionais.

### **4.3. INFRALEGALISMO AUTORITÁRIO**

Como se viu, são várias as maneiras utilizadas por um governo autoritário para modificar formal e informalmente a legislação, de forma abusiva, com o intuito, entre outras coisas, de permanecer no poder. Uma das maneiras, mencionadas por Vieira, Glezer e Barbosa (2022), é o que eles denominam de infralegalismo autoritário. Nestes casos, em vez de centrar a ação autoritária na reforma constitucional ou na promulgação de leis, o governo populista

autoritário privilegia a edição de decretos e de outras medidas infralegais para tentar alcançar os seus objetivos. Vieira, Glezer e Barbosa apontam que foi isto que aconteceu no caso do governo Bolsonaro. O seu foco de atuação não ocorreu pela promulgação de leis (legalismo autoritário) e nem pela reforma constitucional (constitucionalismo abusivo) para corroer as regras e valores democráticos liberais, mas sim pelo infralegalismo autoritário.

Esse método privilegiou a implementação de uma agenda populista e autoritária por meio da edição de decretos, nomeações e ações no âmbito administrativo, orçamentário e burocrático, amparadas por pressões para-institucionais sobre agentes públicos e voltadas para a erosão ou neutralização de diversos direitos e valores estabelecidos pela Constituição de 1988 (Vieira, Glezer, Barbosa, 2022)

O conceito de infralegalismo autoritário foi formulado a partir de uma pesquisa que analisou a produção normativa infralegal do governo Bolsonaro e cujos resultados no Brasil foram divulgados em uma série de reportagens da jornalista Renata Galf, na Folha de São Paulo, em 2022<sup>71</sup>, e também em uma palestra proferida na Universidade de São Paulo (USP)<sup>72</sup>, embora o modo de atuação do infralegalismo autoritário já estivesse presente em um artigo publicado anteriormente por Vieira e Glezer, em 2019<sup>73</sup>.

Barreto (2023, p. 1), no texto que intitula como resposta a Kim Lane Scheppele<sup>74</sup>, analisa a questão do que denomina de infralegalismo autocrático brasileiro. No seu entendimento, além das formas clássicas de legalismo autoritário apontadas por Scheppele, que são caracterizadas pelo uso da mudança das leis e da Constituição para influenciar de forma autoritária na política, existem outras ferramentas legais, essencialmente administrativas, que são utilizadas como demonstra o caso brasileiro.

A experiência autocrática brasileira recente fez uso não somente da mudança de leis e da Constituição para implantar o seu projeto autoritário, mas também (na verdade, principalmente) de instrumentos administrativos unilaterais, e por isso o uso da terminologia infralegalismo autocrático (Barreto, 2023, p. 12).

---

<sup>71</sup> Entre as reportagens da jornalista Renata Galf sobre o infralegalismo autoritário, podemos citar **Infralegalismo autoritário de Bolsonaro afeta 4 áreas-chave do governo; entenda** (disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/01/infralegalismo-autoritario-de-bolsonaro-afeta-4-areas-chave-do-governo-entenda.shtml>) e **Acabar com o ‘infralegalismo autoritário’ é necessário para reordenar o país** (disponível em: <https://amazonasatual.com.br/acabar-com-infralegalismo-autoritario-e-necessario-para-reordenar-o-brasil/>).

<sup>72</sup> Ver VIEIRA, Oscar Vilhena. Populismo e resiliência constitucional: método do infralegalismo autoritário. USPFFLCH. **Youtube**, 18 ago. 2022. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=Ju3zlxS\\_MhV4](https://www.youtube.com/watch?v=Ju3zlxS_MhV4).

<sup>73</sup> No texto **Populismo autocrático e resiliência constitucional**, Vieira e Glezer, embora não utilizem explicitamente a terminologia infralegalismo autoritário, analisam o modo de atuação desse modelo.

<sup>74</sup> O texto de Marina Slhessarenko Fraife Barreto foi redigido originalmente em inglês, e as citações são tradução da autora deste trabalho.

Centralizando a sua ação em atos infralegais, o governo Bolsonaro conseguiu fugir do âmbito do controle do Poder Legislativo.

O ônus do controle dos excessos constitucionais de Bolsonaro recaiu, principalmente, sobre o Poder Judiciário, e, mais especificamente, sobre o Supremo Tribunal Federal, que possui, no Brasil, uma posição central no arbitramento de conflitos no sistema político<sup>75</sup> (Vieira, Glezer, Barbosa, 2022).

É importante lembrar, ressaltam Vieira, Glezer e Barbosa (2022), que o Supremo Tribunal Federal, no início do governo Bolsonaro, encontrava-se muito fragilizado e havia perdido parte importante de sua reputação.

#### 4.4. O GOVERNO BOLSONARO E AS VÁRIAS FORMAS DE EROSÃO DEMOCRÁTICA

A eleição de 2022 pôs fim ao governo Bolsonaro. O exercício de seu mandato foi caracterizado, segundo muitos autores, como de um período de degradação política, retrocesso democrático e de uma verdadeira guerra contra a democracia.

Brito et al. (2023, p. 17) incluem o governo Bolsonaro no que é chamado de terceira onda de autocratização<sup>76</sup>, da qual fariam parte, entre outros, os governos da Turquia, Hungria, Índia e Polônia.

Muitos mecanismos teriam sido utilizados pelo governo Bolsonaro na sua luta antidemocrática. Entre eles são apontados o discurso divisionista da sociedade, principalmente pelas redes sociais, a utilização de *fake news*, a implantação de um “gabinete do ódio”, um forte discurso negacionista, o ataque frequente às instituições, cooptação dos militares<sup>77</sup>, o populismo e a aliança neoconservadora com grupos religiosos e o discurso armamentista<sup>78</sup>.

---

<sup>75</sup> A centralidade do Supremo Tribunal Federal na resolução de conflitos políticos é qualificada como “supremocracia” por Vieira. Ver: VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremacia**. Revista Direito GV, nº 8, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/6vXvWwkg7XG9njd6XmBzYzO/?lang=pt&format=pdf>.

Ver também, neste texto, o capítulo sobre supremocracia, páginas 441-459.

<sup>76</sup> Desde 1930 até os dias atuais o mundo passou por três ondas de democratização e autocratização. A terceira onda de autocratização iniciou-se na década final do século XX. Ver BRITO, Adriane Sanctis de; et al. **O caminho da autocracia: estratégias atuais de erosão democrática**. São Paulo: Tinta da China / LAUT, 2023. p. 17. Observação: outros países, como Venezuela, Nicarágua e Rússia, certamente podem ser incluídos neste grupo. Mais especificamente sobre o cotejamento da erosão democrática no Brasil e na Venezuela, ver: LAURINI, Guilherme Marques; MOUSQUER, João Victor Magalhães. **Erosão democrática no Brasil e Venezuela**. Blumenau: Dom Modesto, 2022.

<sup>77</sup> Meyer, em **Constitutional Erosion in Brazil**, (Oxford: Hart Publishing, 2021), analisa a relação entre Bolsonaro e os militares nas p. 13-23.

<sup>78</sup> Para compreender melhor essas questões, ver, entre as muitas publicações sobre o tema, AMADO, Guilherme. **Sem máscaras: o governo Bolsonaro e a aposta pelo caos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022; AVRITZER, Leonardo; KERCHÉ, Fábio; MARONA, Marjorie. **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021; BÔAS, Luciana Villas. **A república de chinelos**. São

Para realizar o diagnóstico da erosão democrática<sup>79</sup> no Brasil e melhor compreender o autoritarismo bolsonarista, Brito et al. propõe uma classificação das várias ações, que denominam estoque autoritário, em cinco grupos:

- Redução de mecanismos de controle e/ou centralização;
  - Violação da autonomia institucional;
  - Construção de inimigos;
  - Ataque ao pluralismo e a minorias;
  - Legitimação da violência e do vigilantismo.
- (Brito et al., 2023, p. 33).

A redução dos mecanismos de controle e/ou centralização ocorreu entre os diferentes poderes constituídos, ou no interior desses poderes, dificultando, e mesmo inviabilizando, o trabalho das agências internas de controle<sup>80</sup> (Brito et al., 2023, p. 34).

---

Paulo: Editora 34, 2022; DIEGUEZ, Consuelo. **O ovo da serpente**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022; GHIRALDELLI, Paulo. **A democracia de Bolsonaro**. São Paulo: CEFA Editorial, 2021; NOBRE, Marcos. **Limites da democracia: de junho de 2013 ao governo Bolsonaro**. São Paulo: Todavia, 2022; NOBRE, Marcos. **Ponto-final: a guerra de Bolsonaro contra a democracia**. São Paulo: Todavia, 2020; NUNES, Rodrigo. **Do transe à vertigem: ensaios sobre o bolsonarismo e um mundo em transição**. São Paulo: Ubu, 2022.

<sup>79</sup> Ver melhor a relação entre erosão democrática e constituição: CABRAL, Rafael Lamera G.; MARQUES, Raphael Peixoto de P.; REIS, Ulisses Levy S. dos. **Erosão democrática e constituição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022. Em relação à erosão brasileira, ver o capítulo **A erosão democrática brasileira (2019-2021)**, p. 249-266 do mesmo texto.

<sup>80</sup> Brito et al (2023, p. 35) apontam a ocorrência de 424 eventos durante o governo Bolsonaro de redução dos mecanismos de controle e/ou de centralização. Como exemplos:

#### **Executivo**

JUN. 2020 – Ministério da Saúde passa a omitir total de mortes por covid-19.

JUL. 2020 – Onze dos 23 ministérios são chefiados por militares; TCU contabiliza 6.157 militares (ativa e reserva) em cargos civis militares.

#### **Legislativo**

MAIO 2020 – Deputada federal Bia Kicis (PSL-DF) defende intervenção militar pró-governo.

#### **Judiciário**

OUT. 2019 – Presidente do TJ-SP determina sigilo sobre obra do tribunal para evitar questionamentos.

#### **Ministério Público**

SET. 2019 (SP) e FEV. 2020 (PR e RJ) – Ministério Público encerra força-tarefa da Operação Lava Jato.

### **CENTRALIZAÇÃO SEM REDUÇÃO de CONTROLE**

#### **Executivo**

MAR. 2021 – Ministério da Economia passa a analisar denúncias sobre distorções concorrenciais exercidas por agências reguladoras;

MAR–ABR. 2021 – Servidores do ICMBio e do Ipea passam a ter suas publicações controladas.

#### **Legislativo**

Mai 2021 – Câmara de Deputados muda Regimento Interno e diminui instrumentos políticos da oposição.

#### **Judiciário**

AGO. 2020 – Ministro do STJ afasta monocraticamente o governador do Rio de Janeiro.

#### **Ministério Público**

JUN. 2020 – Subprocuradora-Geral da República Lindôra Araújo aborda força-tarefa da Lava Jato em Curitiba e causa demissão em série de procuradores.

Ocorreu, de forma generalizada, um enfraquecimento do instituto da *accountability*<sup>81</sup>, uma forma de controle social e de responsabilização dos agentes políticos, que torna obrigatória a prestação de contas e torna transparente a administração. Ressalte-se que a *accountability*<sup>82</sup> vai muito além da prestação de contas pelos gestores da coisa pública e, segundo Campos, tem uma relação direta com o estágio democrático. Quanto maior o interesse pela *accountability*<sup>83</sup>, mais avançado é o estágio democrático de um país (Campos, 1990 p. 6).

A violação da autonomia institucional ocorre quando se reduzem as competências dos órgãos e agências afetados e da própria capacidade institucional. O que Brito et al. denominam de “evisceração institucional”<sup>84</sup>.

Tal violação pode se dar de forma pontual e decisiva ou se prostrar ao longo do tempo, seja por meio de nomeações de pessoal desqualificado, exonerações de técnicos, vacância intencional de cargos importantes, assédio de servidores ou desrespeito a autoridades (Brito et al., 2023, p. 36).

Na categoria de construção de inimigos encontram-se os eventos nos quais os atores políticos “negam a própria legitimidade de outros atores ou instituições” (Brito et al., 2023, p.

<sup>81</sup> Para compreender melhor o instituto da *accountability* na gestão pública, ver SIU, Marx Chi Kong. *Accountability* no setor público: uma reflexão sobre transparência governamental no combate à corrupção. **Revista do Tribunal de Contas da União (TCU)**. v. 45, nº 122, set./dez. 2011. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/76495535/197-texto-do-artigo-364-1-10-20150921>. Acesso em 01/07/2023.

<sup>82</sup> Para entender o relacionamento do governo Bolsonaro e a *accountability*, ver: DA ROS, Luciano; TAYLOR, Matthew M. *Accountability na era Bolsonaro: continuidade e mudanças*. In: AVRITZER, Leonardo; KERCHÉ, Fábio; MARONA, Marjorie. **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

<sup>83</sup> O’Donnell, ao apontar que as poliarquias desenvolvidas no Ocidente condensam influências de três tradições políticas distintas: a liberal, a republicana e a democrática, cita que as tradições liberais e republicanas são as responsáveis pela *accountability* horizontal, uma característica que estaria ausente nas novas democracias. Para entender melhor o instituto da *accountability* horizontal e a sua relação com as novas formas de democracia, ver: O’DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/jbXvTOR88OggqcdWW6vXP8j/?lang=pt>. Acesso em 12/02/2023.

<sup>84</sup> Brito et al. (2023, p. 36) apontam a ocorrência de 198 eventos durante o governo Bolsonaro de redução dos mecanismos de controle e/ou de centralização. Como exemplos:

#### **Executivo**

FEV. 2019 – Maioria dos Superintendentes estaduais do Ibama é exonerada, o que é considerado irregular em OUT. 2020 pelo TCU;

SET. 2019 – Decreto destitui representantes eleitos e reduz participação de entidades sociais em vários conselhos participativos;

MAI-SET. 2020 – Ministério da Saúde fica cerca de quatro meses sem ministro titular após a saída de Nelson Teich alegando interferência excessiva do presidente.

#### **Legislativo**

DEZ. 2021 – Arthur Lira barra 86 Projetos de Decretos Legislativos, instrumentos de controle dos decretos e portarias do Executivo.

#### **Judiciário**

JUL.2020 – Decisão da 3ª Câmara Criminal (3ª CC) do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJ-RJ) concede foro especial a Flávio Bolsonaro, a despeito de jurisprudência do STF em sentido contrário.

#### **Ministério Público**

SET. 2020 – Em um ano como PGR, Augusto Aras se alinha ao governo em mais de trinta manifestações.



37). O inimigo passa a não ser considerado mais como pertencente ao povo<sup>85</sup>. A construção da polarização da sociedade, em um viés populista, coloca em um polo a elite corrupta, a ser combatida, e no outro polo o povo íntegro e unificado.

Os “inimigos” construídos pelo governo são, por um lado, grupos sociais ou categorias profissionais específicas, como jornalistas, ativistas ambientais, cientistas e servidores públicos. Frequentemente, são associados a ideologias de esquerda e considerados “comunistas”. Por outro lado, instituições e entidades ligadas à ciência e à cultura, também são alvo de descrédito (Brito et al., 2023, p. 37).

O ataque ao pluralismo e às minorias não tem como objetivo construir inimigos, mas atacar minorias historicamente discriminadas, tendo como exemplo políticas que miram negros, migrantes, mulheres e a população LGBTQIA+<sup>86</sup> (Brito et al., 2023, p. 38).

A última categoria, dentro do estoque autoritário, é a da legitimação da violência e do vigilantismo. A violência envolve a exibição de força, mesmo que não necessariamente física<sup>87</sup>. Podem ser citados como exemplos,

---

<sup>85</sup> Brito et al (2023, p. 37) apontam a ocorrência de 620 eventos durante o governo Bolsonaro de redução dos mecanismos de controle e/ou de centralização. Como exemplos:

**Executivo**

JAN. 2020 – Jair Bolsonaro afirma que pessoas de esquerda “não merecem ser tratadas como se fossem pessoas normais”.

**Legislativo**

FEV. 2021 – Daniel Silveira, deputado federal, publica vídeo de ataque a ministros do STF e exalta o AI-5, marco da ditadura militar.

**Judiciário**

JUN. 2021 – Nunes Marques, ministro do STF nomeado por Bolsonaro, aciona PGR contra Conrado Hübner Mendes, professor da USP e pesquisador do LAUT, por causa de texto publicado na *Folha de S. Paulo*.

**Ministério Público**

ABR. 2020 – MPF instaura inquérito sobre estudo científico que aponta para ineficácia da cloroquina para tratamento da covid-19.

<sup>86</sup> Brito et al (2023, p. 38) apontam a ocorrência de 235 eventos durante o governo Bolsonaro de redução dos mecanismos de controle e/ou de centralização. Como exemplos:

**Executivo**

SET. 2019 – Ministra do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos denuncia revista ao Ministério Público (MP) por reportagem sobre aborto legal.

**Legislativo**

AGO. 2020 – Deputados estaduais pernambucanos Joel da Harpa (PP-PE) e Clarissa Tércio (PSC-PE) se mobilizam para impedir aborto legal de menina de dez anos.

**Judiciário**

SET. 2021 – Adiamento do julgamento do marco temporal pelo STF ameaça direitos indígenas garantidos pela Constituição.

**Ministério Público**

OUT. 2019 – PGR pede arquivamento de ação para indenização de indígenas pela construção de hidrelétrica na época da ditadura militar.

<sup>87</sup> Brito et al. (2023, p. 39) apontam a ocorrência de 215 eventos durante o governo Bolsonaro de redução dos mecanismos de controle e/ou de centralização. Como exemplos:

**Executivo**

JAN. 2019 – É editada uma série de decretos que flexibilizam porte e posse de armas.

**Legislativo**

SET. 2019 – Congresso Nacional aprova lei que amplia permissão de armas na área rural.

**Judiciário**

MAR. 2021 – TRF-5 permite comemoração do golpe militar na página institucional do Ministério da Defesa.

os discursos que insuflam o sentimento de insegurança daqueles que vivem em centros urbanos, que elogiam e incentivam operações policiais “performáticas” e violentas e incorporam elementos da retórica de construção de inimigos (Brito et al, 2023, p. 39)

Brito et al. (2023, p. 9) apontam várias ações em outras áreas específicas como educação, o espaço cívico e a segurança pública, que foram afetadas pelo contexto autoritário no Brasil. Na educação básica<sup>88</sup>, ocorreram várias tentativas de controle político-ideológico sobre os conteúdos ensinados e também de revisionismo histórico-científico. A autonomia universitária foi atacada por meio de deslegitimação da comunidade científica e de violações às liberdades de cátedra e de pesquisa dos professores. No espaço cívico houveram muitos ataques às organizações não governamentais (ONGs) e associações civis<sup>89</sup>. Na segurança pública<sup>90</sup> ampliaram-se as violações da privacidade, incentivou-se a prática do populismo penal e houve incitação ao pânico moral na população, tendo como alvo as minorias<sup>91</sup> (Brito et al., 2023, p. 9).

Brito et al. (2023, p. 9) também apontam, entre os desvios do caminho da autocracia no governo Bolsonaro, que houveram importantes ações visando comprometer as eleições democráticas e a prática de vários crimes eleitorais. Destacam que a campanha eleitoral foi antecipada<sup>92</sup> e ocorreu, sistematicamente, um desvio da finalidade dos eventos públicos. As

---

#### Ministério Público

JUL. 2021 – Investigação do homicídio de Marielle Franco e Anderson Gomes enfrenta obstáculos e possível interferência no MP-RJ.

<sup>88</sup> Para entender as várias ações consideradas antidemocráticas na atuação do governo Bolsonaro em relação à educação, ver BRITO, Adriane Sanctis de; et al. **O caminho da autocracia: estratégias atuais de erosão democrática**. São Paulo: Tinta da China / LAUT, 2023. p. 44-71. Como exemplos, pode-se citar: alinhamento do governo Bolsonaro com o movimento Escola sem Partido, o Ministro da Educação defendeu que alunos têm direito de filmar professores em sala de aula para denunciar e coibir “excessos”, o MEC enviou cartas às secretarias estaduais e municipais de educação recomendando ambiente escolar “sem doutrinação” e Bolsonaro editou Medida Provisória que esvaziou participação de conselhos universitários no processo de escolha de reitores federais.

<sup>89</sup> Para entender as várias ações consideradas antidemocráticas na atuação do governo Bolsonaro em relação ao espaço cívico, ver BRITO, Adriane Sanctis de; et al. **O caminho da autocracia: estratégias atuais de erosão democrática**. São Paulo: Tinta da China / LAUT, 2023. p. 72-95. Como exemplos, pode-se citar: a MP 870/2019, que prevê controle e monitoramento de ONGs, MP 873/2019 (não convertida em lei), que eliminou o desconto automático da contribuição sindical na folha de pagamento dos trabalhadores, MP 895/2019 (não convertida em lei), que criou sistema paralelo de emissão de carteira estudantil.

<sup>90</sup> Para entender as várias ações consideradas antidemocráticas na atuação do governo Bolsonaro em relação à segurança pública, ver BRITO, Adriane Sanctis de; et al. **O caminho da autocracia: estratégias atuais de erosão democrática**. São Paulo: Tinta da China / LAUT, 2023. p. 96-126. Como exemplos, pode-se citar: edição de medida provisória que altera o Marco Civil da Internet e limita a possibilidade de as plataformas removerem conteúdos publicados em redes sociais, uso de dispositivos da Lei de Segurança Nacional contra opositores, encaminhamento ao Congresso proposta de alteração da lei antiterrorismo.

<sup>91</sup> Entre as várias medidas apontadas por Brito et al, a tentativa de compra do *software* Pegasus, a criação do Cadastro Base do Cidadão e a aquisição do sistema de identificação biométrica.

<sup>92</sup> O governo Bolsonaro promoveu motociatas com apoiadores com uso de estrutura e dinheiro público, transformou o desfile cívico em homenagem ao bicentenário da Independência em evento de campanha eleitoral.

instituições democráticas e o sistema eleitoral foram submetidos a um assédio institucional permanente, com ataques contínuos ao método eletrônico de sufrágio<sup>93</sup>. Citam também o uso de mecanismos econômicos para desvirtuar o voto<sup>94</sup> e a disseminação de notícias falsas<sup>95</sup> como meios utilizados para interferir no resultado das eleições.

Galf (2022), em uma série de reportagens na Folha de São Paulo, aborda o tema do infralegalismo autoritário a partir de artigos publicados por Vieira no mesmo jornal e das análises de Vieira, Glezer e Barbosa sobre o assunto, ressalta quatro áreas-chave do governo que foram afetadas: a segurança, o meio ambiente, as instituições de controle e vigilância, e a cultura. Como as reportagens da Folha de São Paulo, entre 2019 e 2020, demonstraram o governo Bolsonaro, nesse período, publicou mais de 600 atos: “com potencial de trazer mudanças significativas na área ambiental, o que dificulta o acompanhamento do que está sendo alterado” (Galf, 2022). Ressalta também que

(...) na lista de ferramentas do “infralegalismo autoritário”, os pesquisadores incluem ainda itens cujo motor principal é a inação ou mesmo omissão. Exemplos são a não-execução de orçamento previsto para determinada política, além de estímulo à paralisação de órgãos, ao deixar cargos vagos por longos períodos (Galf, 2022).

O objetivo deste trabalho é analisar as diversas estratégias do bolsonarismo na sua proposta autoritária e relacionadas ao que se entende por constitucionalismo abusivo, legalismo autocrático, mas fundamentalmente do que passou a ser denominado de infralegalismo autoritário.

A guerra de Bolsonaro contra a democracia foi crescente durante os seus quatro anos de mandato. Zanardini e Barboza (2022, p. 1), ao analisarem as proposições legislativas de Bolsonaro, no seu primeiro ano de mandato, concluíram que ele não se utilizou de mecanismos explícitos de erosão constitucional, mas apenas de “formas sutis de desestruturação da ordem democrática”.

---

BRITO, Adriane Sanctis de; et al. **O caminho da autocracia: estratégias atuais de erosão democrática**. São Paulo: Tinta da China / LAUT, 2023. p. 149.

<sup>93</sup> Ameaças de não ocorrência das eleições caso urnas eletrônicas não fossem substituídas por votos impressos. Desconfiança dos resultados eleitorais, suposições de fraudes e exigência de contagem de votos por parte das Forças Armadas. BRITO, Adriane Sanctis de; et al. **O caminho da autocracia: estratégias atuais de erosão democrática**. São Paulo: Tinta da China / LAUT, 2023. p. 150.

<sup>94</sup> Antecipação do pagamento do Auxílio Brasil antes do segundo turno eleitoral, intimidação de eleitores e tentativas de compras de voto por parte de aliados políticos. BRITO, Adriane Sanctis de; et al. **O caminho da autocracia: estratégias atuais de erosão democrática**. São Paulo: Tinta da China / LAUT, 2023. p. 149.

<sup>95</sup> Emissão de *fake news* sobre a confiança do sistema eleitoral eletrônico, *fake news* sobre adversários políticos de Bolsonaro. BRITO, Adriane Sanctis de; et al. **O caminho da autocracia: estratégias atuais de erosão democrática**. São Paulo: Tinta da China / LAUT, 2023. p. 149.

Ressalte-se que a pesquisa de Zanardine e Barboza (2022, p. 1) centrou-se nas propostas legislativas de emenda à Constituição, lei complementar, lei ordinária e medida provisória, não abordando a questão da utilização dos mecanismos infralegais.

Especificamente, em relação ao constitucionalismo abusivo e a sua utilização no Brasil contemporâneo, Barboza e Robl Filho (2018, p. 94-95) concluíram pela inexistência de um constitucionalismo abusivo estrutural no país. Ocorreu, entretanto, um constitucionalismo abusivo episódico tendo como casos mais importantes os dois *impeachments* ocorridos em 30 anos e o excesso de uso dos decretos-leis até a Constituição de 1988 e das medidas provisórias na vigência da nova Constituição<sup>96</sup>.

O fenômeno do constitucionalismo abusivo, *stricto sensu*, não teve realce durante o governo Bolsonaro. Um dos motivos apontados pela não utilização, por Bolsonaro, de Emendas Constitucionais para reformar a Constituição foi a sua fraca base congressual. Mesmo com a entrada gradual do grupo parlamentar denominado de “Centrão”<sup>97</sup>, Bolsonaro nunca conseguiu ter uma base parlamentar sólida para propor reformas constitucionais.

Alguns episódios são destacados como envolvendo o constitucionalismo abusivo no Brasil, durante o governo Bolsonaro. O primeiro caso diz respeito à proposta de Emenda Constitucional<sup>98</sup> que procurava modificar o sistema de votação, com a inclusão do voto impresso. A ideia de um voto impresso, segundo Dantas (2021), embora não contemplasse explicitamente um retorno ao autoritarismo, poderia enfraquecer, de forma multidimensional, a democracia. A própria proposição, por incutir no imaginário coletivo a desconfiança, acentuou a polarização existente no país e colocou em xeque o pleito democrático, tendo em vista que poderia ter como consequência que nenhum resultado seria satisfatório para a sociedade, já extremamente dividida.

Outro caso apontado como envolvendo a prática de constitucionalismo abusivo refere-se à edição do Decreto Presidencial nº 10.003, de 04 de setembro de 2019, que dispõe sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). O Decreto alterou as regras sobre a constituição e o funcionamento do CONANDA e destituiu, no decorrer do exercício do mandato, todos os seus membros. O Decreto foi questionado no STF pela via da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 622. A

---

<sup>96</sup> A questão do constitucionalismo abusivo no Brasil precisa ser analisada à luz do fenômeno do hiperpresidencialismo, já abordado anteriormente. Como exemplo clássico de um evento de constitucionalismo abusivo pode-se apontar a aprovação pelo Congresso Nacional da Emenda Constitucional que possibilitou a reeleição de Fernando Henrique Cardoso.

<sup>97</sup> O bloco parlamentar conhecido como “Centrão”, composto por um grupo entre 170 e 220 deputados da Câmara Federal, se aglutina para defender de modo conjunto os seus interesses.

<sup>98</sup> Ver Emenda Constitucional nº 135/ 2019.

ação foi julgada parcialmente procedente com a tese de que “é inconstitucional norma que, a pretexto de regulamentar, dificulta a participação da sociedade civil em conselho deliberativo”. Vê-se que o caso não envolve diretamente o caso do constitucionalismo abusivo por não alterar a Constituição Federal. O que chamou a atenção foram as observações do Ministro Luís Roberto Barroso, relator do caso, que, em seu voto, destacou que:

#### **MÉRITO**

1. CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO, LEGALISMO AUTOCRÁTICO E DEMOCRACIA ILIBERAL
2. (...)
3. O constitucionalismo e as democracias ocidentais têm se deparado com um fenômeno razoavelmente novo: os retrocessos democráticos, no mundo atual, não decorrem mais de golpes de estado com o uso das armas. Ao contrário, as maiores ameaças à democracia e ao constitucionalismo são resultado de alterações normativas pontuais, aparentemente válidas do ponto de vista formal, que, se examinadas isoladamente, deixam dúvidas quanto à sua inconstitucionalidade. Porém, em seu conjunto, expressam a adoção de medidas que vão progressivamente corroendo a tutela de direitos e o regime democrático.
4. Esse fenômeno tem recebido, na ordem internacional, diversas denominações, entre as quais: “constitucionalismo abusivo”, “legalismo autocrático” e “democracia iliberal”. Todos esses conceitos aludem a experiências estrangeiras que têm em comum a atuação de líderes carismáticos, eleitos pelo voto popular, que, uma vez no poder, modificam o ordenamento jurídico, com o propósito de assegurar a sua permanência no poder. O modo de atuar de tais líderes abrange: (i) a tentativa de esvaziamento ou enfraquecimento dos demais Poderes, sempre que não compactuem com seus propósitos, com ataques ao Congresso Nacional e às cortes; (ii) o desmonte ou a captura de órgãos ou instituições de controle, como conselhos, agências reguladoras, instituições de combate à corrupção, Ministério Público etc.; (iii) o ataque a organizações da sociedade civil, que atuem em prol da defesa de direitos no espaço público; (iv) a rejeição a discursos protetivos de direitos fundamentais, sobretudo no que respeita a grupos minoritários e vulneráveis – como negros, mulheres, população LGBTI e indígenas; e (v) o ataque à imprensa, quando leva ao público informações incômodas para o governo.

Atente-se que, no caso da ADPF nº 622, não ocorreu nenhuma alteração constitucional. A prática de constitucionalismo abusivo, apontada por Barroso, envolve a edição de um decreto presidencial, uma norma de característica infralegal.

Embora as terminologias constitucionalismo abusivo, legalismo autocrático e autoritarismo legal sejam comumente superpostas e representem sinônimos de um mesmo objeto: a alteração de padrões democráticos, constitucionais e legais do Estado de Direito e da democracia pela utilização, aparentemente legal, destes mesmos mecanismos por líderes autoritários, faz-se necessário ressaltar o instrumento, apontado por Vieira, Glezer e Barbosa (2023), do infralegalismo autoritário, muito utilizado pelo governo Bolsonaro.

Vieira, Glezer e Barbosa (2023) apontam que o método de ataque de Bolsonaro à democracia nunca se encaixou perfeitamente ao constitucionalismo abusivo de Landau ou ao

legalismo autocrático de Scheppele. Bolsonaro valeu-se do que Vieira denominou de infralegalismo autoritário.

Esse método privilegiou a implementação de uma agenda populista e autoritária por meio da edição de decretos, nomeações e ações de âmbito administrativo, orçamentário e burocráticos, amparadas por pressões parainstitucionais sobre agentes públicos e voltadas para a erosão ou neutralização de diversos direitos e valores estabelecidos pela Constituição de 1988 (Vieira, Glezer, Barbosa, 2023).

A ação centrada em atos infralegais permitiu ao governo Bolsonaro fugir do controle legislativo, onde não tinha maioria parlamentar. O ônus do controle dos atos ilegais/inconstitucionais de Bolsonaro recaiu, principalmente, sobre o Poder Judiciário, e, mais especificamente, sobre o STF)<sup>99</sup> (Vieira, Glezer, Barbosa, 2023).

Maranhão Júnior (2022) aponta que: “o infralegalismo autoritário combina a edição de atos infralegais, modificações na estrutura burocrática (por ação ou omissão) e a criação de diretrizes por meio para-institucionais (ordens legais ou ameaças)”. Ressalta que o infralegalismo autoritário não ocorre apenas pela edição de atos infralegais editados pelo Presidente da República e pelas autoridades superiores da administração pública. Decorrem, também, do que denomina de infração regulatória, que são atos que por circularem em uma segunda camada, em órgãos capturados pelo governo, e cujas nomeações seguem a lógica do compadrio, do aparelhamento e da identidade ideológica, edita atos que circulam abaixo do radar (Maranhão Júnior, 2022).

Galf (2022) aponta que, segundo os pesquisadores, com ênfase no posicionamento de Vieira, Glezer e Barbosa, faz-se necessário acabar com o infralegalismo autoritário para reordenar o Brasil e que a revogação é apenas um dos passos nessa direção. “Um dos desafios será fazer com que parte dos órgãos estatais volte a atuar de modo alinhado com os papéis a eles atribuídos pela Constituição e pelas leis” (Galf, 2022). A simples revogação não resolverá situações jurídicas complexas que surgirão e nem alguns danos, cujas consequências podem ser irreversíveis, afirma, destacando, segundo Vieira, que um dos grandes desafios é encontrar meios de recompor a máquina burocrática, que foi desconstruída durante o governo Bolsonaro (Galf, 2022).

Galf (2022) aponta que os diferentes grupos de transição do governo do Presidente eleito, Luís Inácio Lula da Silva, tiveram como um ponto importante de análise a questão da revogação de normas editadas pelo governo Bolsonaro, que não passaram pelo Congresso.

---

<sup>99</sup> Vieira, Glezer e Barbosa (2023) ressaltam que o STF reagiu de maneira progressiva aos atos anticonstitucionais de Bolsonaro e transformou-se no principal obstáculo ao projeto autoritário. Apontam que nesse percurso, o STF adotou várias posições polêmicas e pouco ortodoxas. Ressaltam, entretanto, que posturas pouco ortodoxas não são novidades para o STF, que viu seus poderes expandidos nas últimas três décadas.

Vieira, Glezer e Barbosa (2019), ao analisarem o papel do Supremo Tribunal Federal durante o governo Bolsonaro, destacam que o protagonismo do Tribunal, e a sua reputação a longo prazo, precisarão ser analisados ao longo do tempo. Ressalta, porém, citando Boese et al. (2021), que a literatura tem demonstrado que as democracias com o Judiciário forte, mesmo sobre ataque, têm mais chances de evitar uma ruptura institucional.

Segundo Vieira, Glezer e Barbosa (2019), “não fosse a atuação do Supremo Tribunal Federal, as feridas abertas por Bolsonaro seriam ainda maiores”.

Para Brito et al. (2023, p. 150-151), a eleição de Luís Inácio Lula da Silva evitou a consolidação da autocracia no Brasil. Os fatos que ocorreram no pós-eleição, como a série de bloqueios e protestos em estradas, os acampamentos em frente aos quartéis e o não reconhecimento explícito do candidato derrotado, contribuíram muito para um ambiente de permanente tensão no país. Os atos de janeiro de 2023 apontam claramente que o extremismo não se dobra a derrotas eleitorais (Brito et al., 2023, p. 150-151).

Brito et al. (2023, p. 128-151) argumentam que a responsabilização dos implicados pelos ataques aos poderes e à democracia é uma medida fundamental para sustar o viés de autocracia na política brasileira.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A ideia de democracia como regime de governo, apesar de existir desde a antiguidade, apenas alcançou alguma hegemonia no mundo a partir da II Guerra Mundial.

O termo democracia é polissêmico e alguns autores, como Dahl, ressaltam que provavelmente nenhum país alcançou um modelo plenamente democrático.

Países considerados democráticos apresentam graus variados de democracia e em muitos deles, fenômenos de idas e vindas, com alternância entre períodos democráticos e autoritários.

A maneira tradicional de implantação de regimes autoritários é a utilização da força e de golpes de Estado. Nos últimos anos outros mecanismos de fragilização da democracia têm sido empregados. As democracias, segundo Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018), estão morrendo de outras formas. Mesmo países com uma duradoura história democrática, como Estados Unidos da América, veem o regime “em perigo”, como aconteceu durante o governo Donald Trump.

Dentre as diversas formas de fragilização democrática apontadas, ressaltam-se as ideias de mudanças legais, aparentemente “normais”, para implantar um modelo autoritário. Vários teóricos analisaram esses fenômenos, com destaque para Landau (2013), que cunhou o

termo constitucionalismo abusivo, e Schappele (2016a), responsável pelo termo legalismo autocrático.

A compreensão da ideia de um regime democrático está ligada ao entendimento do significado de (neo)constitucionalismo.

O surgimento de instrumentos limitantes do “poder do rei” é tão antigo quanto a democracia, sendo Atenas, na antiga Grécia, provavelmente a origem dos dois institutos. Com as revoluções liberais surgiram as constituições modernas (Constituição americana, de 1787, e a Constituição francesa, de 1791), que possuíam como conteúdo essencial a limitação do poder e a garantia dos direitos denominados de primeira dimensão.

O constitucionalismo contemporâneo procurou assegurar, além da limitação do poder e os direitos de primeira dimensão, também direitos de outra ordem como os direitos sociais. O constitucionalismo do II pós-guerra, denominado de neoconstitucionalismo, avançou para uma concepção de um constitucionalismo total, que além de limitar o poder deve concretizar os direitos fundamentais de forma ampla.

Democracia e constitucionalismo andam, portanto, irmanados. É o constitucionalismo que assegura a existência de regimes democráticos e são os regimes democráticos que fazem crescer a ideia de constituições normativas, com supremacia e de representarem o centro do sistema jurídico.

Outro fenômeno que ocorreu em função das mudanças surgidas pela consolidação do neoconstitucionalismo e dos regimes democráticos foi o reconhecimento da possibilidade do controle de constitucionalidade das normas pelo Poder Judiciário.

O Poder Legislativo que, com as revoluções liberais, passou a centralizar a produção de leis e o seu controle, perdeu forças para o Poder Judiciário.

A supremacia da Constituição e a constitucionalização do direito, tendo como intérprete principal os tribunais constitucionais e as supremas cortes, produziram um ativismo judicial crescente e o fenômeno que alguns autores, como Vieira, denominam de “supremocracia”.

Neste contexto é que alterar a Constituição e os textos legais infraconstitucionais passaram a representar uma forma mais “viável e fácil” de implementar ideias autocráticas e de permanecer no poder.

Landau, em 2013, chamou a atenção para o fenômeno do uso crescente de mecanismos de modificação da Constituição para subverter a ordem democrática, citando exemplos: Hungria, Venezuela e Colômbia.



Scheppele, na mesma linha de Landau, demonstrou como líderes carismáticos se utilizaram de instrumentos de constitucionalismo abusivo, mas também de outras formas de mudanças constitucionais para impor a sua agenda antidemocrática, o que ele denominou de legalismo autocrático.

No Brasil, estes instrumentos (constitucionalismo abusivo/legalismo autocrático) não foram largamente usados após a Constituição de 1988. Como exemplos, no caso brasileiro, podem ser apontados a Emenda Constitucional possibilitando a reeleição de Fernando Henrique Cardoso, o *impeachment* de Dilma Rousseff e o excesso de Medidas Provisórias.

Outro fenômeno, no caso brasileiro, é o denominado por Sérgio Abranches de presidencialismo de coalizão ou hiperpresidencialismo. Mesmo que existam uma multiplicidade de partidos e, portanto, uma fragmentação do poder, isso não impede que o Presidente em exercício, por métodos diversificados, consiga uma folgada maioria parlamentar, o que possibilita a aprovação de medidas legislativas de toda ordem.

Bolsonaro chega ao poder, sendo múltiplos os motivos que são apontados para sua vitória, e passa a governar de forma peculiar, deixando claro o seu viés autocrático e o desprezo pelas instituições democráticas. Apesar de afirmar e reafirmar que seu governo trabalhava “dentro das quatro linhas da Constituição”, as suas ações mostravam-se claramente antidemocráticas.

Entre os mecanismos utilizados por Bolsonaro podem ser apontados o ataque frequente às instituições, o populismo, discurso negacionista e divisionista, o uso de *fake news*, a cooptação de militares.

Brito et al., que realiza um amplo levantamento sobre as ações bolsonarista para a erosão democrática, classificou essas ações em cinco grupos<sup>100</sup>:

- Redução de mecanismos de controle e/ou centralização;
  - Violação da autonomia institucional;
  - Construção de inimigos;
  - Ataque ao pluralismo e a minorias;
  - Legitimação da violência e do vigilantismo.
- (Brito et al., 2023, p. 33).

A maioria dos autores citados neste texto apontam que a guerra de Bolsonaro contra a democracia foi crescente no seu governo. No período eleitoral de 2022, na sua luta contra as urnas eletrônicas ocorreu um aumento da explicitação da sua postura antidemocrática e os

---

<sup>100</sup> Para ver as múltiplas ações propostas por Brito, ver: BRITO, Adriane Sanctis de; et al. **O caminho da autocracia: estratégias atuais de erosão democrática**. São Paulo: Tinta da China / LAUT, 2023.

fenômenos pós-eleitorais, que tiveram o seu ápice em 08 de janeiro de 2023, com a invasão das sedes dos poderes em Brasília, ocorreu uma espécie de clímax da antidemocracia no Brasil.

Estes mesmos autores concluíram que o governo Bolsonaro não se utilizou de forma ampla de mecanismos explícitos de erosão constitucional pela via legislativa, seja por Emendas à Constituição ou alteração de outros dispositivos legais pela via de aprovação no Congresso Nacional. O principal motivo apontado para a não utilização desses mecanismos foi o fato de, durante o seu governo, não ter conseguido uma base congressual forte de apoio.

A atuação do governo Bolsonaro para modificar a legislação, de forma abusiva, com viés autocrático, ocorreu, segundo Vieira, Glezer e Barbosa (2019), pela edição de normas infralegais. Em lugar de centrar a sua ação autoritária na reforma constitucional ou legal, houve um privilégio da edição de decretos e outras medidas infralegais. Constituiu, segundo Vieira, Glezer e Barbosa, em um posicionamento *sui generis* que eles denominaram de infralegalismo autoritário.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABELLÁN, Joaquín. **Conceptos políticos fundamentales**. Madrid: Alianza Editorial, 2011.
- ABRACHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, vol. 31, nº 1, 1988. Disponível em: <https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizacao-sergio-abranches.pdf>. Acesso em 18/10/2023.
- ABRANCHES, Sérgio; **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- ABRANCHES, Sérgio et al. **Democracia em risco?** São Paulo: Companhia das Letras, 2019.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Bolsonarismo e educação: quando a meta é desconstruir uma política pública**. In: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.
- ALEXY, Robert. **Teoria da argumentação jurídica**. São Paulo: Landy, 2001.
- ALTHUSIUS, Johannes. **Política**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003.
- ALVES, Adamo Dias. **A crise da democracia contemporânea**. s/d. Disponível em: [http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/adamo\\_dias\\_alves2.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/adamo_dias_alves2.pdf). Acesso em 24/10/2023.
- AMADO, Guilherme. **Sem máscaras: o governo Bolsonaro e a aposta pelo caos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.
- AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Estado de direito e ativismo judicial**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.
- ARAGÃO, Suéllyn Matos de; PACK, Ewerson Willi de Lima; MAGGIO, Marcelo Paulo. Covid-19 como impulsionadora do constitucionalismo abusivo. **Revista de Direito Público**. v. 17, nº 94, 2020: Dossiê Especial Covid-19, volume I. Disponível em: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/4435-Texto%20do%20Artigo-15269-16407-10-20201127.pdf>. Acesso em 12/10/2023.
- ARANTES, Aldo (org.). **Por que a democracia e a Constituição estão sendo atacadas?** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.
- ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

- ASSIS, Luiz Eduardo Altenburg. Legalismo autocrático na administração pública e o controle pelo Poder Judiciário. **Revista Digital de Direito Administrativo**. USP. 2021. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/183054/174583>. Acesso em 26/02/2023.
- AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.
- AVRITZER, Leonardo. **Política e antipolítica nos dois anos do governo Bolsonaro**. In: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.
- BAHIA, Claudio José Amaral. **Constitucionalismo abusivo e crise democrática**. Bauru: Pessotto, 2021.
- BARBERIS, Mauro. Neoconstitucionalismo. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**. v.1, n.7, jan-jun 2006. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-07/revista07-vol1.pdf>. Acesso em 20/10/2023. (tradução de Juliana Salvetti).
- BARBOZA, Estefânia Maria Queiroz; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Constitucionalismo abusivo: fundamentos teóricos e análise da sua utilização no Brasil contemporâneo. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**. v. 12, nº 39, jul./dez. 2018. Disponível em: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/jumassadas,+253782-1.pdf>. Acesso em 12/10/2023.
- BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**. n. 240, abr/jun 2005. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620/44697>. Acesso em 20/10/2023.
- BARRETO, Marina Slhessarenko Fraife. Brazilian autocratic infra-legalism: a response to Kim Lane Scheppele. **Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política**. v. 14, n. 1, jun./2023. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/371522254\\_Brazilian\\_autocratic\\_infra-legalism\\_a\\_response\\_to\\_Kim\\_Lane\\_Scheppele](https://www.researchgate.net/publication/371522254_Brazilian_autocratic_infra-legalism_a_response_to_Kim_Lane_Scheppele). Acesso em 01/10/2023.
- BARRETO Jr., Walter. **Bolsonaro e seus seguidores – 1560 frases**. São Paulo: Geração Editorial, 2021.
- BARROSO, Luís Roberto. **O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil**. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2006-abr-26/triunfo\\_tardio\\_direito\\_constitucional\\_brasil](https://www.conjur.com.br/2006-abr-26/triunfo_tardio_direito_constitucional_brasil). Acesso em 20/10/2023.

- BEÇAK, Rubens. **Democracia moderna: sua evolução e o papel da deliberação.** *Revista de Informação Legislativa*, ano 50, nº 199, jul./set. 2013. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/199/ril\\_v50\\_n199\\_p7.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/199/ril_v50_n199_p7.pdf). Acesso em 05/03/2023.
- BENVINDO, Juliano Zaiden. **A integração e o constitucionalismo autoritário: a experiência alemã.** Disponível em: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/SSRN-id2513305-1.pdf>. Acesso em 12/10/2023.
- BERNAL, José Miguel Rojas. **Poder constituyente y constitucionalismo abusivo: el problema de las cláusulas constitucionales de reemplazo.** Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/276545201.pdf>. Acesso em 12/10/2023. .
- BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico.** 10 ed. Brasília: editora da UnB, 1999.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Rio de Janeiro: Campus, 1992a.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política.** Brasília: UnB, 1992b.
- BOLONHA, Carlos; RANGEL, Henrique; CORRÊA, Flávio. Hiperpresidencialismo na América Latina. *Revista da Faculdade de Direito, UFPR*, v. 60, nº 2, Curitiba, maio/agosto 2015. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/viewFile/39132/26047>. Acesso em 18/10/2023.
- BOLSONARO promove “infralegalismo autoritário”, abusa de prerrogativas e é subversivo, dizem pesquisadores do Direito. **Popular Mais.** 12/01/2022. Disponível em: <https://popularmais.com.br/noticia/9975/bolsonaro-promove--infralegalismo-autoritario-abusa-de-prerrogativas-e-e-subversivo-dizem-pesquisadores-do-direito>. Acesso em 22/10/2023.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência política.** São Paulo: Malheiros, 2017.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1993/emendaconstitucional-3-17-marco-1993-354966-normaatuizada-pl.pdf>. Acesso em 12/10/2023.
- BRASIL. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19868.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm). Acesso em 12/10/2023.
- BRASIL. Lei nº 9.882, de 03 de dezembro de 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19882.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm). Acesso em 12/10/2023.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm). Acesso em 05/10/2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm). Acesso em 12/10/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 402. Relator: Ministro Marco Aurélio de Mello. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4975492>. Acesso em 21/10/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 622. Relator: Ministro Luis Roberto Barroso. Tribunal Pleno, julgado em 01/03/2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774611>. Acesso em 01/10/2023.

BRITO, Adriane Sanctis de; et al. **O caminho da autocracia: estratégias atuais de erosão democrática**. São Paulo: Tinta da China / LAUT, 2023.

BRITTO, Cezar. **A democracia e as mulheres: uma história em construção**. In: PINTO, Roberto Parahyba de Arruda; CAMARANO, Alessandra; HAZAN, Ellen Mara Ferraz. **Feminismo, pluralismo e democracia**. São Paulo: LTr, 2018.

CABRAL, Rafael Lamera G.; MARQUES, Raphael Peixoto de P.; REIS, Ulisses Levy S. dos. **Erosão democrática e Constituição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando devemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. v. 24, nº 2. Rio de Janeiro, 1990.

CANFORA, Luciano. **A democracia: história de uma ideologia**. Lisboa: Edições 70, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 4 ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CÍCERO, Marco Túlio. **Da república**. Petrópolis: Vozes, 2020.

CORRALES, Javier. The authoritarian resurgence: autocratic legalism in Venezuela. **Journal of Democracy**. v. 26, nº 2, abr./2015. Disponível em: <https://www.journalofdemocracy.org/wp-content/uploads/2015/04/Corrales-26-2.pdf>. Acesso em 01/10/2023.

COSTA, Andréa Elias da. **Estado de direito e ativismo judicial**. In: AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Estado de direito e ativismo judicial**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da democracia: uma introdução crítica**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

DAHL, Robert. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.

- DAHL, Robert. **A democracia e seus críticos**. (São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012).
- DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: UnB, 2001.
- DAHL, Robert. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 2022.
- DALARUN, Jacques. **Governar é servir: ensaio sobre democracia medieval**. Campinas: Editora da Unicamp, 2021.
- DALLMAYR, Fred. **Para além da democracia fugidia: algumas reflexões modernas e pós-modernas**. In: SOUZA, Jessé. **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: UNB, 2001.
- DANTAS, Ingrid Cunha. O voto impresso e o constitucionalismo abusivo no Brasil. **Conjur**. 8 ago.2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-ago-08/dantas-voto-impresso-constitucionalismo-abusivo-brasil>. Acesso em 01/10/2023.
- DA ROS, Luciano; Taylor, Matthew M. **Accountability na era Bolsonaro: continuidade e mudanças**. In: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021
- DIAMOND, Larry. **Para entender a democracia**. Curitiba: Atuação, 2017.
- DIEGUEZ, Consuelo. **O ovo da serpente**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.
- DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à ciência do direito**. São Paulo: Saraiva, 2000.
- DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.
- DROMI, José Roberto. **La reforma constitucional: el constitucionalismo del “por-venir”**. In: ENTERRIA, Eduardo Garcia; ARÉVALO, Manuel Clavero. **El derecho público de finales de siglo: una perspectiva ibero-americana**. Madrid: fundación BBV, 1997.
- DUARTE, Écio Oto Ramos; POZZOLO, Susanna. **Neoconstitucionalismo e positivismo jurídico**. São Paulo: Landy, 2010.
- DUNN, John. **A história da democracia: um ensaio sobre a libertação do povo**. São Paulo: Unifesp, 2016.
- DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- ENTERRIA, Eduardo Garcia; ARÉVALO, Manuel Clavero. **El derecho público de finales de siglo: una perspectiva ibero-americana**. Madrid: fundación BBV, 1997.
- ESTORILIO, Rafael; BENVINDO, Juliano Zaiden. O Supremo Tribunal Federal como agente do constitucionalismo abusivo. **Cadernos Adenauer XVIII**. 2017. Disponível em: [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=ff417ec1-eec2-f606-49c5-78fb2f5c9c1b&groupId=265553](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=ff417ec1-eec2-f606-49c5-78fb2f5c9c1b&groupId=265553). Acesso em: 11/10/2023.

- FALCÃO, Bruno Oliveira. **Legalismo autocrático e formulação de políticas públicas desconstituintes.** (Dissertação). Disponível em: [https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/17329/2/BRUNO\\_OLIVEIRA\\_FALCAO.pdf](https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/17329/2/BRUNO_OLIVEIRA_FALCAO.pdf). Acesso em 01/07/2023.
- FEIJÓ, Martin Cezar. **A democracia grega.** São Paulo: Ática, 1990.
- GALF, Renata. “Infralegalismo autoritário” de Bolsonaro afeta 4 áreas-chave do governo. **Uol.** 14/01/2022; Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/01/infralegalismo-autoritario-de-bolsonaro-afeta-4-areas-chave-do-governo-entenda.shtml>. Acesso em 22/10/2023.
- GALF, Renata. Revogação é só um dos passos contra infralegalismo autoritário de Bolsonaro, dizem pesquisadores. **Acessa.com.** 19 de dez./2022. Disponível em: <https://www.acessa.com/politica/2022/12/117427-revogacao-e-so-um-dos-passos-contrainfralegalismo-autoritario-de-bolsonaro-dizem-pesquisadores.html>. Acesso em 22/04/2023.
- GHIRALDELLI, Paulo. **A democracia de Bolsonaro.** São Paulo: CEFA Editorial, 2021.
- GOMES, Eduardo Biacchi. Multiculturalismo e democracia. **Âmbito Jurídico**, 01/11/2010. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/multiculturalismo-e-democracia/>. Acesso em 22/04/2023.
- GOMES, Lucas Sousa. **Constitucionalismo autoritário e autoritarismo constitucional: uma análise crítica conceitual.** 2021. TCC. Disponível em: [https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/3586/1/TCC\\_%20LUCAS%20SOUSA%20GOMES%202020.pdf](https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/3586/1/TCC_%20LUCAS%20SOUSA%20GOMES%202020.pdf). Acesso em 12/10/2023.
- GONTIJO, Manfredo Schwaner. **Constitucionalismo: evolução, características, tendências.** Belo Horizonte: Edição do autor, 2015.
- GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?** São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere.** v.1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.
- GROFF, Paulo Vargas; PAGEL, Rogério. Multiculturalismo, democracia e reconhecimento. **Revista Videre**, ano 1, nº 2, p. 51-64, Dourados (MS), jul./dez. 2009. Disponível em: [https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/view/691/pdf\\_15](https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/view/691/pdf_15). Acesso em 22/04/2023.
- GROSTEIN, Julio. **Ativismo judicial.** São Paulo: Almedina, 2019.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade I.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a.



- HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade II**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997b.
- HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo 1**. São Paulo: Martins Fontes, 2012a.
- HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo 2**. São Paulo: Martins Fontes, 2012b.
- HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. São Paulo: Unesp, 2018.
- HART, Herbert. **O conceito do direito**. 3 ed. Lisboa: Fundação Gulbenkian, 1994.
- HERÓDOTO. **História**. São Paulo: Ediouro, 2001.
- HOCHSTETLER, Kathryn. **O meio ambiente no governo Bolsonaro**. In: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.
- HOPPE, Hans-Hermann. **Democracia, o deus que falhou**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2014.
- IBRAHIM, Cesar Antonio Calejon. **A ascensão do bolsonarismo no Brasil do século XXI**. Curitiba: Kotter, 2021.
- JUSTINIANO I. **Digesto de Justiniano**. Florianópolis: Editora da UFSC / FUNJAB, 2013. (tradução de José Isaac Pilati).
- KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 6 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- KREUZ, Leticia Regina Camargo. **Constitucionalismo nos tempos do cólera: neoconservadorismo e desnaturação constitucional**. Universidade Federal do Paraná. (Tese de doutorado, 2020). Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/70189/R%20-%20T%20-%20LETICIA%20REGINA%20CAMARGO%20KREUZ.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 26/10/2023.
- LANDAU, David. **Abusive constitutionalism**. 2013. Disponível em: [https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/1/articles/47-1\\_landau.pdf](https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/1/articles/47-1_landau.pdf). Acesso em 11/10/2023.
- LAURINI, Guilherme Marques; MOUSQUER, João Victor Magalhães. **Erosão democrática no Brasil e Venezuela**. Blumenau: Dom Modesto, 2022.
- LEITE, Carlos Alexandre Amorim. **O princípio da minoria e o direito da oposição**. In: MIRANDA, Jorge (Org.). **Direito constitucional e democracia**. Curitiba: Juruá, 2013.
- LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 26 ed. São Paulo: Saraiva, 2022.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

- MACEDO, Tatiane Alves. **Sobras à democracia: autoritarismo e constitucionalismo abusivo.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-set-01/diario-classe-sombras-democracia-autoritarismo-constitucionalismo-abusivo>. Acesso em 11/10/2023.
- MACHADO, Joana Fernandes. **Democracia e direitos fundamentais sociais: a necessária convivência no Estado democrático e social de direito.** In: MIRANDA, Jorge (Org.). **Direito constitucional e democracia.** Curitiba: Juruá, 2013.
- MAGALHÃES, Breno Baía; FERREIRA, Valeska Dayanne Pinto. **Com quantos golpes se faz uma crise constitucional no Brasil? Constitucionalismo abusivo, estresse constitucional e juridicidade constitucional.** Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=350973800002>. Acesso em 12/10/2023.
- MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe.** São Paulo: Ediouro, s/d.
- MARANHÃO JÚNIOR, Magno de Aguiar. Constitucionalismo abusivo, legalismo autocrático e infralegalismo autoritário. **Consultor Jurídico**, 11/04/2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-abr-11/magno-maranhao-constitucionalismo-abusivo>. Acesso em: 22/10/2023.
- MARTINS, Flávio. **Constitucionalismo abusivo: realidade, perspectivas e propostas para uma possível limitação.** Disponível em: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/9105-article-15206-1-10-20200629-1.pdf>. Acesso em 12/03/2023.
- MEYER, Emilio Peluso Neder. **Constitutional Erosion in Brazil.** Oxford: Hart Publishing, 2021.
- MIGUEL, Luís Felipe. **Democracia e representação.** São Paulo: Unesp, 2013.
- MIGUEL, Luís Felipe. **Democracia na periferia capitalista: impasses do Brasil.** Belo Horizonte: Autêntica, 2022.
- MIRANDA, Jorge (Org.). **Direito constitucional e democracia.** Curitiba: Juruá, 2013.
- MÖLLER, Max. **Teoria geral do neoconstitucionalismo: base teórica do constitucionalismo contemporâneo.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.
- MONTESQUIEU, Barão de (Charles-Louis de Secondat). **O espírito das leis.** Brasília: UnB, 1982.
- MOSSÉ, Claude. **Atenas: a história de uma democracia.** Brasília: UnB, 1979.
- MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** São Paulo: Max limonada, 1998.
- NASCIMENTO, Lucas. **Governo “joga dentro das quatro linhas” da Constituição, diz Bolsonaro.** Agência Brasil, 10/10/2021. Disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2021-06/governo-joga-dentro-das-quatro-linhas-da-constituicao-diz-bolsonaro>. Acesso em 18/10/2023.

NOBRE, Marcos. **Ponto-final: a guerra de Bolsonaro contra a democracia**. São Paulo: Todavia, 2020.

NOBRE, Marcos. **Limites da democracia: de junho de 2013 ao governo Bolsonaro**. São Paulo: Todavia, 2022.

NUNES, Daniel Capecchi. **O desmembramento da Constituição de 1988: constitucionalismo abusivo e fim do ciclo político democrático**. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/publicum/article/view/36647/26771>. Acesso em 12/10/2023.

NUNES, Rodrigo. **Do transe à vertigem: ensaios sobre o bolsonarismo e um mundo em transição**. São Paulo: Ubu, 2022.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/jbXvTQR88QggqcdWW6vXP8j/?lang=pt>. Acesso em 12/10/2023.

PINTO, Roberto Parahyba de Arruda; CAMARANO, Alessandra; HAZAN, Ellen Mara Ferraz. **Feminismo, pluralismo e democracia**. São Paulo: LTr, 2018.

PLATÃO. **As Leis**. Bauru: Edipro, 1999.

PLATÃO. **A República**. 2. ed. São Paulo: Edipro, 2014.

POLÍBIO. **Historia de Roma**. Madrid: Alianza Editorial, 2018.

PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. **A ilegitimidade do impeachment da presidente Dilma Rousseff à luz do direito financeiro brasileiro**. Disponível em: [https://www.academia.edu/38329408/A\\_ilegitimidade\\_do\\_impeachment\\_da\\_Presidente\\_Dilma\\_Rousseff\\_%C3%A0\\_Luz\\_do\\_Direito\\_Financeiro\\_Brasileiro](https://www.academia.edu/38329408/A_ilegitimidade_do_impeachment_da_Presidente_Dilma_Rousseff_%C3%A0_Luz_do_Direito_Financeiro_Brasileiro). Acesso em 26/02/2023.

RODRIGUES, Pedro Pereira. **A falência da democracia representativa formal**. Goiânia: edição do autor, 1998.

ROSANVALLON, Pierre. **A democracia do século XXI**. Nueva Sociedad, jul. 2018. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/democracia-do-seculo-xxi/>. Acesso em 26/03/2023.

RUNCIMAN, David. **Como a democracia chega ao fim**. São Paulo: Todavia, 2018.

SANCHEZ, Beatriz Rodrigues. Teorias feministas da democracia: embate entre Chantal Mouffe e Seyla Benhabib. **Seminário Internacional Fazendo Gênero 11 & 13º Women's Worlds Congress**. Florianópolis, 2017. Disponível em:

[http://www.en.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1499112346\\_ARQUIVO\\_Teori asfeministasdademocracia.pdf](http://www.en.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1499112346_ARQUIVO_Teori asfeministasdademocracia.pdf). Acesso em 21/10/2023.

SANTANA, Olivia. **Feminismo, pluralismo e democracia**. In: PINTO, Roberto Parahyba de Arruda; CAMARANO, Alessandra; HAZAN, Ellen Mara Ferraz. **Feminismo, pluralismo e democracia**. São Paulo: LTr, 2018.

SANTOS, Gustavo Ferreira. Neoconstitucionalismo e democracia. **Revista de informação legislativa**, v. 43, n. 172, p. 45-55, out./dez. 2006. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/93282/Santos%20Gustavo.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em 11/10/2023.

SANTOS, Daniel Flores Carneiro. **O princípio da maioria no contexto democrático**. In: MIRANDA, Jorge (Org.). **Direito constitucional e democracia**. Curitiba: Juruá, 2013.

SARTORI, Giovanni. **O que é democracia?** Curitiba: Atuação, 2017.

SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic Legalism. **The University of Chicago Law Review**. 2016a. Disponível em: [https://lawreview.uchicago.edu/sites/lawreview.uchicago.edu/files/11%20Scheppelle\\_SYMP\\_Online.pdf](https://lawreview.uchicago.edu/sites/lawreview.uchicago.edu/files/11%20Scheppelle_SYMP_Online.pdf). Acesso em 26/10/2023.

SCHEPPELE, Kim Lane. **Worst practices and the transnational legal order (or how to build a constitutional “democratorship” in plain sight)**. 2016b. Disponível em: [https://www.law.utoronto.ca/utfl\\_file/count/documents/events/wright-scheppelle2016.pdf](https://www.law.utoronto.ca/utfl_file/count/documents/events/wright-scheppelle2016.pdf). Acesso em 18/10/2023.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1984.

SIEYÉS, Emmanuel Joseph (Abade). **A constituinte burguesa (Qu'est-ce que le Tiers État?)**. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1986.

SILVA, Davi Marques da. **Emendas constitucionais e constitucionalismo abusivo no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2021.

SILVA, Davi Marques da. **Can the brazilian federalist crisis be explained by abusive constitutionalism?** Disponível em: [https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/1/articles/47-1\\_landau.pdf](https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/1/articles/47-1_landau.pdf). Acesso em 11/10/2023.

SILVA, José Afonso da. Presidencialismo e parlamentarismo no Brasil. **Revista de Ciência Política**, nov.1989/jan.1990. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rcp/article/view/59806/58136>. Acesso em 18/10/2023.

SILVA, Mário Luiz. **O hiperpresidencialismo no constitucionalismo democrático brasileiro**. São Paulo: Dialética, 2022.

SIU, Marx Chi Kong. *Accountability* no setor público: uma reflexão sobre transparência governamental no combate à corrupção. **Revista do Tribunal de Contas da União (TCU)**, v.45, nº 122, set./dez. 2011. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/76495535/197-texto-do-artigo-364-1-10-20150921>.

Acesso em 01/10/2023.

SOUZA, Jessé. **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: UNB, 2001.

SOUZA, Pedro Bastos de. **O pensamento comunitarista e sua visão crítica ao liberalismo político**. s/d. Disponível em:

<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=fb6e7c396949fea1>. Acesso em 22/10/2023.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira. **Democracia em crise no Brasil**. São Paulo: Contracorrente, 2020.

STRECK, Lênio. **Diálogos (neo) constitucionais** (posfácio). In: DUARTE, Écio Oto Ramos; POZZOLO, Susanna. **Neoconstitucionalismo e positivismo jurídico**. São Paulo: Landy, 2010.

STRECK, Lênio. **Aula magna**. Youtube, 2012. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=0sdyomqFjf4>. Acesso em 20/02/2023.

STRECK, Lênio Luiz. **Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2014a.

STRECK, Lênio Luiz. **O que é isto – o constitucionalismo contemporâneo**. (2014b). Disponível em <file:///C:/Users/Admin/Downloads/64-Texto%20do%20Artigo-140-1-10-20141203.pdf>.

Acesso em 20/10/2023.

STRECK, Lênio Luiz. **Dicionário de hermenêutica**. 2 ed. Belo Horizonte: Letramento/Casa do Direito, 2020.

TATAGIBA, Luciana. **Desdemocratização, ascensão da extrema direita e repertório de ação coletiva**. In: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 21 ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. São Paulo: Itatiaia, 1977.

- TORRES, Ana Paula Repolês. A relação entre constitucionalismo e democracia: revisões periódicas e abertura interpretativa. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, nº 18, jul./dez. 2011. Disponível em: [http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-18/RBDC-18-183-Artigo\\_Ana\\_Paula\\_Repoles\\_Torres\\_\(A\\_relacao\\_entre\\_Constitucionalismo\\_e\\_Democracia\\_revisoes\\_periodicas\\_e\\_abertura\\_interpretativa\).pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-18/RBDC-18-183-Artigo_Ana_Paula_Repoles_Torres_(A_relacao_entre_Constitucionalismo_e_Democracia_revisoes_periodicas_e_abertura_interpretativa).pdf). Acesso em 11/10/2023.
- TUSHNET, Mark. Authoritarian constitutionalism. **Cornell Law Review**. v. 100, jan 2015. Disponível em: <https://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4654&context=clr>. Acesso em 21/02/2023.
- ULPIANO. **Regras de Ulpiano**. Bauru: Edipro, 2002. (tradução de Gaetano Sciascia).
- VIEIRA, Artur Alves Pinho. **Direitos sociais: orçamento participativo e democracia deliberativa em Jürgen Habermas**. Belo Horizonte: Dialética, 2020.
- VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremacia. **Revista Direito GV**, nº 8, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/6vXvWwkg7XG9njd6XmBzYzQ/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em 11/10/2023.
- VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- VIEIRA, Oscar Vilhena. Populismo e resiliência constitucional: o método do infralegalismo. USPFFLCH. **Youtube**, 18 ago. 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Ju3zIxsMhV4>. Acesso em 01/07/2023.
- VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia e infralegalismo autoritário. **Novos Estudos Cebrap**. São Paulo, v. 41, nº 03, set./dez. 2022. Disponível em: [https://novosestudios.com.br/wp-content/uploads/2023/01/08\\_artigo\\_vieira\\_124\\_p590-608.pdf](https://novosestudios.com.br/wp-content/uploads/2023/01/08_artigo_vieira_124_p590-608.pdf). Acesso em 01/10/2023.
- VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens. Populismo autocrático e resiliência constitucional. **Interesse Nacional**, out./dez. 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/7625>. Acesso em 01/07/2023.
- VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura Pereira. **Supremocracia e infralegalismo autoritário: o comportamento do Supremo Tribunal Federal durante o governo Bolsonaro**. (2023) Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/MhZGQpCF7MTNfvF5BFsvrvv/>. Acesso em 19/02/2023.
- VILANI, Maria Cristina Seixas. **Origens medievais da democracia moderna**. Belo Horizonte: Inédita, 1999.
- VILLAS BÔAS, Luciana. **A república de chinelos**. São Paulo: Editora 34, 2022.

VILLAS BOAS FILHO, Orlando. Democracia: a polissemia de um conceito político fundamental. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**. v. 108, jan./dez. 2013. Disponível em:

<file:///C:/Users/Admin/Downloads/67999-Texto%20do%20artigo-89966-1-10-20131129.pdf>.

Acesso em 04/10/2023.

ZAKARIA, Fareed. **The future of freedom**. New York: W. W. Norton & Company, 2003.

ZANARDINE, Lincoln Renato Vieira; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. Constitucionalismo abusivo e erosão democrática: uma análise das proposições legislativas do presidente Bolsonaro no primeiro ano de seu mandato. **Revista Direitos Humanos e Democracia**. Ano 10, nº 20, jul./dez. 2022. Disponível em:

<file:///C:/Users/Admin/Downloads/12771-Texto%20do%20artigo-58968-1-10-20221123.pdf>.

Acesso em 18/10/2023.