



Universidade de Brasília

Faculdade de Direito

Programa de Pós-Graduação em Direito

Fellipe Matheus da Cunha Gonçalves

A recessão democrática e o constitucionalismo abusivo

Brasília - DF

2025

FELLIPE MATHEUS DA CUNHA GONÇALVES

A recessão democrática e o constitucionalismo abusivo

Dissertação apresentada à banca examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. João Costa-Neto

Brasília – DF

2025

FOLHA DE AVALIAÇÃO

“A recessão democrática e o constitucionalismo abusivo” - dissertação apresentada à banca examinadora abaixo qualificada em 24 de fevereiro de 2025, para fins de avaliação.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. João Costa-Neto
Universidade de Brasília
Orientador

Prof. Dr. Edvaldo Moita
Universidade de Brasília
Examinador Interno

Prof. Dr. Saul Tourinho
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa
Examinador Externo

Aprovado em: 24 de fevereiro de 2025.

O que podemos estar testemunhando é não apenas o fim da Guerra Fria, ou a passagem de um período particular da história do pós-guerra, mas o próprio fim da história: isto é, o ponto final da evolução ideológica da humanidade e a universalização da democracia liberal ocidental como forma final de governo humano.

Francis Fukuyama, 1989.

AGRADECIMENTOS

A Deus, o Princípio e o Fim de todas as coisas, pelo dom de vida eterna, que a mim me oferece no reino dos céus, e pela sua misericórdia, que me tem alcançado, mesmo na fraqueza de um caminhar falho e pecador.

À minha Vanessa, amada esposa, amiga, companheira e conforto, por todo apoio e compreensão que me reservou ao longo deste projeto acadêmico; quem suportou a distância, a ausência e o vazio dos nossos momentos, para que essa dissertação pudesse ser concebida. Sem ela, nada disso seria possível.

À minha mãe e à minha avó, que, mesmo sem instrução e a despeito de todas as adversidades que a vida poderia impor a duas mulheres retirantes, ensinaram-me o caminho da retidão e o valor inestimável da educação.

Ao meu orientador João, exemplo de compromisso com a docência, pelas lições e pela parceria ao longo desses dois anos de mestrado.

Aos meus sócios Lazarini e Alberto, pela amizade e pelo apoio a esse propósito de qualificação acadêmica; que, sem flutuar, seguraram a barra pelo período que precisei afastar-me para me dedicar à dissertação.

A todos, minha gratidão!

RESUMO

Diversos pensadores têm identificado um fenômeno global de recessão democrática. Esses pensadores descrevem que, atualmente, os colapsos democráticos seguem um estilo novo, diferente daqueles golpes clássicos, envolvendo o uso da força. Agora, as democracias caem a partir da instrumentalização das próprias instituições do constitucionalismo. Chefes de governo ascendem ao poder legitimamente pelas vias eleitorais, mas logo começam a se utilizar de ferramentas constitucionais com fins antidemocráticos, que envolvem a tentativa de minar o equilíbrio da competição política. Seriam exemplo dessa nova forma de declínio democrático os casos tanto da Hungria, sob a gestão de Orbán, quanto da Venezuela, sob as gestões de Chávez e de Maduro. Os politólogos enxergaram na eleição de Bolsonaro um possível indicativo de emergência desse fenômeno no Brasil. Nesse contexto, o objetivo desta dissertação é verificar, sob uma ótica retrospectiva, se, de fato, esses pensadores tinham razão ao posicionar em Jair Bolsonaro a figura de um autocrata, que colocaria a democracia brasileira em risco. A resposta à qual se chega é positiva.

Palavras-chave: Democracia. Democracia Liberal. Recessão Democrática. Constitucionalismo Abusivo. Governo Bolsonaro.

ABSTRACT

There are several thinkers who have identified a global phenomenon of democratic recession. These thinkers describe that, nowadays, democratic collapses follow a new pattern, different from the classic coups involving the use of force. Now, democracies fall through the instrumentalization of the very institutions of constitutionalism. Heads of government legitimately rise to power through electoral means but soon begin to use constitutional tools for anti-democratic purposes, aiming to undermine the balance of political competition. Examples of this new form of democratic decline would include the cases of Hungary under Orbán's leadership and Venezuela under Chávez and Maduro's governments. The political scientists saw Bolsonaro's election as a possible indication of the emergence of this phenomenon in Brazil. Thus, the purpose of this dissertation is to investigate, from a retrospective perspective, whether these thinkers were indeed correct in portraying Jair Bolsonaro as an autocrat who would put Brazilian democracy at risk. The conclusion is positive.

Keywords: Democracy. Liberal Democracy. Democratic Recession. Abusive Constitutionalism. Bolsonaro Government.

LISTA DE FIGURAS

Gráfico 1 – Evolução do número de países democráticos, parcialmente democráticos.	26
Gráfico 2 – Evolução da média global do índice de democracia	27
Gráfico 3 – Evolução da confiança dos brasileiros nos partidos políticos	63
Gráfico 4 – Evolução da satisfação dos brasileiros quanto a democracia.....	64
Gráfico 5 – IPCA no governo Bolsonaro.....	81
Gráfico 6 – Evolução do índice de democracia no Brasil	88
Gráfico 7 – Evolução do índice de democracia no Brasil	89
Gráfico 8 – Evolução do índice de democracia no Brasil	89

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 DEMOCRACIA LIBERAL E O FIM DA HISTÓRIA	12
2 CONCEITO DE DEMOCRACIA LIBERAL	15
2.1 Democracia na Concepção Clássica	15
2.2 Democracia conforme Tocqueville e Igualdade de Condições	16
2.3 Democracia Eleitoralista de Schumpeter	18
2.4 Liberalismo como Dimensão Fundamental da Democracia	19
2.5 Robert Dahl e a Poliarquia	20
2.6 Síntese Conclusiva sobre o Conceito de Democracia Liberal	21
3 DEMOCRACIA EM RECESSÃO: UMA NOVA FORMA DE GOLPE	23
3.1 Podridão Constitucional	28
3.2 Desconsolidação Democrática	30
3.3 Retrocesso Democrático	32
3.4 Retrogressão Constitucional	33
3.5 Constitucionalismo Abusivo	34
3.6 Empréstimo Constitucional Abusivo	37
4 AUTOCRACIAS ELEITORAIS: DOIS MODELOS	41
4.1 Hungria: Orbán e a Democracia Liberal	41
4.2 Venezuela: Chávez e a Democracia Plebiscitária	50
5 RECESSÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL: GOVERNO BOLSONARO	59
5.1 Crise Multidimensional e a Ascensão de Bolsonaro	60
5.2 Brasil Pré-2018 e a Desconsolidação Democrática	62
5.3 Bolsonaro e Características de um Líder Autocrático	64
5.4 Polarização Política: um dos Cavaleiros da Podridão Constitucional	68
5.5 Governo Bolsonaro e Episódios do Constitucionalismo Abusivo	70
5.5.1 <i>Tentativas de alterar a estrutura do Supremo Tribunal Federal</i>	70
5.5.2 <i>Substituições na direção da Polícia Federal</i>	74
5.5.3 <i>Nomeação do PGR fora da lista tríplice</i>	76
5.5.4 <i>Emenda Constitucional n.º 123/2022 e a distribuição generalizada de benefícios sociais em pleno ano eleitoral</i>	79
5.5.5 <i>Fiscalização da Polícia Rodoviária Federal em cidades do nordeste durante o segundo turno das eleições</i>	83
5.5.6 <i>Represália e intimidação à imprensa: Medida Provisória n.º 892/2019</i>	84
5.6 Militarização do Governo e Golpe Híbrido	85
5.7 Percepção dos Índices de Democracia acerca do Brasil sob Bolsonaro	88
CONCLUSÃO	91
REFERÊNCIAS	95

INTRODUÇÃO

Em prefácio à edição brasileira de sua obra *O povo contra a democracia*, Yascha Mounk, cientista político e professor da Universidade de Johns Hopkins, afirmou que a eleição de Bolsonaro teria sido o evento mais significativo da história brasileira desde a queda da ditadura militar e que, pelos próximos anos, o povo teria de lutar pela própria sobrevivência da democracia liberal. O professor norte-americano ainda retratou o ex-presidente Jair Bolsonaro como o “adversário mais poderoso” que a democracia brasileira enfrentava em meio século.¹

Steven Levitsky, um dos autores do *best seller* “Como as democracias morrem”, em artigo publicado na Folha de São Paulo, afirma que Jair Bolsonaro seria “inequivocamente autoritário”, inclusive “mais abertamente autoritário do que Chávez, Fujimori, Erdogan ou Viktor Orbán”; esses não chegaram a abraçar a “ditadura da maneira como Bolsonaro faz”. Ainda segundo Levitsky, Bolsonaro seria uma “ameaça única à democracia brasileira” e que uma vitória sua poderia ser invocada “como mandato conferido pelos eleitores para atacar as instituições democráticas”.²

Do mesmo modo, Sérgio Abranches e outros pensadores, habituados ao debate político nacional, publicaram 22 ensaios sobre o Brasil de 2019, reunidos sob o título “Democracia em risco?”. Muitos desses pensadores expressaram suas preocupações quanto ao futuro da democracia brasileira, com a eleição de Jair Bolsonaro. Ilustrativamente, Conrado Hubner Mendes afirma que, considerada a plataforma do presidente eleito, a integridade e a permanência do projeto constitucional estariam ameaçadas e que Bolsonaro estava vindo para encarnar um espírito antipolítico que tem corroído a democracia em várias partes do mundo.³

Esse espírito antipolítico a que se refere Conrado Hubner tem sido observado por diversos pensadores ao longo dos últimos anos. Há uma percepção, cada vez mais crescente, de que o modelo de democracia liberal está em recessão no mundo. O número de democracias constitucionais em colapso está aumentando. Além disso, a qualidade da democracia tem caído muito ao redor do globo, inclusive em países de

¹ MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia: porque nossa liberdade corre perigo e como salvá-la**. Trad. Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

² Bolsonaro ameaça a democracia brasileira. **Folha de São Paulo**. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/steven-levitsky/>. Acesso em: 31 jan. 2025.

³ MENDES, Conrado Hubner. A política do pânico e circo. In. **Democracia em Risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 230-231.

tradição reconhecidamente democrática. De modo paulatino, as pessoas vêm deixando de enxergar a democracia liberal como modelo ideal de organização política, abrindo-se a modelos alternativos, mesmo que autoritários.

Essa recessão democrática assume uma forma substancialmente diversa tanto do fascismo, que emergiu nos anos 30, na Europa, quanto das ditaduras militares dos anos 70, na América Latina. O uso da força está em franco declínio. Os colapsos democráticos, agora, tendem a se iniciar no interior das próprias instituições. Ato externos de força dão lugar a articulações mais sofisticadas e engenhosas. Os pretensos autocratas acessam o poder, de forma legítima, pelas vias eleitorais. Ironicamente, as urnas tornam-se a porta de entrada de um vírus nocivo, que se alimenta das instituições democráticas, até deixá-las em estado vegetativo: permanecem vivas, mas incapazes de operar autonomamente.

Uma vez eleito, o autocrata põe em prática o projeto pessoal de perpetuação do poder, fazendo-o com base numa plataforma especificamente orientada a destruir a lógica do equilíbrio eleitoral. Isso é feito não com a eliminação ou constrição física dos opositores políticos, mas com a utilização desvirtuada dos próprios mecanismos do constitucionalismo democrático. Os meios são aparentemente legítimos, mas a finalidade é essencialmente antidemocrática.

Os autocratas conseguem mobilizar o parlamento para aprovar leis e emendas constitucionais, visando tanto a alterar ou a impactar o processo eleitoral, inclinándolo em desfavor da oposição, quanto a dominar os meios de comunicação, instrumentalizando-os à difusão de notícias e matérias pró-governo. Em paralelo, as instâncias de controle do poder político, como as cortes constitucionais, o ministério público e o próprio parlamento, também se tornam alvos. A ideia é não apenas neutralizar a atuação dessas instituições, mas usá-las como instâncias de legitimação das práticas antidemocráticas do governo.

Para os autores acima mencionados, a eleição de Bolsonaro estaria na linha desse contexto global. Eles, àquela altura, traziam um olhar prospectivo para o fenômeno político que se irrompia em 2018 com as eleições presidenciais.

O que se busca com este trabalho, no entanto, é o oposto: propõe-se aqui um olhar retrospectivo. Doravante, com o benefício do tempo, busca-se verificar se o governo de Bolsonaro, de fato, constituiu uma ameaça ao constitucionalismo

democrático. Estaria o Brasil inserido nesse contexto global de recessão democrática? Bolsonaro assemelhar-se-ia a líderes autocráticos como Órban, Chávez e Maduro? Ele instrumentalizou ou, ao menos, tentou instrumentalizar os mecanismos da democracia constitucional em favor de um projeto pessoal de poder?

A relevância do tema assenta-se primordialmente em saber se a democracia brasileira esteve em risco e, se sim, quais métodos foram utilizados para ameaçá-la. Entender essas questões é fundamental para proteger a democracia, evitando o surgimento de novas ameaças ou, ao menos, sabendo como neutralizá-las.

Quanto à metodologia, o trabalho foi desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica, sendo consultadas a literatura nacional e internacional sobre o tema, além de publicações em periódicos de notícias, essas utilizadas a título de ilustração.

Para responder aos questionamentos, o trabalho envolve um percurso de cinco etapas. Na primeira, coloca-se em questão a afirmativa de Fukuyama, feita no pós-Guerra Fria, de que a história teria chegado ao fim com a democracia liberal. Na segunda, constrói-se um conceito de democracia liberal, que atenda aos propósitos investigativos deste trabalho. Na terceira, discute-se a existência de uma recessão democrática global, bem como as principais teorias que descrevem o fenômeno político. Na quarta etapa, descrevem-se as características de dois modelos amplamente retratados como os principais representantes dessa nova forma de atentado à democracia. Por fim, na quinta etapa, busca-se o enquadramento ou não do governo Bolsonaro nas teorias e nos modelos discutidos nas etapas anteriores.

1 DEMOCRACIA LIBERAL E O FIM DA HISTÓRIA

A epígrafe que inaugura este trabalho é de autoria de Francis Fukuyama, cientista político que se tornou mundialmente conhecido por seu prognóstico referente ao esgotamento das formas possíveis de governo. Segundo ele, a história teria alcançado seu ponto-final com a afirmação da democracia liberal concebida no Ocidente. Essa ideia foi manifestada em seu ensaio *The End of History?*, originalmente publicado pela revista *The National Interest* em 1989.⁴ O mundo, portanto, estaria vivenciando, de acordo com Fukuyama, a era da pós-história.

A ideia de uma história com começo, meio e fim não é inovação de Fukuyama. Ela já havia sido professada, há muito, por pensadores da estatura de Hegel⁵ e de Marx⁶, e, mais modernamente, por Alexandre Kojève⁷. A audácia de Fukuyama não se assentava, portanto, na afirmação de que a história tem um ponto-final, mas sim na afirmação de que esse ponto-final teria chegado com a ideologia do Estado liberal-democrático, que veio a se firmar com o triunfo do capitalismo frente aos modelos alternativos de organização econômica.

O ensaio de Fukuyama foi publicado no ano em que irromperam diversas manifestações contrárias aos governos marxistas-leninistas das nações do Leste Europeu; mesmo ano em que houve a queda do Muro de Berlim e um ano antes da reunificação da Alemanha. Dois anos mais tarde, a União Soviética viria a se dissolver, representando, assim, o fim da Guerra Fria e a apoteose do capitalismo.⁸ Foi esse o contexto em que Fukuyama desenvolveu sua noção do liberalismo democrático como o último estágio do desenvolvimento ideológico da humanidade.

Fukuyama tem Hegel como seu referencial filosófico, razão pela qual defende uma abordagem idealista da história, que é vista como palco, propriedade e campo da realização do espírito. A história, nessa abordagem idealista, é a evolução do princípio cujo conteúdo é a consciência da liberdade.⁹ Portanto, o mundo material é

⁴ FUKUYAMA, Francis. The end of history? *The National Interest*, n. 16, p. 3-18, 1989.

⁵ HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Filosofia da história*. 2. ed. Trad. Maria Rodrigues e Hans Harden. Brasília: Universidade de Brasília, 2008, p. 53-55.

⁶ MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. Trad. Luis Claudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 21-33.

⁷ KOJÈVE, Alexandre. *Introdução à leitura de Hegel*. Trad. Estela dos Santos Abreu. Rio de Janeiro: Contraponto, 2002, p. 439-441.

⁸ GADDIS, Jonh Lewis. *História da Guerra Fria*. Trad. Gleuber Vieira. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2006, p. 229-249.

⁹ HEGEL, 2008, p. 55.

produto da consciência; a consciência seria causa e não, efeito. Ao abraçar essa perspectiva teórica, Fukuyama contrapõe-se ao materialismo histórico, que concebe o reino da consciência — religião, cultura, moral e outros — como uma superestrutura inteiramente determinada pelo modo de produção vigente no mundo material.¹⁰

Com base nessas premissas do idealismo hegeliano, Fukuyama procura responder à pergunta sobre o fim da história especificamente no âmbito das ideias.¹¹ Para ele, as contradições fundamentais da vida humana, que dirigem a história, ocorrem primeiro no reino da consciência.¹² Esse entendimento, contudo, parece refletir um artifício para contornar os desafios que ainda se apresentavam no mundo real. Apesar do declínio iminente do comunismo no Leste Europeu, a China de Deng Xiaoping reprimia violentamente os protestos contrários ao governo, tal como ilustra o “Massacre da Praça da Paz Celestial”, do qual resultaram cerca de 720 mortes e 7 mil feridos.¹³ Não havia indícios, portanto, de que o comunismo recuará na China. Aliás, até hoje, o país segue governado pelo Partido Comunista.

Dessa forma, na época em que o ensaio foi publicado, o liberalismo democrático ainda não se havia firmado em muitos países, nem mesmo na Europa, que ainda passava por um período de transição de abertura política e econômica. Por essa razão, Fukuyama sustenta a vitória da democracia liberal apenas no plano das ideias. Seguindo as concepções de Hegel, ele compreende a história como um processo dialético, que conduz o espírito ao autoconhecimento e à consciência de sua liberdade. Mas esse processo teria terminado, já que, no liberalismo democrático, não haveria mais contradições a serem resolvidas.¹⁴

Com isso, Fukuyama procura desconstruir o argumento marxista de que o liberalismo produz, sim, uma contradição fundamental — contradição essa que se manifesta na relação entre o capital e o trabalho. Para ele, a questão das classes tem sido resolvida com sucesso no Ocidente, e o igualitarismo das sociedades liberais modernas seria o objetivo fundamental da sociedade sem classes preconizada por Marx. Defende, pois, que as desigualdades que ainda grassam nas sociedades liberais não são produto da estrutura social e jurídica derivada do liberalismo, mas

¹⁰ MARX; ENGELS, 1998, p. 35.

¹¹ FUKUYAMA, 1989, p. 8-9.

¹² *Ibidem*, p. 5.

¹³ SHENG, Shu. **A história da China Popular no século XX**. Rio de Janeiro: FGV, 2012, p. 161-163.

¹⁴ FUKUYAMA, 1989, p. 9.

uma herança histórica das condições pré-modernas. Sustenta, por exemplo, que a pobreza entre os negros nos Estados Unidos não é inerente ao liberalismo, mas sim um legado da escravidão e do racismo. Defende, ainda, que, nos Estados Unidos, não se tinha observado qualquer aumento no *gap* entre ricos e pobres, o que constituiria uma evidência de que as desigualdades não se originam da estrutura liberal.¹⁵

Em suma, conforme Fukuyama, não há qualquer contradição fundamental que não possa ser resolvida no contexto do liberalismo democrático. Igualmente, não haveria outro modelo de organização política mais elevado. Assim, a história, tal como concebida por Hegel, teria chegado ao seu fim, com a afirmação da democracia liberal. Nessa lógica, por meio de um sistema jurídico, protege-se o direito universal do homem à liberdade, e o governo só existe em função do consenso manifesto do governado. Portanto, no Estado liberal-democrático, finalmente reunir-se-iam as condições de realização da liberdade.

Não obstante Fukuyama tenha levado o debate para o campo das ideias, é importante observar que ele não deixou de especular sobre o futuro do liberalismo democrático no reino dos fatos, ao afirmar que haveria “poderosas razões para acreditar que essa ideia iria governar o mundo material no longo prazo”.¹⁶

Porém, não é o propósito deste trabalho avançar nas críticas filosóficas à construção teórica de Francis Fukuyama.¹⁷ Se ele tentou levar o debate para o plano da consciência, o objetivo aqui é trazê-lo para o plano do mundo material, buscando identificar se, de fato, como ele vaticinou, o princípio da democracia liberal consolidou-se e difundiu-se ao longo dos últimos anos ou se, pelo contrário, regrediu em face de modelos alternativos de organização política.

¹⁵ FUKUYAMA, 1989, p. 9.

¹⁶ *Ibidem*, p. 9 (tradução nossa).

¹⁷ ANDERSON, Perry. **O fim da história**: de Hegel a Fukuyama. Trad. Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992; BLOOM, Allan *et al.* Responses to Fukuyama. **The National Interest**, n. 16, p. 19-35, 1989.

2 CONCEITO DE DEMOCRACIA LIBERAL

Antes de avançar na discussão sobre a predição de Fukuyama, cumpre entender o que é e como se caracteriza uma democracia liberal. À luz das pretensões deste trabalho, busca-se um conceito normativo não exigente de democracia, isto é, busca-se delinear os elementos mínimos que um regime político “deve” ter para que seja considerado democrático. Um conceito do tipo ideal, com múltiplas exigências, poderia resultar na classificação de praticamente todos os países do mundo como Estados não democráticos.

A democracia, em seu sentido ordinário, envolve a ideia de governo do povo. Em termos gerais, essa é a fórmula que consta das principais Constituições modernas, inclusive a do Brasil, de cujo art. 1º, parágrafo único, colhe-se o preceito segundo o qual do povo emana todo o poder. O modo como esse poder é organizado e exercido, contudo, dá origem a modelos e tipos diversos de democracia.

2.1 Democracia na Concepção Clássica

Embora adormecida por mais de dois milênios, a democracia deita suas raízes na Grécia Antiga — contexto histórico em que o fenômeno democrático já se manifestava e era objeto de apreciação por parte de Platão e seu discípulo Aristóteles.

Em “A República”, por exemplo, Platão falava de cinco regimes políticos: aristocracia, timocracia, oligarquia, democracia e tirania. A aristocracia seria, para ele, o regime ideal, do qual os demais seriam formas degeneradas. A aristocracia degenera-se em timocracia quando o homem se entrega ao elemento irascível de sua alma, buscando honra e vitória. A timocracia degenera-se em oligarquia quando o homem se entrega ao elemento concupiscente de sua alma, buscando riqueza de modo ávido. A oligarquia degenera-se em democracia, na medida em que a avareza dos governantes ricos gera conflitos com os governados pobres, os quais tendem a tomar o poder. Por fim, a democracia degenera-se no pior regime político que, segundo Platão, seria a tirania, uma vez que a liberdade excessiva da democracia acaba demandando um tirano para impor ordem.¹⁸

¹⁸ PLATÃO. **A República**. Trad. Enrico Corvisieri. São Paulo: Nova Cultura, 2000, p. 257-319.

Aristóteles, por sua vez, defendia que um governo pode ser exercido por uma, por poucas ou por muitas pessoas, sendo que, em qualquer caso, esse governo pode ser exercido de forma a atender ao bem comum ou a interesses privados. Essa ideia gera seis tipos de regime político, sendo: três tipos bons, quando vocacionados ao interesse público (monarquia, aristocracia e politeia) e três tipos ruins, quando vocacionados ao interesse privado (tirania, oligarquia e democracia). Na construção de Aristóteles, a melhor forma de governo, idealmente, seria a monarquia, em que uma pessoa governa em prol do bem comum, seguida pela aristocracia.¹⁹ Aristóteles reconhece, contudo, que, na prática, esses tipos ideais não costumam ocorrer, pois se trata de formas que se degeneram em lideranças interesseiras. Vale observar que, em relação às formas desviantes, Aristóteles inverte a valoração, classificando a democracia como a forma degenerada menos ruim, seguida pela oligarquia. Em suma, para Aristóteles, a democracia seria o regime político mais tolerável entre os regimes viciados.²⁰ Dessa construção teórica, é possível concluir que, para Aristóteles, a melhor forma de governo, concretamente, seria a politeia, porque, uma vez degenerada, resultaria na menos ruim das formas viciadas, a democracia.

Mais tarde, essa ideia foi replicada pelo primeiro-ministro britânico Winston Churchill em discurso na Câmara dos Comuns, em 1947. Na ocasião, ele teria dito que a democracia é a pior forma de governo, à exceção de todas as demais.

Nota-se, portanto, que, a despeito de ter sido objeto de alguma consideração, a democracia não foi propriamente definida nem sistematizada pelos antigos, sendo compreendida, tanto por Platão quanto por Aristóteles, apenas como o governo de muitos — governo, aliás, que não era visto com entusiasmo por nenhum deles.

2.2 Democracia conforme Tocqueville e Igualdade de Condições

Outro autor que merece registro é Alexis de Tocqueville, que escreveu o clássico “A democracia na América”. Essa obra foi concebida por Tocqueville com base em sua experiência nos Estados Unidos, na década de 30, do século XIX — experiência que o teria deixado impressionado, sobretudo em relação à soberania

¹⁹ ARISTÓTELES. **Política**. Trad. Pedro Constant Tolens. 6. ed. São Paulo: Marin Claret, 2011, p. 147.

²⁰ *Ibidem*, p. 149.

popular e à igualdade de condições.²¹ Tocqueville fala da democracia estadunidense como uma forma não corrompida de governo do povo. É o povo que nomeia aquele que faz as leis e aquele que as executa, bem como é o próprio povo que constitui o júri que pune as infrações à lei.²² Essa democracia, tal como concebida nos Estados Unidos, somente era possível pela igualdade de condições que permeava, segundo ele, não apenas a esfera política, com o direito igual de todos de votar e de serem votados, mas também a cultura, com forte rejeição à aristocracia. Tocqueville, contudo, não parece emitir um juízo de valor sobre essa democracia, limitando-se a descrever vantagens e desvantagens desse tipo de regime. Ao mesmo tempo, contudo, parecia reconhecer a importância de se entender o modelo democrático americano como referência para a Europa, onde a democratização parecia irresistível, não sendo o caso de tentar contê-la, mas de acomodá-la.²³

À distinção dos pensadores antigos, Tocqueville concebe a democracia não como governo de muitos, mas sim como governo do povo, agregando a igualdade de condições políticas, econômicas e culturais como elemento necessário ao funcionamento adequado de um Estado democrático.

Sobre a igualdade, Robert Dahl também a compreende como essencial a um regime democrático. Todavia, refere-se especificamente à igualdade política: do igual direito de votar, de falar e de participar no governo. Partindo de um julgamento moral, o autor entende que os seres humanos são intrinsecamente iguais, no sentido de que a vida, a liberdade e a felicidade de uma pessoa não podem ser superiores ou inferiores às de qualquer outra.²⁴ Dessa forma, a igualdade política, segundo ele, é importante na medida em que haveria uma inclinação à negligência quanto aos direitos e interesses daqueles aos quais são negadas as oportunidades de participação no governo; abrindo-se margem para violação da igualdade intrínseca.²⁵

²¹ TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático. Trad. Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 7.

²² *Ibidem*, p. 197.

²³ *Ibidem*, p. 11-12.

²⁴ DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001, p. 78.

²⁵ *Ibidem*, p. 91.

Para os fins deste trabalho, pelas razões já adiantadas, adota-se uma ideia de igualdade política formal, no sentido de que todas as pessoas capazes têm direito ao voto, com igual valor (*one man, one vote*), e a se candidatar aos cargos eletivos.²⁶

2.3 Democracia Eleitoralista de Schumpeter

Joseph Schumpeter traz uma visão conceitualmente fria e realista da democracia, definindo-a não como ela deveria ser, mas como ela realmente é. Por isso, rejeita modelos idealistas, como os concebidos por Rousseau e por Stuart Mill. Enquanto o primeiro falava de uma vontade geral, distinta das vontades individuais, sempre orientada pelo princípio do bem comum²⁷; o segundo, destacado utilitarista, falava de convergência para o bem comum, com base no atuar individual segundo preferências pessoais.²⁸ Assim, buscando um conceito realista, Schumpeter descreve a democracia não como o governo do povo ou governo de muitos, mas como o governo de políticos eleitos e burocratas; reduz a democracia a um “sistema institucional para chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo”.²⁹

A definição de Schumpeter tem a virtude de trazer à luz a importância das eleições para a caracterização das democracias modernas, sobretudo no contexto de sociedades complexas, cuja cidadania expandiu-se significativamente, tornando impraticável o modelo de democracia direta. Contudo, esse eleitoralismo constitui uma visão muito limitada do que é o fenômeno democrático, mesmo numa acepção minimalista, que é o que se busca alcançar neste capítulo. A mera realização de eleições não legitima o poder político, conforme ficará mais claro adiante.³⁰

²⁶ Não se desconhecem as críticas a essa compreensão de igualdade política e sabe-se que para um modelo ideal de democracia a igualdade política precisaria avançar bastante, para além da mera igualdade formal. Uma verdadeira democracia, no seu sentido mais elementar, de governo do povo, pressupõe a igualdade formal e substancial de todos, tanto em termos políticos, sociais e econômicos, sem os quais continuarão a prevalecer o domínio das elites. Para uma crítica a lógica da igualdade política formal, ver: MIGUEL, Luis Felipe. Mecanismos de exclusão política e os limites da democracia liberal: uma conversa com Poulantzas, Offe e Bourdieu. **Novos Estudos**, v. 33, n. 1, p. 145-161, 2014

²⁷ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Trad. Mário Franco de Sousa. Oeiras: Editorial Presença, 2010, p. 121.

²⁸ MILL, John Stuart. **Utilitarismo**. Trad. Pedro Galvão. Porto: Porto Editora, 2005, p. 76.

²⁹ SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Trad. Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Unesp, 2017, p. 366.

³⁰ SCHMITTER, Philippe e KARL, Terry Lynn. What Democracy Is... and Is Not. **Journal of Democracy**, v. 2, n. 3, p. 75-88, 1991, p. 78.

2.4 Liberalismo como Dimensão Fundamental da Democracia

Não obstante as críticas de Schumpeter, muito do que se concebe hoje como democracia liberal tem origem no pensamento de John Stuart Mill. A noção de democracia pressupõe a liberdade; só existe governo do povo onde o povo dispõe do poder de autodeterminar-se ou, em outros termos, de sujeitar-se ao poder político apenas mediante seu próprio consentimento. Em seu ensaio sobre a liberdade, Mill defende que ser livre implica o poder de perseguir o próprio bem à própria maneira, desde que não se tente privar os outros do seu bem ou colocar obstáculos aos seus esforços para alcançá-lo. Essa esfera de liberdade do ser humano contempla, ainda segundo Mill, a liberdade de consciência, de pensamento, de opinião, de gostos e preferências e de associação.³¹

Antes de contrariar ou de criar algum desconcerto com o eleitoralismo schumpeteriano, essas liberdades enunciadas por Mill constituem elementos indissociáveis de uma democracia baseada na competição pelo voto do povo.

As liberdades civis são indispensáveis a um processo eleitoral verdadeiramente democrático, mesmo à luz do eleitoralismo de Schumpeter. Para ele, o povo não exerce o poder de decidir sobre as políticas do Estado; exerce apenas o poder eleitoral, ou seja, o poder de escolher quem vai decidir sobre as políticas do Estado. Esse processo de escolha dos representantes pressupõe uma esfera pública de deliberação, no âmbito da qual candidatos e partidos políticos, agindo estrategicamente, buscam o convencimento do eleitorado quanto a seu projeto de governo ser o melhor entre aqueles disponíveis. Correlatamente, o eleitorado deve ter o poder de manifestar livremente suas opiniões e preferências.

Conforme Barker, “o processo de discussão [...] é a base e a essência de toda democracia”.³² Em sentido semelhante, Giovanni Sartori afirma que o que deriva da matriz pluralista da democracia é “um processamento dinâmico do consenso baseado no princípio de que, seja o que for que se declare justo, ou verdadeiro, deve suportar a crítica e o dissenso e ser revitalizado por eles”.³³ As liberdades civis são, portanto,

³¹ MILL, John Stuart. **Sobre a liberdade**. Trad. Pedro Madeira. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011, p. 38-39.

³² BARKER, Ernest. **On reflections government**. Oxford: Oxford University Press, 1942, p. 67.

³³ SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994, p. 131. v. O debate contemporâneo.

uma condição de existência de um processo eleitoral democrático, especialmente aquelas liberdades ligadas ao pensamento, à expressão e à associação.

A liberdade de associação é a base de formação dos partidos políticos — elemento fundamental das democracias modernas. Além disso, ela também se manifesta na sociedade civil, permitindo que indivíduos ligados por interesses comuns possam agregar-se e constituir um ponto convergente de forças, tanto capaz expressar, com maior eficiência, suas preferências políticas, quanto capaz de exercer um contrapeso ao poder das autoridades constituídas. Já a liberdade de expressão está diretamente relacionada à esfera pública deliberativa; é o que permite a difusão de informação, a formação da opinião, a crítica ao governo e a formulação e apresentação de projetos políticos alternativos. São esses elementos que permitem um processo eleitoral verdadeiramente vibrante e democrático; sem eles, o processo eleitoral não passa de faz-de-conta, uma forma vazia de legitimação do poder político.

2.5 Robert Dahl e a Poliarquia

Robert Dahl, semelhantemente, defende a existência de seis instituições que seriam critérios de um regime democrático. A reunião delas dá origem ao que ele chama de poliarquia. Para Dahl, um regime político somente pode reivindicar o título de democrático se atender simultaneamente a estes seis elementos básicos: a) representantes eleitos; b) eleições livres, justas e periódicas; c) liberdade de expressão; d) fontes de informação diversificadas; e) autonomia para associações; f) cidadania inclusiva. São essas, para o autor, as exigências mínimas, o núcleo essencial de qualquer país que se pretenda democrático.³⁴

“Representantes eleitos” envolve a ideia de que a tomada de decisão política ficará a cargo das pessoas escolhidas pelo povo. Além disso, constitui uma necessidade, ante o tamanho e a complexidade das sociedades modernas, que torna o modelo de democracia direta impraticável.³⁵ “Eleições livres” significa que o direito de escolha dos representantes dar-se-á sem coações. “Eleições justas” implica igualdade: o voto de todos tem o mesmo valor. “Eleições periódicas” viabiliza a

³⁴ DAHL, 2001, p. 99.

³⁵ *Ibidem*, p. 107.

accountability, permitindo aos cidadãos a escolha de projetos alternativos.³⁶ “Liberdade de expressão”, por sua vez, é o que possibilita a participação do cidadão na vida política, seja manifestando seu pensamento, seja ouvindo a manifestação do outro.³⁷ “Fontes diversificadas de informação” significa que a informação não pode ser controlada pelo Estado ou por um grupo específico, sob pena de prejuízo a uma compreensão esclarecida por parte dos cidadãos. “Autonomia para associações” significa permitir a formação de grupos de pressão mais efetivos.³⁸ Por fim, “cidadania inclusiva” significa que a nenhum adulto residente no país serão negados os direitos de voto livre, justo e periódico, de candidatar-se aos postos eletivos, de liberdade de expressão e associação e de ter acesso a informações de fontes diversificadas.³⁹

Sem discordar da essencialidade dos elementos sugeridos por Dahl, compreende-se que, em termos de sistematização, esses seis elementos ou instituições políticas podem ser reduzidos a apenas dois: a) eleições livres, justas e periódicas; b) liberdades civis. As eleições livres, justas e periódicas pressupõem seu resultado, que é representantes eleitos, do mesmo modo que pressupõem a ideia de cidadania inclusiva, ou seja, de que todos os cidadãos têm direito de participar na vida política do Estado (direitos políticos). Ademais, a existência de fontes diversificadas de informação é mero corolário da liberdade de expressão: se há monopólio da informação, não há liberdade de expressão; se há liberdade de expressão, não há monopólio da informação. Por fim, a liberdade de associação está contida no conjunto das liberdades civis. Portanto, parece que as seis instituições políticas propostas por Dahl, como sendo o núcleo essencial de uma democracia, podem ser reduzidas a duas: a) eleições livres, justas e periódicas e b) liberdades civis. Tem-se, nesses elementos, a confluência entre democracia e liberalismo.

2.6 Síntese Conclusiva sobre o Conceito de Democracia Liberal

A despeito dos diferentes matizes que compõem o pensamento liberal-democrata, Frank Cunningham propõe um ponto de convergência entre os principais teóricos dessa corrente, que corrobora a ideia acima descrita. Para ele, quase todos

³⁶ DAHL, 2001, p. 109.

³⁷ *Ibidem*, p. 110.

³⁸ *Ibidem*, p. 111.

³⁹ *Ibidem*, p. 100.

os liberais-democratas concordam com a lógica da democracia representativa, “em que os representantes são escolhidos de acordo com procedimentos formais (em algum ponto envolvendo votação majoritária), combinados com a proteção estatal de liberdades políticas e civis e uma esfera privada livre de interferência estatal”.⁴⁰ Giovanni Sartori, de maneira mais sintética, aduz que “eleger os governantes, ter opções eleitorais (que permitem mudar o voto), expressar desacordo, constituem a denotação mínima da palavra democracia”.⁴¹

Além disso, esses elementos fazem parte dos principais índices de democracia, como a *Freedom House* e a *Economist Intelligence Unit*. A *Freedom House* avalia duas categorias, direitos políticos e liberdades civis. Na categoria dos direitos políticos, avaliam-se três subcategorias: processo eleitoral; pluralismo político e participação e funcionamento do governo. Já na categoria das liberdades civis, avaliam-se quatro subcategorias: liberdade de expressão e de crença; direitos associativos e organizacionais; Estado de direito; autonomia pessoal e direitos individuais. A *Economist Intelligence Unit*, por seu turno, avalia cinco categorias: processo eleitoral e pluralismo; funcionamento do governo; participação política; cultura política e liberdades civis.

À luz dessas considerações, para os fins deste trabalho, compreende-se por democracia liberal o regime político que se caracteriza pela existência de eleições livres, justas e periódicas, por meio das quais os cidadãos escolhem seus representantes no contexto de uma esfera pública em que são respeitadas as liberdades civis, especialmente as liberdades de expressão e associação.

Onde quer que tais elementos não estejam simultaneamente presentes, não se pode falar em democracia. Ademais, esses elementos não são monolíticos, admitindo-se graus de qualidade. Os direitos políticos e as liberdades civis podem ser desmontados pouco a pouco, de maneira que um Estado pode preservar sua aparência democrática, a despeito do desmonte paulatino de suas instituições. Em outros termos, ainda que o Estado não tenha passado por uma ruptura democrática, isso não significa que sua democracia esteja saudável.

⁴⁰ CUNNINGHAM, Frank. **Teoria da democracia**: uma introdução crítica. Trad. Delamar José Volpato. Porto Alegre: ArtMed, 2009, p. 58.

⁴¹ SARTORI, Giovanni. **O que é democracia**. Trad. Georgia de Souza Cagneti. Curitiba: Instituto Atuação, 2017, p. 274.

3 DEMOCRACIA EM RECESSÃO: UMA NOVA FORMA DE GOLPE

O fim da história pressupõe que a evolução ideológica da humanidade alcançou um estágio capaz de atender às necessidades fundamentais do ser humano. A estabilização da história depende, fundamentalmente, da satisfação do homem. A insatisfação constitui a força motriz das transformações sociais. Ao sustentar que as desigualdades, ainda persistentes nos Estados liberais-democráticos, são nada mais que uma reminiscência das condições pré-modernas, Fukuyama acredita que tais problemas serão resolvidos com o passar do tempo. Contudo, o que se tem observado, ao longo dessas mais de três décadas desde o fim da Guerra Fria, é que as promessas das liberais democracias, até então, não foram cumpridas. Isso foi observado por Bobbio quando, ao discutir o futuro da democracia, já falava da persistência das oligarquias e das representações de interesses privados.⁴²

As democracias liberais, portanto, ainda não lograram satisfazer as necessidades fundamentais da humanidade. A população mundial ainda convive com profundas desigualdades e assimetrias sociais, mesmo no contexto das democracias liberais mais avançadas. Esse problema não somente não tem sido resolvido, como tem-se agravado a cada ano. Nos Estados Unidos, por exemplo, entre 1979 e 2021, a renda média do 1% das famílias mais ricas cresceu cerca de 574%, ao passo que a renda média dos 20% das famílias mais pobres cresceu 31%, ou seja, no referido período, o crescimento da renda média das famílias mais ricas foi quase 19 (dezenove) vezes maior do que o crescimento da renda das mais pobres.⁴³

Essa conjuntura, paulatinamente, vem gerando frustração e descrença na realização das promessas não cumpridas das democracias liberais, o que acaba galvanizando as massas. Com isso, põe-se em atividade o motor das transformações sociais, que é a insatisfação do homem no que diz respeito à sua situação no mundo. Vai-se criando uma tendência à opção por modelos alternativos, não necessariamente melhores do ponto de vista ideal, mas apenas diferentes. Essa busca pelo diferente,

⁴² BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, p. 25-32.

⁴³ INEQUALITY.ORG. **Income Inequality in the United States: gaps in earnings between America's most affluent and the rest of the country continue to grow year after year**. 2024. Disponível em <https://inequality.org/> Acesso em :07 jan. 2025.

pelo *outsider*, pode estar colocando em risco a democracia. É o que parece revelar o aumento de regimes autocráticos ao redor mundo.

Há quem defenda que a recessão democrática é um mito, que não passaria de uma falsa percepção derivada do “otimismo e voluntarismo excessivos que permearam as análises das primeiras transições pós-Guerra Fria”, os quais geraram “expectativas irrealistas que, quando não realizadas, originam pessimismos e melancolias exageradas”.⁴⁴ Levitsky e Way, em escrito de 2015, sustentaram que os dados demonstravam que a democracia, em verdade, seguia robusta, a despeito de todos os seus desafios. Os mencionados autores partem de uma análise empírica, avaliando os principais indicadores de democracia (*Freedom House, Polity, Economist Intelligence Unit e Bertelsmann*), segundo os quais, entre 1990 e 2013, as pontuações médias de democracia aumentaram ou permaneceram inalteradas. Os indicadores também demonstraram, segundo Levitsky e Way, que o número total de democracias ao redor do mundo sugere estabilidade em vez de declínio.⁴⁵

Em outra perspectiva, um grupo expressivo de pensadores compreende a situação de forma diversa. O próprio Steven Levitsky, dois anos mais tarde, parece ter mudado de ideia, ao publicar, em coautoria com Daniel Ziblatt, o *best seller* “Como as democracias morrem”. Nele, os autores manifestaram profunda preocupação com a eleição de Donald Trump em 2016. Os Estado Unidos, por muito tempo, foram vistos como modelo de democracia, adotando uma política externa de oposição aos regimes autoritários.⁴⁶ Dada essa proeminência do país em nível internacional, é lícito supor que uma recessão democrática no país representa um desafio global para a democracia. Por isso, Levitsky e Ziblatt sustentaram que se a recessão democrática, antes de 2016, era um grande mito, “a presidência de Trump — junto com a crise da União Europeia, a ascensão da China e a agressividade crescente da Rússia — pode ajudar a fazer dela uma realidade”.⁴⁷

⁴⁴ LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan. The myth of democratic recession. **Journal of Democracy**, v. 26, n. 1, jan. 2015, p. 45-58, p. 45-46 (tradução nossa).

⁴⁵ *Ibidem*, p. 46-47.

⁴⁶ Há, evidentemente, exceções a essa política externa, especialmente no que diz respeito a países em que os Estados Unidos possuem interesses estratégicos, como China, Rússia e alguns países do Oriente Médio, em relação aos quais a democracia não parece figurar como pauta.

⁴⁷ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 195.

Em 2024, fez 50 anos daquilo que Samuel Huntington batizou como a terceira onda de democratização⁴⁸, inaugurada com a Revolução dos Cravos e a derrubada da ditadura salazarista em Portugal. Desde então, a democracia teve altos e baixos. Larry Diamond identifica que, até 2007, a democracia global teve um crescimento jamais visto.⁴⁹ Esse ano de 2007, contudo, parece constituir um ponto de inflexão na história da democracia, já que, a partir aí, começam os indícios de uma recessão democrática. Entre esses indícios, Diamond fala de um significativo índice de rupturas institucionais, um declínio na qualidade e estabilidade da democracia em países de grandes e importantes mercados emergentes, um agravamento do autoritarismo também em países grandes e uma piora no desempenho de democracias estabelecidas, como a dos Estados Unidos.⁵⁰

Diamond, portanto, chama a atenção para a necessidade de analisar o fenômeno democrático com um olhar mais completo e qualitativo. Não se pode, calcado em uma análise numérica absoluta, dizer, por exemplo, que eventual ruptura democrática no Brasil teria o mesmo valor de uma democratização no Djibuti. Não se pode atribuir, a essa relação, um resultado nulo — uma desdemocratização para uma democratização —, de modo a, com base nisso, concluir que a democracia global segue estável. Enquanto o Brasil é um país de grande dimensão territorial e populacional e com grande importância no cenário político internacional, o Djibuti é um país territorial e popularmente pequeno e sem expressão relevante no contexto mundial. Numa situação hipotética como essa, não há dúvida de que teria havido uma recessão democrática no mundo, inclusive em termos quantitativos, já que o número de pessoas vivendo sob regime autoritário teria aumentado significativamente.

Além disso, conforme visto, a democracia não é uma ideia absoluta, de tudo ou nada, de sorte que sua avaliação exige um olhar analítico sobre os elementos que a compõem, como a hígidez da competição eleitoral e as liberdades civis, especialmente aquelas ligadas à manifestação do pensamento e à associação. A degradação paulatina na qualidade desses elementos pode ser indicativa de uma recessão democrática, ainda que não tenha havido, de fato, uma ruptura institucional.

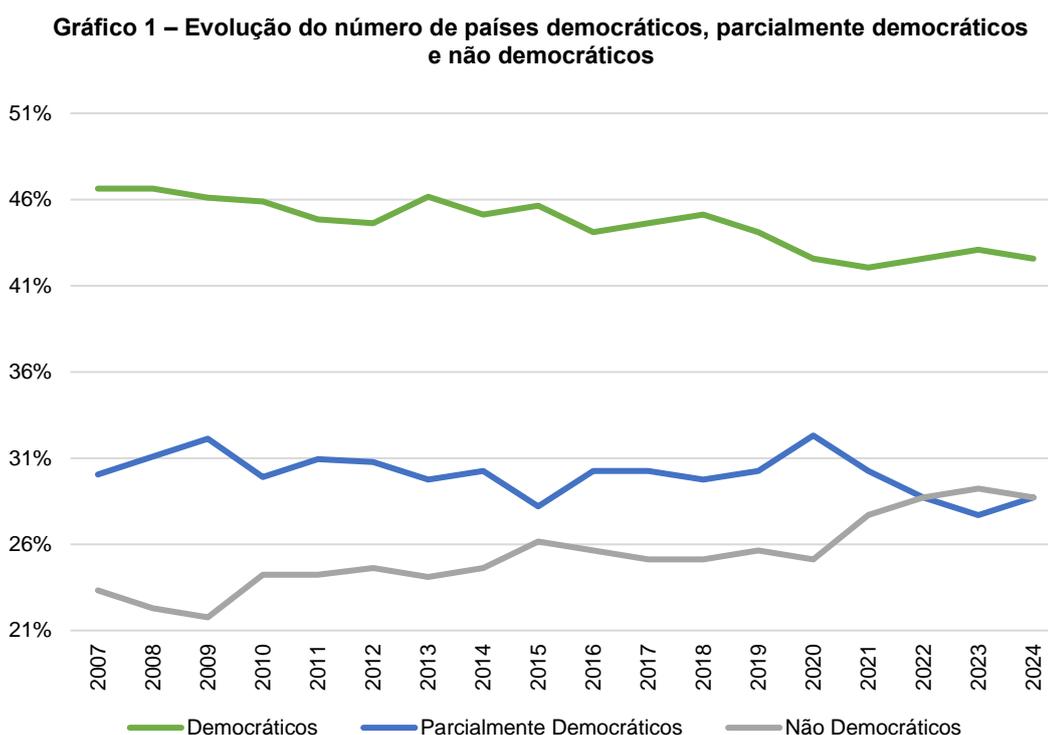
⁴⁸ HUNTINGTON, Samuel. Democracy's third wave. **Journal of Democracy**, v. 2, n. 2, 1991, p. 12-34.

⁴⁹ DIAMOND, Larry. **Para entender a democracia**. Trad. Vitor Adriano Liebel. Curitiba: Instituto Atuação, 2017, p. 186.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 194.

De todo modo, avaliando os números absolutos, divulgados pela *Freedom House*, observa-se que, se em 2015, Levitsky e Way não puderam notar algum declínio na democracia, hoje, em 2025, esse declínio parece evidente. Em 2007 — ano que Larry Diamond sugere ser o ponto a partir do qual é possível verificar sinais de recessão democrática —, havia 90 países livres, 58 países parcialmente livres e 45 países não livres. Já em 2024, o número de países livres e parcialmente livres cai para 83 e 56, respectivamente, ao passo que o número de países não livres sobe para 56. O número de autocracias, portanto, cresceu quase 25% nesses 17 anos.

O Gráfico 1 ilustra bem a situação, indicando um claro declínio no número de países democráticos e uma ascendência considerável no número de países autocráticos. Isto é, a partir de 2007, tal como sugerido por Larry Diamond, é possível verificar uma manifesta tendência de recessão democrática.

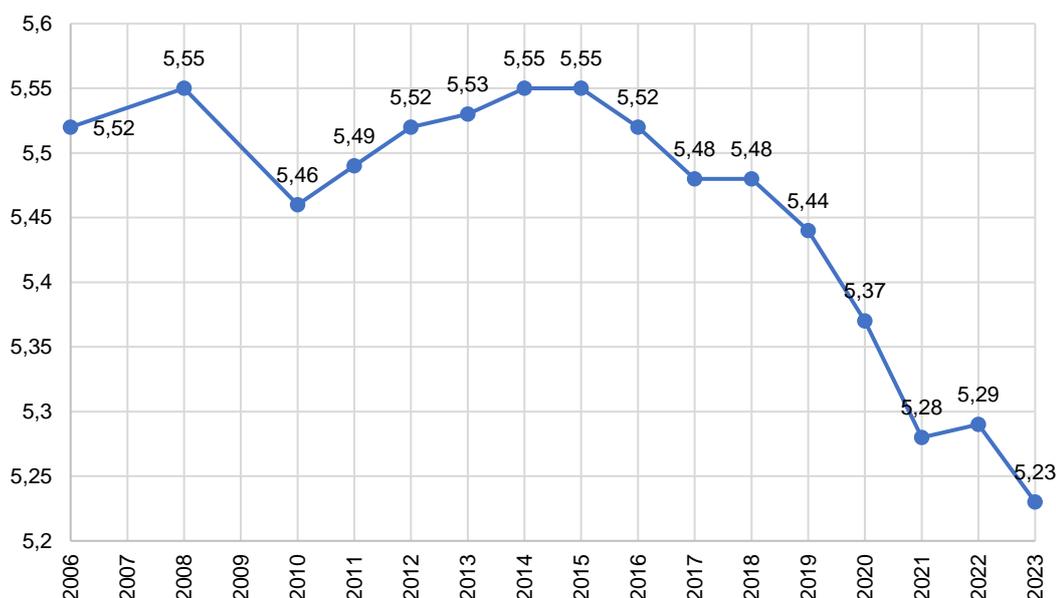


Fonte: Elaborado pelo pesquisador com dados da *Freedom House*.

Além disso, como já ressaltado, o número absoluto de democracias no mundo, embora seja um bom ponto de partida, não é o único parâmetro a ser observado. É importante avaliar também os aspectos inerentes aos regimes democráticos. Em relação a essas variáveis, afigura-se particularmente interessante o índice da *Economist Intelligence Unit*, que avalia, numa escala de 0-10, a qualidade das

democracias ao redor do mundo, com base em cinco categorias: a) processo eleitoral e pluralismo; b) funcionamento do governo; c) participação política; d) cultura política; e e) liberdades civis. Esse índice também revela um declínio da média global, desde 2006, conforme ilustra o Gráfico 2, que segue abaixo:

Gráfico 2 – Evolução da média global do índice de democracia



Fonte: Elaborado pelo pesquisador com dados do *Economist Intelligence Unit*

Portanto, observa-se que tanto o número de países democráticos quanto a qualidade da democracia estão em declínio ao longo dos últimos anos.

Essa recessão democrática tem assumido uma forma substancialmente distinta daquelas que emergiram tanto do fascismo europeu, no pós-Primeira Guerra Mundial, quanto das ditaduras militares da América Latina, durante as décadas de 60 e 70. O uso da força, como instrumento de derrubada dos regimes democráticos, está em franco declínio. Os autocratas agora acessam o poder pelas vias institucionais. “O retrocesso democrático hoje começa nas urnas”.⁵¹ Uma vez alcançado o poder, utilizam-se da própria institucionalidade para corroer a democracia a partir de seu interior. Na feliz síntese de Levitsky e Ziblatt, é o “paradoxo trágico da via eleitoral para o autoritarismo”, em que “os assassinos da democracia usam as próprias instituições da democracia — gradual, sutil e mesmo legalmente — para matá-la”.⁵²

⁵¹ LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 16.

⁵² LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 19.

Nancy Bermeo também identifica esse fato, ao defender que um olhar histórico revela que as formas clássicas de golpe de Estado estão sendo superadas. Doravante, de acordo com a politóloga, as formas de recessão democrática têm sido legitimadas ironicamente pelas próprias instituições que sustentam a democracia.⁵³

Diversos pensadores têm-se dedicado ao estudo desse fenômeno; cada um deles com suas próprias visões e nomenclaturas. Porém, acabam convergindo para a ideia nuclear: a democracia está em declínio e as rupturas democráticas, desde o final da Guerra Fria, tendem a começar na própria institucionalidade.

3.1 Podridão Constitucional

Jack Balkin fala de “podridão constitucional” (*constitutional rot*) em oposição à ideia de crise constitucional (*constitutional crisis*).⁵⁴ Para ele, a crise constitucional ocorre quando a constituição está na iminência de falhar em sua tarefa central, que seria manter o desacordo dentro dos limites da política ou, em outros termos, evitar que as disputas ideológicas sejam levadas para a arena da anarquia, da violência ou da guerra civil. Segundo Balkin, há três tipos de crise constitucional: a) quando autoridades políticas ou militares afirmam publicamente que não cumprirão a Constituição e as decisões judiciais; b) quando a Constituição impede as instituições de atuarem de modo a evitar o desastre iminente; c) quando um número de pessoas expressivo se recusa a obedecer a Constituição. Dessa forma, argumenta Balkin que, na maioria das vezes em que se utiliza o termo “crise constitucional” para descrever uma situação concreta, estar-se a utilizá-lo de forma hiperbólica.⁵⁵

A podridão constitucional, por outro lado, é um processo de decadência nas características que mantêm saudável uma república democrática. Para Balkin, as Constituições das democracias republicanas dependem de muito mais do que do simples respeito às leis; dependem, sobretudo, da confiança do povo de que as autoridades do Estado exercem o poder em prol do interesse público, e não em prol de interesses privados e egoísticos de um indivíduo ou de um grupo privilegiado. Essa

⁵³BERMEO, Nancy. On democratic backsliding. **Journal of Democracy**, v. 27, n. 1, p. 5-19, 2016, p. 6.

⁵⁴ BALKIN, Jack. Constitutional crisis and constitutional rot. In: GRABER, Mark; LEVINSON, Sanford; TUSHNET, Mark. **Constitutional Democracy in Crisis?** New York: Oxford University Press, 2018, p. 13-28.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 14-16.

confiança é minada a partir do momento em que essas autoridades passam a usar a força constitucional para manipular o sistema em favor de sua manutenção no poder, degenerando as normas que asseguram a justiça da competição eleitoral. O sistema torna-se menos republicano, na medida em que o poder está devotado não ao bem comum, mas aos interesses de grupos específicos, e menos democrático, porque o poder passa a ser menos responsivo à vontade popular.⁵⁶

Balkin ainda fala de quatro fatores que aceleram essa decadência — fatores que ele chama de “os quatro cavaleiros da podridão constitucional”: a) perda de confiança no governo e nos concidadãos; b) polarização, que faz os indivíduos enxergarem seus opositores ideológicos como inimigos, e não como membros de um empreendimento comum; c) desigualdade econômica; d) desastres políticos, que são as falhas graves das autoridades no que diz respeito à tomada de decisão.⁵⁷

O Estado que passa por um processo de “apodrecimento” constitucional pode até manter a forma (vazia) de uma república democrática — com eleições periódicas e atendimento às formalidades do Estado de direito —, mas o poder, em verdade, está cada vez mais concentrado e irresponsável, ao passo que a imprensa, a sociedade civil, os oponentes políticos, os agentes públicos e o Poder Judiciário já não funcionam mais como instâncias de controle independentes e efetivas. Os líderes políticos vão sorrateiramente enfraquecendo, cooptando e minando cada uma dessas instâncias.⁵⁸

Para Jack Balkin, a eleição de Donald Trump em 2016 foi sintomática de uma podridão constitucional na democracia norte-americana. Mas, a rigor, não chega a constituir uma verdadeira crise constitucional. Para ele, o governo Trump teria agravado esse apodrecimento constitucional, conforme ilustra sua estratégia permanente de polarização e divisão da sociedade. Além disso, três episódios envolvendo o governo também reforçam essa noção de degradação democrática.⁵⁹

O primeiro deles teria sido a reforma tributária, que trouxe um corte expressivo de tributos, representando um déficit de arrecadação de cerca US\$ 1,4 trilhão em dez anos.⁶⁰ Segundo Balkin, para manter essa redução tributária, muito provavelmente o

⁵⁶ BALKIN, 2018, p. 17.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 18.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 20.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 24.

⁶⁰ BBC. **Trump's tax bill**: US Senate passes reform legislation, 20 de dez. de 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/> Acesso em: 09 jan. 2025.

governo teria de cortar gastos com programas sociais, numa espécie de redistribuição ascendente de renda (dos pobres para os ricos). Além de agravar a desigualdade e a polarização política, a aprovação dessa lei no Senado, com votos apenas do Partido Republicano, revela uma estrutura oligárquica, na medida em que o Partido atua de maneira a agradar seus doadores de campanha, que são os grandes responsáveis por mantê-lo no poder. Na mesma linha, sem se importar com os conflitos de interesse, Trump tem beneficiado seus negócios pessoais a partir de seu *status* político.⁶¹ Por fim, há também o episódio relacionado à demissão de James Comey, Diretor do *Federal Bureau of Investigation* (FBI), cujas circunstâncias sugerem uma motivação escusa, de tentar evitar o curso de investigações relativas à conexão entre a campanha de Trump e o governo russo.⁶²

Em suma, Balkin relata uma situação que envolve tanto o aparelhamento do Estado, em favor de grupos específicos, quanto o artifício, para minar a capacidade de atuação das instâncias de controle — contexto que revela, segundo o autor, a existência de um processo de podridão constitucional nos Estados Unidos.

3.2 Desconsolidação Democrática

Também se dedicam ao tema, com proeminência, os politólogos Stefan Foa e Yascha Mounk, que falam de desconsolidação democrática. Defendem que a consolidação democrática não é um processo de mão única, sem volta, isto é, uma democracia, por mais consolidada que seja, pode vir a se desconsolidar.⁶³ Os autores buscam definir a desconsolidação democrática com base em um conceito reverso do que se considera uma democracia consolidada. Para Foa e Mounk, uma democracia consolidada envolve o grau de percepção dos cidadãos acerca de ser esse o único regime político legítimo: a única via aceitável (*the only game in town*). Quanto maior e mais profundo é esse grau de percepção, mais consolidada é a democracia.⁶⁴

⁶¹ THE ECONOMIST. **How Donald Trump is monetising his presidency**, 20 de jul. de 2017. Disponível em: <https://www.economist.com/> Acesso em: 09 jan. 2025.

⁶² Cf. SHEAR, Michael; APUZZO, Matt. F.B.I. Director James Comey Is Fired by Trump. **The New York Times**, Disponível em <https://www.nytimes.com/> Acesso em: 09 jan. 2025.

⁶³ FOA, Roberto Stefan; MOUNK, Yascha. The signs of desconsolidation. **Journal of Democracy**, v. 28, n. 1, p. 5-15, 2017

⁶⁴ FOA; MOUNK, 2017, p. 9.

Portanto, para os autores, a desconsolidação democrática começa a partir do momento em que os cidadãos perdem a crença nos valores democráticos, sentem-se atraídos por alternativas autoritárias e passam a votar em partidos e candidatos antissistema, que não respeitam os elementos constitutivos das democracias liberais.⁶⁵ Com isso, pode-se dizer que a democracia se está desconsolidando.

Foa e Mounk abordam os casos da Venezuela e da Polônia, países que eram considerados democracias estáveis e que, antes de caírem no autoritarismo atual, deram sinais claros de desconsolidação democrática.⁶⁶

Na Venezuela, por exemplo, muitos estudiosos, na década de 80, tratavam o país como modelo de democracia a ser seguido pelos demais países da América Latina. Esse contexto, contudo, alterou-se profundamente com a eleição de Hugo Chávez em 1998, sobrevivendo ampla repressão e cerceamento das liberdades civis. De acordo com os autores, dados indicavam que, antes da eleição de Chávez, a população venezuelana estava cada vez mais desencantada com a democracia, conforme revelou pesquisa de 1995, segundo a qual 46,3% dos pesquisados entendiam que a democracia não era capaz de resolver os problemas do país, ao passo que expressivos 81,3% apoiariam um líder forte.⁶⁷

Um processo de desconsolidação constitucional, defendem os autores, tende a culminar na eleição de um partido ou candidato populista e antissistema —figuras que escolhem quem irão representar, acolhendo apenas aqueles que compartilham das mesmas origens e valores, excluindo-se grupos étnicos e religiosos minoritários. Essas figuras, ainda segundo Foa e Mounk, promovem uma política iliberal, que usa o poder da maioria para confrontar a mídia, os tribunais e demais instâncias de controle, tratando-as como obstáculos à realização da vontade popular.⁶⁸ A ascensão de populistas, no contexto de uma cidadania desencantada com as práticas constitucionais, afigura-se o presságio de uma ruptura institucional.

⁶⁵ MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia**: porque nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. Trad. Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. Considerando essa ideia de que a desconsolidação democrática começa com a descrença dos próprios cidadãos nos valores da democracia liberal, Yascha Mounk publicou esse livro.

⁶⁶ FOA; MOUNK, 2017, p. 10.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 11.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 13.

3.3 Retrocesso Democrático

Também merecem registro os trabalhos de Nancy Bermeo, que igualmente tem identificado uma tendência de degeneração global da democracia — fenômeno que chama de retrocesso democrático (*democratic backsliding*). Tal como já adiantado, para a autora, os tipos clássicos de golpe de Estado, cada vez mais, têm sido superados por modelos que se operam no interior da própria institucionalidade. A politóloga classifica esses modelos em três tipos distintos: a) golpe promissório; b) engrandecimento executivo; c) manipulação estratégica de eleições.⁶⁹

O golpe promissório caracteriza-se pela tomada de poder por um governo que se diz transitório, cuja função seria alinhar os rumos da legalidade e da democracia, prometendo a realização, num futuro próximo, de eleições livres e justas. Ilustra esse tipo de golpe com o caso do Haiti, cujo presidente eleito foi deposto pelo exército em 1991. O general que liderou o golpe teria tratado a situação como uma singela “correção do processo democrático” e que logo seriam realizadas novas eleições. Contudo, a realidade foi a permanência do general no poder até 1994, quando o presidente eleito, que havia sido deposto em 1991, pode retornar para completar seu mandato, depois de muita intervenção internacional para reverter o golpe.⁷⁰

O engrandecimento executivo, por sua vez, ocorre sem que haja substituição no poder e opera-se de forma lenta e progressiva. Essa é tratada por Bermeo como a forma mais comum de retrocesso democrático, a qual se caracteriza pela paulatina atuação do Poder Executivo em direção ao enfraquecimento tanto dos controles institucionais quanto das forças de oposição. Esse desmantelamento progressivo das instituições é feito, segundo Bermeo, “por meio de canais legais, muitas vezes utilizando-se de assembleias constitucionais ou de referendos”. Ilustra essa forma de retrocesso com o caso da Turquia, em que Erdogan, em 2002, ascende legitimamente ao poder. Com seu partido (AKP) controlando o parlamento, foram aprovadas diversas leis voltadas a minar as instâncias de responsabilização, as liberdades de expressão e de imprensa, bem como a independência do poder judiciário.⁷¹

Por fim, a manipulação estratégica de eleições, conforme Bermeo, costuma estar associada ao engrandecimento executivo, caracterizando-se pela utilização de

⁶⁹ BERMEO, 2016, p. 6.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 9.

⁷¹ BERMEO, 2016, p. 11 (tradução nossa).

mecanismos orientados a desequilibrar a disputa eleitoral, como dificultar o acesso à mídia, assediar os oponentes, mudar as regras eleitorais em favor do titular do poder, dificultar o registro de eleitores, entre outros artifícios. Tudo isso é feito, contudo, de maneira a transparecer a legitimidade do pleito democrático.⁷²

3.4 Retrogressão Constitucional

Os trabalhos de Aziz Huq e Tom Ginsburg, estudiosos que se têm dedicado bastante ao fenômeno democrático e à sua recessão global, também se destacam. Os autores falam de retrogressão constitucional (*constitutional retrogression*) como categoria diversa da reversão autoritária (*authoritarian reversion*). A reversão autoritária seria o trânsito rápido e completo para o autoritarismo, um afastamento generalizado da democracia, que costuma ocorrer por meio de golpe militar ou por meio da utilização dos “poderes de emergência” (medidas extraordinárias constitucionalmente reservadas para eventual estado de exceção).⁷³

Esse tipo de golpe, contudo, conforme observam Huq e Ginsburg, tem diminuído significativamente ao longo dos últimos anos, de maneira que os autocratas utilizam, agora, os mecanismos institucionais como meio de dismantelar as democracias. Daí a necessidade, segundo eles, de uma outra categoria: a retrogressão constitucional. Esse fenômeno caracteriza-se por constituir um processo de involução incremental no que os autores chamam de os três predicados básicos da democracia: a) eleições competitivas; b) garantia das liberdades de expressão e associação; c) Estado de direito. Tem-se um processo de retrogressão constitucional a partir do momento em que esses três elementos, simultaneamente, passam a ser lenta e progressivamente degradados.⁷⁴

Huq e Ginsburg mencionam a existência de cinco vias pelas quais se operam o fenômeno da retrogressão constitucional: a) emendas à Constituição; b) eliminação dos controles institucionais; c) centralização e politização do Poder Executivo; d) contração da esfera pública; e) eliminação da competição eleitoral.⁷⁵

⁷² *Ibidem*, p. 13.

⁷³ HUQ, Aziz; GINSBURG, Tom. How to lose a constitutional democracy. *U.C.L.A. Law Review*, v. 65, n. 1, fev. 2018, pp. 79-169, p. 92.

⁷⁴ *Ibidem*, 2018, p. 96.

⁷⁵ HUQ; GINSBURG, 2018, p. 123.

As emendas constitucionais, enquanto forma de retrogressão, costumam ser utilizadas para colocar em desvantagem a oposição, marginalizar os direitos políticos, mitigar o pluralismo deliberativo e derruir as estruturas institucionais.⁷⁶

Já em relação à eliminação dos controles, os aspirantes a autocratas buscam desconstituir a heterogeneidade institucional, desgastando a capacidade de atuação das instituições vocacionadas a restringir o exercício do poder, como os tribunais constitucionais e o próprio legislativo.⁷⁷

No que diz respeito à centralização e à politização do Poder Executivo, Huq e Ginsburg referem-se a uma espécie de separação interna de poderes, em que a burocracia, livre de controles políticos, acaba exercendo um papel de limitador do poder estatal, evitando clientelismos. Assim, outro sinal de retrogressão constitucional é a tentativa de eliminar a autonomia burocrática no interior do Poder Executivo.⁷⁸

A respeito da contração da esfera pública, os autores defendem que uma democracia saudável depende de uma base epistêmica compartilhada de alta qualidade, disponível a todos os cidadãos. As pretensas autocracias buscam destruir essa base, constringendo, desmoralizando ou intimidando instituições independentes, como imprensa e ONGs, em relação às informações por elas divulgadas. Busca-se uma cidadania desinformada.⁷⁹

Por fim, a quinta via da retrogressão constitucional seria a eliminação da competição eleitoral. Apesar do termo utilizado pelos autores, a rigor, não se trata de uma eliminação da competição eleitoral propriamente dita; onde não há competição eleitoral, não há democracia. O que há, em verdade, é a utilização de um arsenal de medidas orientadas a dificultar a capacidade competitiva da oposição, incluindo artifícios relacionados ao sistema eleitoral.⁸⁰

3.5 Constitucionalismo Abusivo

Nesse contexto de estudos sobre a recessão democrática, particularmente interessantes são os trabalhos de David Landau, a respeito daquilo que ele nomeou

⁷⁶ *Ibidem*, p. 124.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 125.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 128.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 135.

⁸⁰ HUQ; GINSBURG, 2018, p. 136.

de “constitucionalismo abusivo” (*abusive constitutionalism*). Assim como os autores retromencionados, Landau também entende que as formas de atentado à democracia estão cada vez mais sofisticadas, apresentando-se sutilmente por entre a própria institucionalidade. A virtude de seu trabalho assenta-se no isolamento metodológico de uma dessas formas de apropriação das instituições para fins antidemocráticos, que é precisamente a utilização de emendas ou mesmo substituições constitucionais.

De acordo com Landau, o constitucionalismo abusivo caracteriza-se pelo “uso de mecanismos de mudança constitucional de modo a tornar um Estado significativamente menos democrático do que antes”.⁸¹ Esclarece o autor que, por mudanças constitucionais, deve-se entender as mudanças formais, operadas pela via da emenda ou mesmo da substituição constitucional. Quando se refere a um Estado significativamente menos democrático, o autor está-se referindo a um Estado cuja competição eleitoral não envolve igualdade de condições entre situação e oposição e cujos direitos das minorias políticas não são adequadamente protegidos.

Esse tipo de Estado menos democrático representa aquilo que essa corrente teórica, dedicada ao estudo do fenômeno da recessão democrática, chama de “autoritarismo competitivo”, “autocracia eleitoral” ou “regime híbrido”.⁸² Essa nomenclatura dá-se em razão de a competição eleitoral continuar a existir e eventuais fraudes tenderem a ser sutis e bastante dissimuladas. Também se adota uma série de medidas que visam a minar a competitividade da oposição, como controle governamental da mídia, assédio a políticos opositores, utilização de recursos públicos para garantir votos e, em última instância, até mesmo fraudes eleitorais. Ao mesmo passo, lança-se mão de artifícios voltados a desmontar as instituições de controle, como ministério público, cortes constitucionais e comissões eleitorais. Afinal, abusos do aparato estatal para favorecer os titulares do poder político poderiam ser detidos diante de instâncias de controle fortes e independentes.⁸³

Argumenta Landau que esse tipo de ameaça à ordem democrática é especialmente nocivo, porquanto tende a escapar à percepção da ordem internacional. As cláusulas de proteção democrática previstas no direito internacional

⁸¹ LANDAU, David. *Abusive constitutionalism*. **U.C Davis Law Review**, v. 47, n. 1, p. 189-260, 2013, p. 195 (tradução nossa).

⁸² *Ibidem*, p. 199.

⁸³ LANDAU, 2013, p. 200.

são especificamente formatadas para identificar e punir regimes manifestamente autoritários, que se estabeleceram por vias indiscutivelmente inconstitucionais. No entanto, tal como já adiantado, as práticas do constitucionalismo abusivo revestem-se de uma roupagem que lhe empresta uma feição de legalidade, o que as torna mais difíceis de serem detectadas e combatidas.⁸⁴

Além disso, segundo o autor, os mecanismos do direito constitucional comparado também não se afiguram suficientes para conter o avanço dos regimes autocráticos baseados no constitucionalismo abusivo. Entre os mecanismos ineficazes, Landau destaca a noção de “democracia militante”, “rigidez seletiva” e “emendas constitucionais inconstitucionais”. Para Loewenstein, a ideia de democracia militante envolve um conjunto de medidas para impedir a criação de partidos antidemocráticos.⁸⁵ Por sua vez, Landau entende que rigidez seletiva implica definir regras mais rígidas de alteração de um conjunto de normas constitucionais que estariam suscetíveis às práticas do constitucionalismo abusivo. Por fim, as emendas constitucionais inconstitucionais são conhecidas de países como o Brasil, cuja Constituição encerra um núcleo intangível (as chamadas cláusulas pétreas) que limita o poder de reforma constitucional.⁸⁶

A democracia militante funciona bem para situações similares àquelas que lhe deram origem (o nazifascismo do pós-Primeira Guerra). Os partidos atuais, de aspirações autoritárias, entretanto, não costumam manifestar seus objetivos antidemocráticos. As práticas abusivas vêm envernizadas de legalidade.⁸⁷ Já com a rigidez seletiva dificilmente seria possível identificar eficazmente quais normas seriam vulneráveis ao constitucionalismo abusivo. Isso, principalmente, em vista da capacidade inventiva dos atores autoritários, o que ainda poderia suscitar a endurecimento excessivo do texto constitucional.⁸⁸ Sobre as normas constitucionais inconstitucionais, Landau reconhece que esse mecanismo foi empiricamente efetivo

⁸⁴ *Ibidem*, p. 192-193.

⁸⁵ LOEWENSTEIN, Karl. Militant democracy and fundamental rights I. **The American Political Science Review**, v. 31, n. 3, jun. 1937, pp. 417-432; LOEWENSTEIN, Karl. Militant democracy and fundamental rights II. **The American Political Science Review**, v. 31, n. 4, ago. 1937, p. 638-658. A ideia de democracia militante é institucionalizada na Alemanha, onde é dado ao Tribunal Constitucional o poder de declarar a inconstitucionalidade de partidos políticos cujos objetivos ou comportamento dos seus apoiadores visem a prejudicar ou eliminar a ordem democrática livre, conforme art. 21 da Constituição alemã.

⁸⁶ LANDAU, 2013, p. 193-194.

⁸⁷ LANDAU, 2013, p. 219.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 230.

contra o constitucionalismo abusivo no caso colombiano.⁸⁹ Mas, ainda assim, a teoria suscita problemas, como a tendência de expandir o poder das cortes constitucionais frente à necessidade de interpretação flexível da Constituição.⁹⁰

Esses argumentos de Landau são relevantes na medida em que põem em perspectiva a dimensão do problema envolvendo o constitucionalismo abusivo. As instituições democráticas passam a ser sorrateiramente deterioradas, enquanto seus mecanismos de proteção se mostram inoperantes.

3.6 Empréstimo Constitucional Abusivo

Mais tarde, Landau escreve, em coautoria com Rosalind Dixon, o livro *Abusive Constitutional Borrowing* (em tradução literal “empréstimo constitucional abusivo”). Antes de seguir com a análise da obra, tem-se aí um indicativo de que a terminologia foi repensada. “Constitucionalismo abusivo”, de fato, não parece ser uma expressão capaz de refletir a ideia que Landau pretendeu manifestar. Como é notório, o constitucionalismo pode ser definido, em linhas gerais, como uma técnica de limitação do poder político.⁹¹ A Constituição, por sua vez, é a ordenação sistemática e racional dessa técnica.⁹² O que Landau chama de constitucionalismo abusivo é, na verdade, uma instrumentalização das ferramentas constitucionais para engrandecer e perpetuar o poder político; é o uso abusivo da Constituição para enfraquecer o constitucionalismo, para depauperar a técnica em sua função de restringir o poder. Assim, “empréstimo constitucional abusivo” parece melhor refletir essa noção de instrumentalização das Constituições a fins ilegítimos.

Superado o aparte terminológico, nessa obra, Dixon e Landau alargam a compreensão do fenômeno, de maneira a abraçar não apenas o uso de mudanças constitucionais, mas também o uso de quaisquer projetos, doutrinas e conceitos intimamente associados ao constitucionalismo democrático liberal, para atingir

⁸⁹ O caso colombiano diz respeito à articulação de Uribe Vélez, que conseguiu maioria parlamentar para aprovar uma emenda constitucional que lhe permitia concorrer a um terceiro mandato, no que foi obstado por decisão da corte constitucional, que declarou inconstitucional a emenda em questão.

⁹⁰ LANDAU, 2013, p. 237-238.

⁹¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2000, p. 51.

⁹² *Ibidem*, p. 52.

objetivos antidemocráticos.⁹³ Os autores identificam basicamente quatro formas de empréstimo constitucional abusivo: empréstimo farsa (*sham borrowing*), empréstimo seletivo (*selective borrowing*), empréstimo acontextual (*acontextual borrowing*) e empréstimo antiproposital (*antipurposive borrowing*).⁹⁴

Em relação ao empréstimo farsa, os autores descrevem-no como a positivação de normas constitucionais de feição democrático-liberal, sem que exista, contudo, a pretensão subjacente de atribuir-lhes eficácia jurídico-normativa. O propósito latente costuma estar associado à tentativa de dissimular as aspirações autoritárias, tanto para a ordem interna quanto para a ordem internacional.⁹⁵ Essa ideia de empréstimo farsa muito se assemelha à teoria da constitucionalização simbólica de Marcelo Neves, que envolve a hipótese em que a pretensão da atividade constituinte não é produzir uma norma constitucional capaz de direcionar condutas e orientar expectativas, mas sim responder a exigências e objetivos políticos concretos, que podem ser retóricos ou propagandísticos perante o exterior.⁹⁶

Quanto ao empréstimo seletivo, trata-se da apropriação apenas parcial dos institutos democrático-liberais. A título de exemplo, os autores mencionam os casos das regras civis ou penais relativas à difamação, que são bem-vindas numa democracia liberal, desde que haja correlatamente os complementos necessários, que protejam a liberdade de expressão e o discurso político. Da mesma forma, argumentam com base nas regras voltadas a tutelar as instituições de controle, a exemplo do poder judiciário, cuja independência dos membros exigiria um par correlato: mecanismo de seleção imparcial e proteção contra destituição arbitrária do cargo. Adotar apenas um desses mecanismos não resultaria em garantia efetiva de independência.⁹⁷

O empréstimo acontextual diz respeito à edição de normas constitucionais, retiradas de outras ordens jurídicas, cujo contexto social, político e econômico é significativamente diverso. Em outros termos, as normas constitucionais podem até ser legítimas em outros sistemas jurídicos, mas sem as condições contextuais

⁹³ DIXON, Rosalind; LANDAU, David. **Abusive constitutional borrowing**: legal globalization and the subversion of liberal democracy. Oxford: Oxford University Press, 2021, p. 23.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 36-37.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 47.

⁹⁶ NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Acadêmica, 1994, p. 87-88.

⁹⁷ DIXON; LANDAU, 2021, p. 48-49.

adequadas podem acabar servindo a fins antidemocráticos. Os autores exemplificam esse tipo de empréstimo abusivo com o caso do financiamento e publicidade de campanhas eleitorais. Numa democracia bem consolidada, com forte competição política, regras que restringem financiamento e publicidade podem ser bem-vindas, na medida em que favorece a igualdade de condições. Por outro lado, em democracias frágeis, em que existe um partido largamente dominante, a restrição ao financiamento e à publicidade das campanhas eleitorais pode constituir um mecanismo para reduzir a capacidade de competição dos demais partidos e contribuir para a hegemonia do partido dominante.⁹⁸

Por fim, o empréstimo antiproposital descreve a situação em que o pretense autocrata se utiliza de determinado instituto da democracia liberal com intuito de promover uma finalidade contrária àquela que é própria desse instituto; uma espécie de inversão de propósito. Dixon e Landau, contudo, não foram felizes nos exemplos. Utilizaram-se dos casos de Singapura e Camboja com a reserva de locais destinados à manifestação do pensamento, algo semelhante ao *Speaker's Corner* (canto ou esquina do orador), instalado no Hyde Park, em Londres. Trata-se, como é notório, de um instituto da democracia liberal que prestigia a liberdade de expressão. Argumentaram os autores que esse instituto, a despeito de ter sido adotado naqueles países, acabou severamente restringido, instalado em locais pequenos e pouco frequentados, além de exigir do orador prévia autorização por parte das autoridades.⁹⁹ Nesses exemplos, não há propriamente uma inversão de propósito; há, apenas, uma ineficácia ou anulação completa do instituto. Seria o caso de empréstimo antiproposital se o governo usasse esse instituto para identificar e perseguir os possíveis dissidentes. Os exemplos de Dixon e Landau muito mais se aproximam do que os autores chamaram de empréstimo farsa: adota-se um instituto da democracia liberal, manifestando ao mundo seu “compromisso” com as liberdades civis, mas que, na prática, o instituto não tem eficácia.

Os autores foram mais precisos ao abordar os casos de justiça de transição, com as leis de anistia na América Latina. Decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos invalidaram leis de anistia em relação a casos graves de violação aos

⁹⁸ *Ibidem*, p. 49-50.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 51-52.

direitos humanos.¹⁰⁰ A Corte impôs, portanto, um limite à aplicação dessas leis. Esse limite desempenha um papel relevante para a ideia de democracia liberal, na medida em que a punição dos atores autoritários, que perpetraram graves violações aos direitos humanos, representa uma declaração eloquente quanto à aversão interna e internacional a esse tipo de regime. Mas, esse limite imposto pela Corte Interamericana, segundo os autores, acabou sendo utilizado na Venezuela para impedir a anistia de opositores políticos ao governo estabelecido.¹⁰¹

¹⁰⁰ Um exemplo é a sentença de 24 de novembro de 2010, que tratou do processo Gomes Lund e outros vs. Brasil, relativo à Guerrilha do Araguaia.

¹⁰¹ DIXON; LANDAU, 2021, p. 52-53.

4 AUTOCRACIAS ELEITORAIS: DOIS MODELOS

Entre os estudiosos do fenômeno da recessão democrática, há forte consenso quanto ao fato de que, hoje, Hungria e Venezuela são os principais e mais expressivos regimes que se afirmaram legitimamente pelas vias eleitorais, mas que logo se apropriaram das instituições democráticas e, mesmo com a realização de eleições periódicas, acabaram-se tornando verdadeiras autocracias.¹⁰² A situação política desses países será analisada adiante, com o intuito de se colher substratos para uma compreensão empírica do que os politólogos e juristas têm entendido como uma nova forma de recessão democrática. Além disso, essa análise também servirá para uma abordagem comparada envolvendo a situação do Brasil.

A escolha desses países deve-se ao fato de que a pretensão do presente trabalho é identificar se, durante o governo Bolsonaro, foram utilizadas as práticas do constitucionalismo abusivo e se o Brasil passou por um período de recessão democrática. Portanto, é fundamental que essa comparação seja feita a partir de modelos bem consolidados. Durante as pesquisas relativas ao tema, observou-se uma recorrência extraordinária de menções a Hungria e a Venezuela, nas quais esses países são tratados como exemplos de democracia degradada a partir da utilização de ferramentas do próprio constitucionalismo democrático. Portanto, a comparação será feita com países que são vistos pelos principais teóricos como exemplos de democracia corroída pelo constitucionalismo abusivo.

4.1 Hungria: Orbán e a Democracia Iliberal

A Hungria é vista, por muitos, como o caso modelo de retrocesso constitucional.¹⁰³ Apesar de sua transição democrática bem-sucedida com o fim da União Soviética, é interessante observar como esse país saiu de um regime autoritário de extrema esquerda para, alguns anos mais tarde, cair num regime autoritário de extrema direita. A Hungria seria hoje, como diz seu Primeiro-Ministro, Viktor Orbán, uma democracia iliberal. Contudo, isso é uma contradição em termos. Tal como já

¹⁰² GRABER, Mark; LEVINSON, Sanford; TUSHNET, Mark. Constitutional Democracy in Crisis?: Introduction. In: GRABER, Mark; LEVINSON, Sanford; TUSHNET, Mark. **Constitutional Democracy In Crisis?** New York: Oxford University Press, 2018, p. 1-9, p. 1.

¹⁰³ HALMAI, Gábor. A Coup Against Constitutional Democracy: The Case of Hungary. In: GRABER, Mark; LEVINSON, Sanford; TUSHNET, Mark. **Constitutional Democracy In Crisis?** New York: Oxford University Press, 2018, pp. 243-256, p. 243.

adiantado, democracia e liberdade são conceitos indissociáveis: não existe democracia sem liberdade, nem liberdade sem democracia. Portanto, se o Estado húngaro é iliberal, ele não é democrático. A democracia não pode sobreviver sem o espaço livre para manifestação dos desacordos.

A Constituição húngara de 1949, fortemente inspirada na Constituição soviética de Stalin, vigeu até o final de 2011; não, evidentemente, sem ter passado por uma profunda reforma em 1989. A Hungria, aliás, foi o único país do Bloco Oriental que seguiu a transição sem uma Constituição inteiramente nova.¹⁰⁴ A reforma de 1989, dados os impasses envolvendo as forças políticas então dominantes, teve que ser construída a partir de negociações, o que contribuiu para uma reforma que expressou basicamente o núcleo consensual de uma democracia nos moldes amplamente aceitos pelo sistema europeu-continental.¹⁰⁵ Com a reforma, estabeleceu-se um Estado de direito, com previsão de proteção ampla aos direitos fundamentais, com parlamento democraticamente eleito, com presidente parlamentarmente eleito e com poder judiciário independente.¹⁰⁶

Assim, a Constituição de 1949, com a reforma estrutural de 1989, parecia estar atendendo bem às exigências democráticas, até a vitória da coligação conservadora entre o Fidesz e o Partido Democrata-Cristão, nas eleições de 2010. A coligação, liderada pelo presidente do Fidesz, Viktor Orbán, recebeu 53,1% dos votos, o que, em razão do sistema eleitoral desproporcional, acabou resultando para a coligação 68% das cadeiras do Parlamento húngaro. Ou seja, a coligação tinha a maioria qualificada de dois terços, quórum que lhe permitia alterar a Constituição e as leis sem qualquer dependência dos votos dos partidos de oposição.¹⁰⁷

Com isso, um dos primeiros e mais relevantes passos do Fidesz foi revogar uma disposição da Constituição de 1949 que exigia quórum qualificado de quatro quintos para que fosse editada uma nova Constituição.¹⁰⁸ Essa disposição foi introduzida na Constituição húngara de 1949 por meio de emenda e expressava os

¹⁰⁴ LUDWIKOWSKI, Rett R. Constitution making in the countries of former soviet dominance: current development. **Georgia Journal of International and Comparative Law**, v. 23, n. 2, 1993, p. 155-267, p. 230.

¹⁰⁵ HALMAI, 2018, p. 244.

¹⁰⁶ LUDWIKOWSKI, 1993, p. 230.

¹⁰⁷ PAP, András L. **Democratic decline in Hungary: law and society in an illiberal democracy**. New York: Routledge, 2018, p. 11-12.

¹⁰⁸ JUHÁSZ, Krisztina. Abusive constitutionalism in Hungary. **Politics in Central Europe**, v. 18, n. 4, 2022, p. 573-601, p. 579.

receios e as tensões entre as forças políticas do país no pós-Guerra Fria. A disposição, portanto, pretendia evitar que eventual partido da situação editasse uma nova Constituição sem a participação da oposição. Assim, quando assumiu o poder em 2010, com sua maioria parlamentar de dois terços, o Fidesz emendou a Constituição para revogar essa disposição e permitir a edição de uma nova, com quórum mais reduzido, agora de apenas dois terços dos parlamentares.

Essa medida chama a atenção por duas razões. Primeiro: não é usual que a própria Constituição estabeleça limites para edição de outra Constituição. O poder constituinte originário normalmente é concebido como uma força que não encontra limites jurídicos — ideia que remonta ao abade Sieyès, que, ao escrever o célebre “O que é o Terceiro Estado?”, afirmou que a vontade nacional é a origem de toda legalidade.¹⁰⁹ Contudo, como já ressaltado, a Hungria foi o único país do Bloco Oriental cuja transição democrática não se fez por uma Constituição nova, razão pela qual já havia essa expectativa, tanto que o preâmbulo da Constituição de 1949 foi alterado para estabelecer expressamente seu caráter transitório.

Segundo: essa medida assemelha-se à teoria que, no Brasil, é conhecida como dupla revisão constitucional, que envolveria uma primeira revisão, eliminando limites ao poder reformador, e uma segunda revisão, implementando a emenda desejada sem as limitações “inconvenientes”.¹¹⁰ Foi o que parece ter acontecido. O Fidesz, primeiro, eliminou o limite formal à edição de uma nova Constituição (quórum de quatro quintos) e, em seguida, aprovou a nova Constituição, com quórum de dois terços. No Brasil, essa teoria é rechaçada, onde se compreende os limites do poder constituinte derivado como cláusulas pétreas implícitas. Na Hungria, contudo, não há, nem havia, cláusulas pétreas, e o próprio quórum de quatro quintos para edição de uma nova Constituição foi introduzido por meio de emenda, aprovada com quórum de dois terços. Então, do ponto de vista formal, a medida do Fidesz, de eliminar o quórum de quatro quintos, não teria implicado violação ao texto constitucional. Afinal, se o quórum de quatro quintos foi introduzido por emenda aprovada com quórum de dois

¹⁰⁹ SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A constituinte burguesa**: qu'est-ce que le tiers état? Trad. Norma Azevedo. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 50.

¹¹⁰ MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**: Tomo II. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1988, p. 167.

terços, em tese, pela simetria, ele poderia ser retirado igualmente por emenda constitucional aprovada por dois terços.

Doravante, o Fidesz poderia não apenas emendar, mas editar uma Constituição inteiramente nova, sem necessidade de qualquer participação da oposição.

A primeira instituição a ser enfraquecida foi a Corte Constitucional, inclusive com ataques retóricos baseados na linguagem do constitucionalismo político, que tem sido o apoio filosófico do partido.¹¹¹ Com a reforma de 1989, o Tribunal Constitucional húngaro foi colocado numa posição de independência, com amplos poderes para controlar a constitucionalidade das leis, inclusive em caráter abstrato, em procedimento com legitimidade ativa ampla, alcançando qualquer cidadão.

Contudo, valendo-se da supermaioria parlamentar, o Fidesz aprovou a nova Constituição, subsequentes emendas constitucionais e diversas leis, contendo regras orientadas a diminuir os poderes do Tribunal Constitucional.

Restringiu-se significativamente a legitimidade ativa para instauração do controle de constitucionalidade abstrato e limitou-se o controle de constitucionalidade das emendas constitucionais especificamente ao aspecto procedimental.

Além disso, com a entrada em vigor da nova Constituição (janeiro de 2012), revogaram-se todos os precedentes da Corte, os quais não puderam mais ser utilizados como fundamento decisório. Aumentou-se o número de juízes do Tribunal Constitucional, que passou de 11 para 15, permitindo ao governo nomear mais membros.¹¹² Esse artifício foi reforçado pela redução da idade de aposentadoria compulsória de todos os juízes do país, de 70 para 62 anos — medida que levou à aposentadoria antecipada de cerca de 274 juízes, incluindo diversos presidentes de tribunais, abrindo-se espaço para nomeação de figuras alinhadas ao governo.¹¹³

¹¹¹ DIXON; LANDAU, 2021, p. 158-159; BELLAMY, Richard. **Political Constitutionalism**: a republican defence of the constitutionality of democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. A ideia de constitucionalismo político tem nesse autor seu maior expoente, para o qual as instituições democrático-representativas e a regra da maioria são mecanismos de proteção aos direitos fundamentais e ao Estado de direito mais efetivos do que o controle de constitucionalidade exercido pelos juízes e tribunais. WALDRON, Jeremy. **A dignidade da legislação**. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003. Esse também defende a ideia do constitucionalismo político em oposição ao constitucionalismo jurídico, ao sustentar que os desacordos morais razoáveis são resolvidos de forma mais satisfatória e legítima com base na regra da maioria, em vez do recurso à intervenção judicial.

¹¹² PAP, 2018, p. 20.

¹¹³ HALMAI, 2018, p. 246.

Outra medida controversa adotada pelo Fidesz diz respeito à criação de um Conselho Nacional de Orçamento, com membros nomeados pelo governo e mandato de até 12 anos. Esse órgão pode criar dificuldades no processo orçamentário. O problema é que há uma regra na nova Constituição que permite ao chefe de Estado dissolver o parlamento e convocar novas eleições, caso o orçamento não seja aprovado até 31 de março de cada ano. Destaque-se que o chefe de Estado é eleito para um mandato superior ao do parlamento. Com isso, ainda que o Fidesz venha a perder as próximas eleições, há uma brecha para que o Conselho dificulte a aprovação do orçamento, e o chefe de Estado dissolva o parlamento, convocando novas eleições e abrindo nova oportunidade de retorno do partido ao poder.¹¹⁴

Além disso, também houve forte centralização do poder político por meio da redução das competências e da autonomia administrativa e financeira dos governos locais. A título de exemplo, tem-se a possibilidade de os conselhos municipais eleitos serem dissolvidos por decisão do parlamento nacional, com base em suposta violação à Constituição, sem qualquer necessidade de julgamento pelo Tribunal Constitucional. Ademais, a nova Constituição húngara também permite a nacionalização de propriedade dos entes subnacionais.¹¹⁵

Outro passo fundamental do Fidesz, em direção à sua política iliberal, foi alterar as leis que regulamentam a imprensa, estabelecendo forte controle governamental sobre a mídia impressa e eletrônica.¹¹⁶ Extinguiram-se os antigos órgãos reguladores, substituindo-os por uma única entidade, a Autoridade de Mídia, que tem o poder de monitorar a aplicação da nova regulamentação e cujo presidente é nomeado pelo primeiro-ministro para um mandato de nove anos. Essa autoridade tem amplos poderes para influenciar o mercado da comunicação social, inclusive por meio de supervisão ao órgão que decide sobre concursos para licenças de transmissão de rádio e televisão e sobre a fusão de veículos de comunicação social.¹¹⁷ Sem salvaguardas quanto à independência da autoridade, suas decisões recorrentemente têm sido criticadas por mostrarem-se politicamente motivadas. Foi o que aconteceu com a Klubradio (estação de rádio crítica ao governo), que não teve sua frequência

¹¹⁴ PAP, 2018, p. 22.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 22.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 22.

¹¹⁷ HUMAN RIGHTS WATCH. **I can't do my job as a journalist: the systematic undermining of media freedom in Hungary**.2024. Disponível em: <https://www.hrw.org> Acesso em: 21 jan. 2025.

renovada, com base em motivos que a Comissão Europeia considerou “altamente questionáveis”, “desproporcionais e não transparentes”.¹¹⁸

Ademais, o pluralismo da mídia está em declínio. Dados apontam que 80% dos veículos de imprensa são controlados direta ou indiretamente pelo Fidesz.¹¹⁹ Exemplo disso foi a fusão, em 2018, de diversos veículos pró-governo, sob o controle de uma única empresa (KESMA), tendo o governo aprovado um decreto declarando a fusão como de “interesse estratégico nacional”. Por sua vez, proprietários de veículos independentes relatam assédio de membros do governo e de empresários ligados ao governo, ora com tentativas de comprar suas empresas, ora com tentativas de ditar o que pode ser publicado. As resistências costumam ser respondidas com acusações relacionadas a sonegação fiscal e delitos correlatos, o que demonstra o esforço do governo húngaro para dominar a imprensa. O governo ainda tem dificultado a obtenção de informações públicas e tem orquestrado campanhas de difamação contra a mídia independente, tachando-os de fábricas de *fake news*, traidores da pátria, mercenários de Soros, mídia do dólar, entre outros termos.¹²⁰

No campo da competição eleitoral, também houve significativas manobras para dar vantagens ao Fidesz. Em primeiro lugar, pode-se dizer que o governo assumiu o controle político do Comitê Eleitoral (órgão responsável pela fiscalização do pleito), ao encerrar antecipadamente o mandato de seus membros, permitindo-se, assim, a nomeação de figuras alinhadas ao partido.¹²¹

O sistema eleitoral também foi profundamente modificado. Reduziu-se o número de parlamentares (de 386 para 199), bem como adotou-se a estratégia de *gerrymandering*, redesenhando os distritos eleitorais de maneira a favorecer o Fidesz, fracionando-se em partes menores as regiões de domínio político do partido e em partes maiores as regiões dominadas pela oposição.¹²² A lei sobre cidadania também foi alterada, para estender o *status* de cidadão a qualquer pessoa de ascendência húngara, independentemente de ter residência no país. Assim, o direito ao voto foi

¹¹⁸ EUROPEAN COMMISSION. **June infringements package key decisions**. 2021. Disponível em: <https://ec.europa.eu/> Acesso em: 21 jan. 2025.

¹¹⁹ INTERNATIONAL PRESS INSTITUTE. **Analysis: one year after election media freedom in Hungary remains suffocated**. 2023. Disponível em: <https://ipi.media/> Acesso em: 21 jan. 2025.

¹²⁰ HUMAN RIGHTS WATCH. **I can't do my job as a journalist: the systematic undermining of media freedom in Hungary**. 2024. Disponível em: <https://www.hrw.org>. Acesso em: 2 jan. 2025.

¹²¹ PAP, 2018, p. 17.

¹²² SCHEPPELE, Kim Lane. How Viktor Orbán wins. **Journal of Democracy**, v. 33, n. 3, jul. 2022, p. 45-61, p. 52-53.

franqueado a pessoas que, até então, não tinham cidadania húngara nem residiam na Hungria. Entre os novos cidadãos, não residentes no país, o número de votos foi de 128.429, dos quais 95% foram dados ao Fidesz.¹²³

Outra estratégia eleitoral envolveu a tática de acabar com a lógica de eleições em dois turnos nos distritos, para a hipótese em que nenhum candidato obtenha, no primeiro turno, maioria absoluta. Paralelamente, afrouxaram-se as regras relativas à criação de partidos políticos. Assim, conseguiu-se fragmentar bastante o eleitorado da oposição. Outra tática bastante questionável foi utilizada na quarta vitória consecutiva do Fidesz em 2022. Vendo a oposição unir-se e ganhar força, o partido conseguiu aprovar uma lei em novembro de 2021, permitindo que os eleitores se registrem em qualquer distrito, independentemente de residência. Com isso, o Fidesz poderia transferir seus eleitores para os distritos estratégicos: retiram-se eleitores tanto dos distritos em que se projeta vitória folgada, quanto dos distritos em que se projeta derrota certa, para registrá-los nos distritos de disputa acirrada.

Por fim, outra tática de Orbán para desequilibrar a competição eleitoral em favor de seu partido diz respeito à concessão indiscriminada de benefícios sociais antes de cada eleição. Nas eleições de 2022, o governo concedeu uma décima terceira parcela de aposentadoria aos idosos, isentou do imposto de renda pessoas com menos de 25 anos de idade e ainda protegeu o povo contra os efeitos da inflação, congelando preços de produtos como combustíveis e alimentos. Segundo Scheppele, “em eleições anteriores, essas benesses ganharam muitas pessoas.”¹²⁴

Com essas medidas, exemplificativamente descritas, o partido Fidesz tem deteriorado as instituições húngaras, conduzindo o país, a passos largos, para o autoritarismo. A propósito, o parlamento europeu afirmou que a Hungria não pode mais ser considerada uma democracia e qualificou o país como uma autocracia eleitoral¹²⁵. A *Freedom House* classifica a Hungria como um país parcialmente livre.¹²⁶ A competição existe, mas não há justiça entre os competidores, que estão em assimetria de condições para disputar os votos do eleitorado.

¹²³ SCHEPPELE, 2022, p. 25.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 48.

¹²⁵ NEWS EUROPEAN PARLIAMENT. **MEPs:** Hungary can no longer be considered a full democracy. 2022. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/> Acesso em: 22 jan. 2025.

¹²⁶ FREEDOM HOUSE. **Countries and territories.** Disponível em: <https://freedomhouse.org/> Acesso em: 22 jan. 2025.

András Pap aborda os motivos que levaram a Hungria a essa recessão democrática. O primeiro deles seria a falta de cultura política do povo. O autor traz dados que demonstram a apatia das pessoas em relação à política, bem como a descrença quanto aos valores democráticos e à economia de mercado.¹²⁷ Com base nisso, pode-se dizer que ocorre aquilo que Foa e Mounk chamaram de desconsolidação democrática, ou seja, a percepção crescente de que a democracia liberal não é o único jogo possível e que, diante de suas promessas não cumpridas, faz-se necessário buscar modelos alternativos de organização política.

O segundo motivo seria o fato de que, apesar da apatia política de grande parte do povo, a sociedade ainda é altamente politizável. Viktor Orbán explorou intensamente a estratégia da polarização, da retórica maniqueísta, demonizando e deslegitimando seus adversários políticos; transformou preferências políticas privadas em questões de identidade, apropriando-se de símbolos como forma de autodefinição contra aqueles que pensam de forma diversa.¹²⁸

O terceiro motivo teria sido a utilização da retórica da incompletude da transição democrática. Como já destacado, a Hungria seguiu a transição apenas emendando a Constituição de 1949. A emenda atendeu satisfatoriamente às exigências das democracias liberais: consubstanciava os direitos fundamentais, estabelecia um governo representativo eleito, definia um sistema de freios e contrapesos e criava um Tribunal Constitucional forte. Do ponto de vista técnico, uma nova Constituição era desnecessária. Porém, a inexistência desse efeito simbólico, associada à expressa previsão preambular de que a Constituição tinha caráter transitório, deu a Orbán o poder de usar a retórica de que o país ainda não havia saído comunismo.¹²⁹

O quarto motivo teria sido o discurso de Orbán acerca da estabilidade e da governança. O país, segundo o premiê húngaro, deveria ser governado por um único partido de direita, sem debates “desnecessários” que só “atravancam” o desenvolvimento. Usou-se do argumento de que esse governo, baseado na oposição entre liberais e socialistas, não teria funcionado, servindo apenas aos interesses da elite: o povo teria sido negligenciado, abandonado.¹³⁰

¹²⁷ PAP, 2018, p. 35.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 37.

¹²⁹ *Ibidem*, p. 38.

¹³⁰ *Ibidem*, p. 39.

O quinto fator destacado por András Pap foi a crise econômica de 2008, que teria afetado sensivelmente a Hungria, que já estava bastante endividada, tendo experimentado uma evolução crescente do déficit orçamentário entre 2002 e 2008.¹³¹

Além disso, pode-se acrescentar mais um motivo que diz respeito à retórica populista de Viktor Orbán. O populismo é uma ideologia que concebe a sociedade com sendo separada em dois campos, homogêneo e antagônico, e o governo como sendo expressão da vontade geral do povo.¹³²

Assim, Viktor Orbán nega a existência de uma sociedade multicultural na Hungria, instrumentalizando politicamente grupos minoritários, tratando-os não apenas com desprezo, mas também com ameaças. Em entrevista ao jornal *Napi Gazdaság*, Orbán chegou a afirmar que multiculturalismo é a coexistência de várias civilizações e várias religiões e que seu governo faria tudo o que estivesse ao alcance para evitar essa coexistência na Hungria.¹³³ Logo após a vitória em 2022, teria dito que os húngaros não são uma “raça mista” e que não queriam tornar-se uma, acrescentando que os países que misturaram europeus com não europeus “não são mais nações”. E, para completar, procura endossar sua posição xenofóbica com base em teoria da conspiração, segundo a qual a miscigenação do povo europeu, por meio da migração, é “um truque ideológico da esquerda institucionalista”.¹³⁴

Com esse pensamento, para Viktor Orbán, povo é o grupo homogêneo de pessoas húngaras, cristãs e heterossexuais. Seu governo alavanca preconceitos contra minorias étnico-raciais e sexuais, que são os antagônicos no contexto de sua política populista. Esses grupos passaram a ser tratados como ameaça ao grupo homogêneo e majoritário. A comunidade LGBTQ é vista como ameaça à inocência e à pureza das crianças, conforme demonstra a aprovação da lei de propaganda em 2021, que proibiu a exposição de materiais LGBTQs a crianças, equiparando esses materiais à pornografia.¹³⁵ Semelhantemente, minorias étnico-raciais são vistas como ameaça à homogeneidade da “nação húngara”. Com esse discurso do “nós contra

¹³¹ PAP, 2018, p. 41.

¹³² MUDDE, Cas; KALTWASSER, Cristóbal Rovira. **Populism: a very short introduction**. New York: Oxford Academic, 2017, p. 6.

¹³³ PAP, 2018, p. 101-102.

¹³⁴ WALKER, Shaun; GARAMVOLGYI, Flora. Viktor Orbán sparks outrage with attack on ‘race mixing’ in Europe. **The Guardian**, 24 de julho de 2022. Disponível em <https://www.theguardian.com/> Acesso em: 23 jan 2025.

¹³⁵ KONRAD, Bleyer-Simon; KREKÓ, Péter. Desinformation Landscape in Hungary, **EU Dsinfolab**, junho de 2023. Disponível em: <https://www.disinfo.eu/> Acesso em: 23 jan. 2025.

eles”, apoiado por uma densa rede de *fake news* sobre migrantes, Órban consegue mobilizar as massas em favor dos projetos políticos de seu partido.

No descrito, nota-se que a Hungria, tal como reconheceu o parlamento europeu, não é mais uma autêntica democracia. Viktor Orbán, em 2010, ascendeu ao poder legitimamente pelas vias eleitorais, tendo seu Partido Fidesz, em coligação com o Partido Popular Democrata-Cristão, alcançado maioria de dois terços no parlamento húngaro. Com essa maioria parlamentar, Viktor Orbán emendou a Constituição, aprovou uma nova Constituição e editou diversas leis com o propósito de perpetuar-se indefinidamente no poder. Entre as alterações da ordem jurídica, estão medidas orientadas a enfraquecer a Corte Constitucional, a redefinir constantemente regras eleitorais com vistas a favorecer o partido governista e a controlar a imprensa, destruindo o pluralismo de informação, inclusive mediante assédio e ameaças aos veículos independentes que ainda resistem. Tudo isso faz da Hungria, hoje, uma autocracia eleitoral: as eleições existem, mas são injustas, não havendo chances significativas de a oposição vencer.

4.2 Venezuela: Chávez e a Democracia Plebiscitária

A Venezuela também é vista como exemplo de recessão democrática.¹³⁶ Essa recessão democrática iniciou-se no país com a eleição de Hugo Chávez em 1998. Chávez, um coronel militar, competiu nas eleições como um *outsider*, um ator antissistema, sem nunca haver ocupado um cargo político antes. Projetava-se como quem iria combater a corrupção endêmica que assolava o país, com o domínio político dos dois partidos que o governavam desde o Pacto de Punto Fijo de 1958. Apesar da sua pouca projeção política, Chávez ganhou notoriedade por liderar um golpe militar fracassado em 1992, irrompido no contexto dos tumultos ocasionados pelas medidas de austeridade, adotadas a partir de 1989, em razão da crise econômica relativa à queda nos preços do petróleo.¹³⁷

A ascensão ao poder baseou-se numa plataforma reformista, vendida como algo novo, completamente contrário à velha política da bipartidarquia corrupta que

¹³⁶ GRABER *et al.*, 2018; LANDAU, 2013.

¹³⁷ LANDAU, David. Constitution-making and authoritarianism in Venezuela: first time as tragedy, the second as farce. In. GRABER, Mark; LEVINSON, Sanford; TUSHNET, Mark. **Constitutional Democracy In Crisis?** New York: Oxford University Press, p. 161-175, 2018, p. 163.

governava a Venezuela há mais de 40 anos. A promessa era de um regime político, inédito, cujas principais promessas envolviam a incorporação das massas populares no processo de tomada das decisões políticas (democracia plebiscitária).¹³⁸

Chávez conseguiu ser eleito com 56% dos votos. Contudo, não obstante a vitória, as instituições ainda estavam dominadas pelos partidos do *establishment*. No Congresso, ele tinha apoio de cerca de um terço dos parlamentares e a maioria dos governos estaduais estava nas mãos da oposição. Em vez de tentar negociar com o parlamento eventual reforma da Constituição de 1961, Chávez decidiu convocar um plebiscito, a fim de consultar o povo sobre a necessidade de uma assembleia constituinte — manobra que foi cancelada pela Corte Suprema —, tendo a consulta sido aprovada por uma maioria significativa. Com isso, foram convocadas as eleições para a escolha dos constituintes, que resultou numa vitória expressiva das forças chavistas, com 93% dos assentos da assembleia. Embora a aprovação da Constituição não tenha tido participação da oposição, o processo constituinte não foi isento de debate, tendo havido ampla participação popular.¹³⁹

O texto em si, a despeito de consubstanciar alguma concentração de poder na figura do presidente, estava dentro dos limites de uma democracia liberal. Talvez o maior problema, naquele momento constitucional, tenha sido os poderes a que se arrogou a assembleia constituinte, tendo-se declarado soberana sobre todas as outras instituições — inclusive, simbolicamente, sobre o próprio presidente —, razão pela qual lhe seria facultado remodelar todas elas. Assim, fechou o parlamento nacional e assembleias legislativas e ainda substituiu autoridades judiciais. Conforme Landau, a constituinte “tornou-se um ator despótico e todo poderoso durante cerca de um ano, entre o momento em que foi constituída e o primeiro conjunto de eleições ao abrigo da nova Constituição”.¹⁴⁰ Chávez assumiu a presidência enfrentando forte oposição e, pouco tempo depois, passou a controlar todas as principais instituições.

Portanto, após ser eleito, Chávez passou a se utilizar de mecanismos do constitucionalismo democrático com fins autoritários, buscando desconstituir, sob pretextos populistas, as instituições de controle do poder político. Esse processo de

¹³⁸ JIMÉNEZ, Alfredo Ramos. Partidocracia y democracia plebiscitaria: el ascenso de un “nuevo régimen” em Venezuela. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, n. 13, p. 111–121, 2002, p. 111.

¹³⁹ LANDAU, 2018, p. 164.

¹⁴⁰ *Ibidem*, 2018, p. 165.

declínio democrático ganhou força com a tentativa fracassada de golpe da oposição, em 2002, que motivou Chávez a acelerar seu domínio sobre instituições fundamentais, como os meios de comunicação social e o próprio poder judiciário. A Corte Suprema, por exemplo, que até então guardava certa distância do chavismo, foi ampliada, permitindo que o líder populista nomeasse membros leais ao governo, além dos mecanismos criados para remover os juízes “desobedientes”. Desde então, o Tribunal Supremo passou a ser extremamente leniente com as manobras antidemocráticas de Hugo Chávez, inclusive em relação a regras criadas com o propósito manifesto de prejudicar a capacidade competitiva da oposição.¹⁴¹

Landau explica que uma das estratégias de Chávez para ampliar sua projeção política foi a utilização de programas inovadores de gastos sociais, financiados com receitas oriundas do aumento nos preços do petróleo, tendo “direcionado parte desses gastos de modo a maximizar seu impacto eleitoral”.¹⁴²

Além disso, Chávez, já com o parlamento dominado, conseguiu aprovar lei que permitia ao governo suspender ou revogar concessões de transmissão de canais privados, em caso de conveniência para os interesses da nação, para a ordem pública ou para a segurança nacional. Também aprovou lei que proíbe a transmissão de material, inclusive pela internet, que fomente ansiedade no público ou perturbe a ordem pública, que incite a desobediência ou o não reconhecimento da autoridade legalmente constituída. Proibiu ainda o financiamento estrangeiro de organizações não governamentais ligadas à defesa dos direitos humanos e políticos.¹⁴³ Assim como na Hungria, havia a pretensão de dominar os meios de comunicação, inclusive com mecanismos legais de assédio e de pressão sobre veículos independentes.

Outra tática de Chávez para perpetuar-se no poder, valendo-se dos mecanismos do constitucionalismo democrático, foi a abolição dos limites de mandato. Nos termos da Constituição de 1999, permitia-se uma única reeleição. Caminhando para o final de seu segundo mandato, que se encerraria em 2011, ele conseguiu emendar a Constituição para acabar com o limite de mandatos, permitindo, assim, reeleições indefinidas. A emenda ainda foi submetida a referendo, tendo sido

¹⁴¹ LANDAU, 2018, p. 166.

¹⁴² *Ibidem*, p. 167.

¹⁴³ CORRALES, Javier. The authoritarian resurgence: autocratic legalism in Venezuela. **Journal of Democracy**, v. 26, n. 2, p. 37-51, 2015, p. 39.

aprovada por 54,36% dos votos.¹⁴⁴ A Suprema Corte, dominada por Chávez, considerou a manobra compatível com a Constituição,¹⁴⁵ e o líder venezuelano não somente conseguiu concorrer às eleições de 2012, como sagrou-se vencedor.

Conforme Corrales, o arsenal de leis autocráticas aprovadas na Venezuela possui duas características. A primeira delas é que a dimensão autoritária nem sempre é evidente. Ela costuma estar imersa num emaranhado de disposições que, vistas em conjunto, acabam aparentando um aspecto positivo e suscitando o apoio popular. Contudo, essas leis sempre contêm uma cláusula que fortalece mais o Poder Executivo do que os outros atores estatais. A segunda característica é que tais leis são aprovadas e promulgadas em absoluto respeito ao processo legislativo constitucionalmente estabelecido.¹⁴⁶

Com a morte de Chávez em 2013, esperava-se que a Venezuela saísse da autocracia eleitoral em direção à democracia. Mas, a realidade foi diversa: o regime declinou para um autoritarismo ainda mais virulento sob a liderança de Maduro.

De acordo com a Constituição venezuelana de 1999, na hipótese de morte do presidente, novas eleições deveriam ser realizadas no prazo de 30 dias. Maduro, então vice-presidente, concorreu e ganhou o pleito, por uma maioria apertada de 50,6%.¹⁴⁷ Logo após as eleições, instaurou-se uma crise generalizada, envolvendo contração econômica, hiperinflação, escassez de recursos básicos, como alimentos e medicamentos, alta taxa de criminalidade e crescente percepção de corrupção endêmica no governo. O problema é que Nicolás Maduro é um líder bem menos carismático e habilidoso do que foi Chávez. Para manter o poder diante desse cenário, ele passou a usar, cada vez mais, a força bruta, reprimindo com violência protestos e oposições ao seu governo. Apesar do frequente uso da força, o constitucionalismo abusivo continuava a ser empregado, mas num outro nível, um tanto menos delicado: brandiu “a lei como um porrete cada vez mais deselegante e transparente contra oponentes”, nas palavras de Landau.¹⁴⁸

¹⁴⁴ JARDIM, Cláudia. Chávez vence referendo e conquista reeleição ilimitada. **BBC News Brasil**, Caracas, 15 de fevereiro de 2009. Disponível em: <https://www.bbc.com/> Acesso em: 24 jan 2025.

¹⁴⁵ TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTIÇA. Sala Constitucional. **Acórdão n.º 53**, de 2 de fevereiro de 2009.

¹⁴⁶ CORRALES, 2015, p. 40.

¹⁴⁷ BBC NEWS BRASIL. **Chavismo vence eleição apertada e tensa na Venezuela**. 2013. Disponível em: <https://www.bbc.com/> Acesso em: 24 jan. 2025.

¹⁴⁸ LANDAU, 2018, p. 169 (tradução nossa).

O declínio em direção ao autoritarismo acentuou-se ainda mais após as eleições legislativas de 2015, que deu à oposição cerca de dois terços dos assentos do parlamento. Com essa maioria, a oposição tinha poder de alterar a Constituição¹⁴⁹, destituir membros do Tribunal Supremo¹⁵⁰ e convocar Assembleia Constituinte¹⁵¹. Logo, Nicolás Maduro empreendeu suas táticas para evitar a perda de poder, começando a difundir a narrativa de que as eleições haviam sido fraudadas. Por ocasião das comemorações dos 185 anos da morte de Simón Bolívar, no Panteão Nacional, Maduro afirmou que as investigações abertas apontavam a existência de elementos probatórios de “como grupos se moveram para controlar parte do sistema eleitoral, violar os seus mecanismos de segurança e pagar votos”¹⁵²

Nicolás Maduro levou essas acusações à Suprema Corte, a qual, ainda dominada pelo chavismo, acabou acolhendo-as parcialmente e determinando a suspensão do processo eleitoral em relação aos deputados do Amazonas.¹⁵³ Essa decisão judicial desencadeou profunda crise institucional entre os poderes; a Assembleia Nacional recusou-se a dar cumprimento à ordem do Tribunal Supremo, empossando todos os deputados. O descumprimento da ordem judicial deu origem a outro problema: primeiro, a Corte Suprema proferiu outra decisão, declarando situação de desacato por parte da Assembleia Nacional e, conseqüentemente, a nulidade de todos os atos por ela praticados; segundo, mais uma decisão foi proferida, no sentido de reconhecer omissão legislativa inconstitucional quanto ao exercício dos poderes de controle político.¹⁵⁴

¹⁴⁹ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (1999). Artigo 343. A iniciativa de reforma constitucional tramitará pela Assembleia Nacional na forma seguinte: [...] 5. O projeto de reforma se considerará aprovado com o voto de dois terços dos e das integrantes da Assembleia Nacional (tradução nossa).

¹⁵⁰ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (1999). Artigo 265. Os magistrado ou magistradas do Tribunal Supremo de Justiça poderão ser removidos ou removidas pela Assembleia Nacional mediante uma maioria qualificada de dois terços, prévia audiência concedida ao interessado ou interessada, no caso de faltas graves já qualificadas pelo Poder Cidadão, nos termos do que a lei estabeleça (tradução nossa).

¹⁵¹ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (1999). Artigo 348. A iniciativa de convocação de Assembleia Nacional Constituinte caberá ao Presidente ou Presidenta da República no Conselho de Ministros; à Assembleia Nacional, mediante acordo de dois terços de seus integrantes; ao Conselho Municipais, em conselho, mediante o voto de dois terços deles; aos quinze por cento dos eleitores inscritos e eleitoras inscritas no Registro Civil e Eleitoral (tradução nossa).

¹⁵² Maduro fala em fraude eleitoral nas eleições ganhas pela oposição. **Agência Brasil**, Caracas, 18 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br> Acesso em: 25 jan. 2025.

¹⁵³ TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTIÇA. Sala Eleitoral. **Acórdão n.º 260**, de 30 de dezembro de 2015.

¹⁵⁴ BREWER-CARÍAS, Allan. El desconocimiento judicial de la elección popular de diputados. **Revista de Derecho Público**, n. 145-146, 2016, p. 285-318. Ver também os Acórdãos n.º 1 de 11 de janeiro de 2016 e n.º 3 de 14 de janeiro de 2016, ambas da Sala Constitucional do Tribunal Supremo de Justiça.

Outras importantes decisões pró-Maduro foram proferidas pela Corte. Ainda no contexto dessa decisão, que declarou a nulidade da atuação da Assembleia Nacional, enquanto ela estivesse em situação de desacato, a Corte Suprema permitiu que Maduro aprovasse o orçamento por meio de decreto validado pelo próprio Tribunal.¹⁵⁵ A oposição tentou mudar a Constituição, de maneira a reduzir em dois anos o mandato de Maduro. Essa emenda foi declarada inconstitucional, sob o argumento de violação ao princípio da irretroatividade.¹⁵⁶ Provavelmente, a mais dramática de todas as decisões do Supremo Tribunal foi a de retirar todos os poderes da Assembleia Nacional, arrogando-se, em consequência, no poder legislativo.¹⁵⁷ Assim, o Tribunal tinha a prerrogativa de exercer o poder legislativo ou delegá-lo a quem ele quisesse.

Além disso, a Assembleia também tentou convocar um *recall* para revogar o mandato de Nicolás Maduro. Contudo, o Conselho Nacional Eleitoral (CNE) estabeleceu uma série de requisitos que praticamente tornaria impossível a realização da medida, como, por exemplo, coleta de assinatura de 20% dos eleitores em todos os estados da Federação, em prazo de 3 dias.¹⁵⁸

Para além dessa série de medidas controversas, apoiadas pela Corte Suprema, Maduro convocou, em 2017, uma nova Assembleia Constituinte. A convocação foi unilateral, não passou por debate com a oposição, nem se submeteu a referendo popular, à dessemelhança do que ocorreu com a Constituinte de 1999, sob a liderança de Hugo Chávez. Além disso, Maduro definiu unilateralmente as regras eleitorais, de modo que a composição da Constituinte fosse alinhada ao seu governo, o que, somado ao boicote da oposição, terminou por permitir que o governo ganhasse todas as 545 cadeiras. Em 2018, Landau já vaticinava que essa Assembleia Constituinte não tinha propósitos reais de estabelecer uma nova Constituição, mas apenas se valer daquele “poder soberano” em que se investiu a Constituinte de 1999, que envolvia a capacidade de destituir os membros das principais instituições, inclusive da Assembleia Nacional e, simbolicamente, da própria presidência.

¹⁵⁵ TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTIÇA. Sala Constitucional. **Acórdão n.º 810**, de 21 de setembro de 2016.

¹⁵⁶ TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTIÇA. Sala Constitucional. **Acórdão n.º 274**, de 21 de abril de 2016.

¹⁵⁷ TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTIÇA. Sala Constitucional. **Acórdão n.º 156**, de 28 de março de 2017.

¹⁵⁸ LANDAU, 2018, p. 170.

De fato, como antevisto por Landau, a Constituinte durou 3 anos (de 2017 a 2020), ao longo dos quais assumiu o poder legislativo e concluiu seus trabalhos sem uma nova Constituição e com o antigo parlamento destituído.

Os intentos autoritários de Maduro tornaram-se ainda mais óbvios a partir das eleições de 2024. O sistema eleitoral da Venezuela é extremamente seguro, envolvendo múltiplas instâncias de controle.¹⁵⁹ À semelhança do Brasil, há uma identificação biométrica do eleitor, antes que ele deposite seu voto em uma urna eletrônica, que não tem conexão com a internet. Além disso, cada voto registrado na urna eletrônica é impresso, podendo o eleitor conferir se a impressão corresponde ao voto que ele registrou na urna eletrônica. Havendo correspondência, ele deposita a cédula impressa em uma urna comum. Ao final da votação, todas as urnas eletrônicas emitem um extrato impresso com o resultado dos votos nela registrados e com a identificação do local de votação (é o que eles chamam de ata eleitoral). Cada um dos quatro mesários, escolhidos aleatoriamente entre os eleitores da localidade, pode levar uma cópia dessa ata. Também podem obter cópia dessa ata as testemunhas: cada candidato pode indicar uma testemunha para cada urna eletrônica. Assim, as atas eleitorais impressas das urnas eletrônicas são acessíveis. Além disso, outro ponto que torna todo o processo ainda mais seguro é que essas atas eleitorais vêm com um QR Code, com todas as informações textuais. Assim, planilhar essas informações torna-se uma tarefa fácil, afastando eventuais erros com transcrição manual das informações ou com o uso de leitores óticos.^{160,161,162}

Assim, há duas vias para auditar os resultados das urnas eletrônicas divulgados pelo Conselho Nacional Eleitoral: a contagem manual das cédulas de voto impresso e a conferência das atas eleitorais emitidas pelas urnas eletrônicas.

Não obstante toda a segurança do sistema eleitoral venezuelano, o Conselho Nacional Eleitoral (CNE) declarou a vitória de Nicolás Maduro. Diante disso, a

¹⁵⁹CARTER PRAISES VENEZUELA'S E-VOTING TECHNOLOGY. **Canal Smartmatic**. Disponível em: <https://www.youtube.com/> Acesso: 12 jan. 2025. Jimmy Carter chegou a afirmar que o sistema de votação da Venezuela seria o melhor entre os mais de 90 que ele já havia monitorado.

¹⁶⁰ CORRALES, Javier; KRONICK, Dorothy. How Maduro stole Venezuela's vote. **Journal of Democracy**, v. 36, n. 1, jan. 2025, p. 36-49.

¹⁶¹ RESULTADOS COM VZLA. **Resultados-2024-CSV**. Disponível em: <https://static.resultadoscon.vzla.com/> Acesso: 12 jan. 2025. Extrato de uma urna eletrônica, também chamado de "acta de escrutínio"

¹⁶² Conforme se observa, à exceção da parte referente à impressão da cédula de voto, o sistema venezuelano é extremamente semelhante ao brasileiro, que também emite os boletins de urnas e disponibiliza cópias aos fiscais dos partidos políticos.

oposição, liderada por Edmundo González, principal concorrente de Maduro, buscou recolher todos as atas eleitorais, tendo conseguido reunir, em tese, cerca de 85%. Com base na apuração dessas atas recolhidas, Edmundo González teria vencido as eleições de 2024 com 67% dos votos, contra 30% de Nicolás Maduro. A diferença de votos entre González e Maduro (cerca de 4 milhões) seria maior do que a quantidade de eleitores que votam nas urnas cujas atas eleitorais não foram localizadas (cerca de 2,8 milhões).¹⁶³ Brasil e Colômbia, por exemplo, manifestaram-se no sentido de que não reconhecerão a vitória de Maduro se as atas eleitorais não forem apresentadas.¹⁶⁴ Os Estados Unidos, por sua vez, adotaram uma postura mais radical, reconhecendo a vitória de Edmundo González.¹⁶⁵

À primeira vista, esse tipo de segurança eleitoral parece contraditório para um governo autoritário. Contudo, como explicam Corrales e Kronick, esse sistema é herança da era Chávez, tendo sido instituído numa época em que ele gozava de amplo apoio popular. Chávez não precisava fraudar as eleições; pelo contrário, precisava de um sistema seguro e auditável, que, a propósito, mostrou-se extremamente útil nas suas reeleições de 2006 e 2012. Muitos criticaram os métodos que Chávez utilizou para inclinar a competição eleitoral a seu favor, como gastos públicos, demissões, censura e intimidação, mas poucos questionaram os resultados das eleições. Então, esse sistema eleitoral seguro conferia maior legitimidade ao governo chavista.¹⁶⁶

Já a razão pela qual Maduro manteve esse tipo de sistema eleitoral teria envolvido sua percepção pessoal de que ele poderia vencer as eleições. Por mais que soubesse das chances reais de perda, em vez de remodelar o sistema, “ele optou por comprar um seguro de perda eleitoral na forma de lealdade das forças armadas”.¹⁶⁷ O raciocínio era simples: ou Maduro venceria as eleições, num sistema eleitoral transparente, o que reforçaria sobremaneira sua legitimidade, ou Maduro perderia as eleições e os militares mantê-lo-iam no poder.¹⁶⁸ Aliás, as forças pró-Maduro logo trataram de reprimir violentamente os protestos populares contra o resultado das

¹⁶³ RESULTADOS COM VZLA. **Resultados – Nacional**, 3 enero 2025, Caracas. Disponível em: <https://resultadosconvzla.com/> Acesso em: 12 jan. 2025

¹⁶⁴ PLANALTO. Presidência da República. **Declaração conjunta de Brasil e Colômbia**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/> Acesso em: 27 jan. 2025.

¹⁶⁵ PERRIN, Fernanda. EUA reconhecem Edmundo Gonzáles presidente eleito da Venezuela. **Folha de São Paulo**. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/>. Acesso em: 27 jan. 2025.

¹⁶⁶ CORRALES; KRONICK, 2025, p. 41.

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 42 (tradução nossa).

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 43.

eleições divulgado pelo CNE, havendo dados que apontam que, até 4 de setembro de 2024, já havia 24 mortos e 2.400 pessoas detidas.¹⁶⁹

Apesar dos protestos, Maduro segue sem apresentar as atas das urnas eletrônicas, agora com o respaldo do Tribunal Supremo de Justiça, que não só atestou a regularidade do pleito, como proibiu a divulgação das atas eleitorais.¹⁷⁰

Portanto, à luz dessas considerações, nota-se que a Venezuela, inicialmente uma autocracia eleitoral, tornou-se um regime puro e simplesmente autoritário. De acordo com a *Freedom House*, a Venezuela é classificada hoje como um país não livre. Seu caso é ainda mais grave do que o da Hungria, uma vez que o regime parece ter atingido um nível em que a manutenção no poder se dá não mais em razão de eleições injustas, mas sim da força bruta.

A Venezuela fornece uma lição importante sobre os caminhos a que pode levar a utilização desvirtuada de mecanismos do próprio constitucionalismo democrático. Chávez assumiu o poder a partir de uma competição eleitoral e convocou uma Assembleia Constituinte com base em um plebiscito. Eleições, plebiscito e assembleia constituinte: indiscutivelmente ferramentas de uma democracia constitucional. Contudo, uma vez instalada, a Assembleia Constituinte arrogou-se em amplos poderes, destituiu o parlamento e convocou novas eleições. Agora, com uma composição parlamentar favorável, Chávez conseguiu aprovar diversas normas para minar a capacidade de controle das instituições e para desequilibrar a disputa eleitoral. Sob Maduro, ficou clara a utilidade de domínio sobre as instituições-chaves de um constitucionalismo democrático. A Corte Suprema proferiu diversas decisões em apoio a ele, como a que desincumbiu o governo de apresentar as atas eleitorais referentes às eleições de 2024 ou, ainda, a que desinvestiu a Assembleia Nacional de seus poderes de legislação e controle do poder político, sob o fundamento desvirtuado de omissão inconstitucional. Essa é uma ferramenta que, bem utilizada, desempenha um papel relevantíssimo no constitucionalismo contemporâneo, que preza pela força normativa da Constituição e pela eficácia de suas disposições.

¹⁶⁹ HUMAN RIGHTS WATCH. **Venezuela**: Repressão brutal contra manifestantes e eleitores. 2024. Disponível em: <https://www.hrw.org/>; Acesso em: 27 jan. 2025.

¹⁷⁰ TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTIÇA. Sala Eleitoral. **Acórdão n.º 31**, de 22 de agosto de 2024.

5 RECESSÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL: GOVERNO BOLSONARO

Em prefácio à edição brasileira de sua obra “O povo contra a democracia”, Yascha Mounk, cientista político e professor da Universidade de Johns Hopkins, afirmou que a eleição de Bolsonaro teria sido o evento mais significativo da história brasileira desde a queda da ditadura militar e que, pelos próximos anos, o povo teria de lutar pela própria sobrevivência da democracia liberal. O professor norte-americano ainda retratou o ex-Presidente Jair Bolsonaro como o “adversário mais poderoso” que a democracia brasileira enfrentava em meio século.¹⁷¹

Tereza Cravo, professora da Universidade de Coimbra, publicou artigo em que retratou o resultado das eleições presidenciais brasileiras de 2018 como uma frente do desafio global à democracia liberal. Afirmou que a vitória de Bolsonaro representava não apenas um avanço para a agenda da extrema direita, mas também um incentivo para o surgimento de movimentos semelhantes em todo o mundo. Ela ainda argumentou que a eleição de Bolsonaro é um sinal de que o extremismo tem aumentado no mundo e que o fato de o Brasil ter dado “uma guinada para a extrema direita deveria preocupar os democratas em todos os lugares”.¹⁷²

Do mesmo modo, Sérgio Abranches e outros pensadores habituados ao debate político nacional publicaram 22 ensaios sobre o Brasil de 2019, reunidos sob o título “Democracia em risco?” Muitos desses pensadores expressaram suas preocupações quanto ao futuro da democracia brasileira frente à eleição de Jair Bolsonaro. Ilustrativamente, Conrado Hubner Mendes afirma que, considerada a plataforma do presidente eleito, a integridade e a permanência do projeto constitucional estariam ameaçadas e que Bolsonaro estava vindo para encarnar um espírito antipolítico que tem corroído a democracia em várias partes do mundo.¹⁷³

Esses pensadores, àquela altura, traziam um olhar prospectivo para o fenômeno político que se irrompia em 2018, com as eleições presidenciais. O que se busca com este trabalho, no entanto, é o oposto: propõe-se um olhar retrospectivo. Doravante, com o benefício do tempo, busca-se verificar se o governo de Bolsonaro

¹⁷¹ MOUNK, 2019, p. 10.

¹⁷² CRAVO, Tereza Almeida. The 2018 brazilian elections and the global challenge to democracy. **Global Affairs**, v. 5, n. 1, p. 1-4, 2019, p. 4 (tradução nossa).

¹⁷³ MENDES, Conrado Hubner. A política do pânico e circo. In. **Democracia em Risco?** 22 ensaios sobre o Brasil hoje. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 230-231.

constituiu, de fato, uma ameaça ao constitucionalismo democrático. Estaria o Brasil inserido nesse contexto global de recessão democrática? Bolsonaro assemelhar-se-ia a líderes autocráticos como Órban, Chávez e Maduro? Ele instrumentalizou ou, ao menos, tentou instrumentalizar os mecanismos da democracia constitucional em favor de um projeto pessoal de poder?

5.1 Crise Multidimensional e a Ascensão de Bolsonaro

A eleição de Bolsonaro não foi um fenômeno que emergiu do nada. Houve a confluência de múltiplos fatores, sem os quais tornaria impossível ou improvável a eleição de um candidato como ele, sem um partido estruturado para apoiá-lo (PSL) e com pouquíssimo tempo de televisão e rádio (8 segundos e 11 inserções¹⁷⁴). Deputado do baixo clero, um tanto pitoresco, que, apesar dos mais de 30 anos como parlamentar, nunca teve expressão no cenário político, sendo conhecido mais pelas suas manifestações excêntricas de saudosismo à ditadura militar. Talvez por essas razões ele não tenha sido levado a sério como merecia.

Mas, uma crise multidimensional criou as condições que deram a Bolsonaro a oportunidade de projetar-se politicamente. O país enfrentava, desde 2014, uma das piores e mais prolongadas recessões econômicas. A essa dimensão, soma-se a Operação Lava-Jato, que trazia às claras o podre da política brasileira, revelando o envolvimento de caciques políticos em grandes esquemas de corrupção. Por fim, uma terceira dimensão da crise eram os problemas ligados à segurança pública.¹⁷⁵ Cada uma dessas dimensões, associadas ao histórico político de Bolsonaro, deu a ele a oportunidade de explorar uma retórica que encontrava ressonância com os anseios e aspirações de grande parcela da população brasileira.

Em 2013, eclodiram as primeiras grandes manifestações populares do período pós-redemocratização, que ficaram conhecidas como as “Jornadas de Junho”. As manifestações começaram em razão do aumento na tarifa de ônibus na cidade de

¹⁷⁴ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resolução n.º 23.590**, de 28 de agosto de 2018. Art. 1º, inciso VIII; art. 16, parágrafo único, inciso IX. Dispõe sobre o plano de mídia do horário eleitoral gratuito.

¹⁷⁵ Sobre os fatores que permitiram a ascensão de Bolsonaro, ver, entre outros: BARROS, Celso Rocha de. Uma história de dois azares e um impeachment. In. **Democracia em risco?** 22 ensaios sobre o Brasil hoje. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 71-82; CRAVO, 2019; HUNTER, Wendy; POWER, Timothy. Bolsonaro and Brazil's Illiberal Backlash. **Journal of Democracy**, v. 30, n. 1, p. 68-82, 2019.

São Paulo, mas logo se alastraram para alcançar dimensões nacionais e várias outras reivindicações mais genéricas, como saúde e educação, além de expressarem descontentamento com as próprias instituições políticas.¹⁷⁶ Esse foi o primeiro grande estresse do governo Dilma, o prelúdio de seu *impeachment* em 2016.

Em 2013, a economia ainda teve um desempenho aceitável, tendo o PIB crescido em 3%. Contudo, os anos que se seguiram foram de profunda recessão, que seguiu um período de grande crescimento durante os governos Lula, com a alta internacional nos preços das commodities e políticas internas bem-sucedidas de transferência de renda, como o bolsa-família e salários mínimos mais altos. Esse passado próspero contrastou com a nova situação econômica do país, dando contornos ainda mais dramáticos à crise que se instaurou no governo Dilma. Em 2014, o crescimento do PIB foi de 0,5%. Já em 2015 e 2016, o PIB teve duas quedas seguidas (-3,5% e -3,3%, respectivamente). Embora tenha voltado a crescer sob a gestão Temer, esse crescimento foi pífio (1,3% em 2017 e 1,8% em 2018). Em 2017, a taxa de desemprego tinha atingido nível recorde (13,9%).¹⁷⁷

À crise econômica somaram-se as investigações da Operação Lava-Jato, que colocavam no centro de grandes esquemas de corrupção figuras políticas importantes, sobretudo figuras ligadas aos partidos do *establishment*, como PP, PSDB, PMDB (hoje MDB) e PT. Entre os diversos investigados, denunciados ou condenados, estavam proeminentes deputados federais, senadores, governadores e até mesmo um ex-presidente da República. Tudo isso contribuiu para construir a imagem de contaminação generalizada das instituições políticas.

Por fim, um terceiro fator que contribuiu para o contexto que permitiu a Jair Bolsonaro ascender ao poder foi o problema da segurança pública. De acordo com os dados do Atlas da Violência 2024, do Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA), observa-se que, em 2017, foram registrados 65.602 homicídios — uma taxa de 31,8 homicídios para cada 100 mil habitantes. Essa foi a maior taxa de homicídios dentro da série

¹⁷⁶ SCHERER-WARREN, Ilse. Manifestações de rua no Brasil 2013: encontros e desencontros na política. **Caderno CRH**, v. 27, n. 71, p. 417-429, 2014.

¹⁷⁷IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **SCNT - Sistema de Contas Nacionais Trimestrais**; IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PNAD Contínua - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/> Acesso em: 22 jan. 2025

histórica disponibilizada no relatório, de 1980 a 2022.¹⁷⁸ Além disso, no mesmo ano, 17 cidades brasileiras estavam entre as 50 cidades mais perigosas do mundo.¹⁷⁹

Celso de Barros, em tom irônico, afirma que crises dessa natureza elegeem, no máximo, um Jânio Quadros. Segundo ele, “para eleger Bolsonaro, você precisa dar azar, e não pode ser só uma vez”.¹⁸⁰ Barros fala de dois “azares”. O primeiro diria respeito à coincidência entre a crise econômica e a Operação Lava-Jato, que, para ele, não necessariamente precisariam coexistir, já que, por mais que as cifras supostamente desviadas pudessem ser altas, o déficit público era muito maior. Com corrupção ou sem corrupção, segundo Barros, a crise econômica ainda sim existiria. Mas essa simultaneidade entre crise econômica e Lava-Jato criou, no imaginário do povo, a ideia de que a crise era resultado da corrupção. Criou-se a ideia de que o Estado estava em crise porque os políticos teriam roubado tudo.¹⁸¹ O segundo “azar” teria sido a facada sofrida por Bolsonaro, que não apenas contribuiu para um espírito de solidariedade ao presidenciável, mas também lhe serviu de subterfúgio para que ele se eximisse de comparecer aos debates televisionados. Para Barros, toda vez que Bolsonaro se expunha em debate, sua rejeição aumentava.¹⁸²

Portanto, a confluência desses três fatores deu origem a uma crise multidimensional, que, associada ao histórico político de Jair Bolsonaro, criou o contexto que lhe permitiu projetar-se politicamente e conseguir apoio popular suficiente para eleger-se presidente da República.

5.2 Brasil Pré-2018 e a Desconsolidação Democrática

Essa crise multidimensional contribuiu para agravar a desconfiança do povo em relação às instituições políticas, aos partidos do *establishment* e à própria democracia representativa. Crise econômica, corrupção e falha grave nos serviços de segurança pública transpareceram ao cidadão que os políticos constituem uma classe autointeressada, que instrumentaliza o Estado para perseguir interesses privados em

¹⁷⁸ CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (Coords). **Atlas da violência 2024**. Brasília: Ipea/FBSP, 2024, p. 9-14.

¹⁷⁹ Estas são as 50 cidades mais violentas do mundo (e 17 estão no Brasil). **BBC News**, 7 de março de 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/> Acesso em: 30 jan 2025.

¹⁸⁰ BARROS, 2019, p. 71.

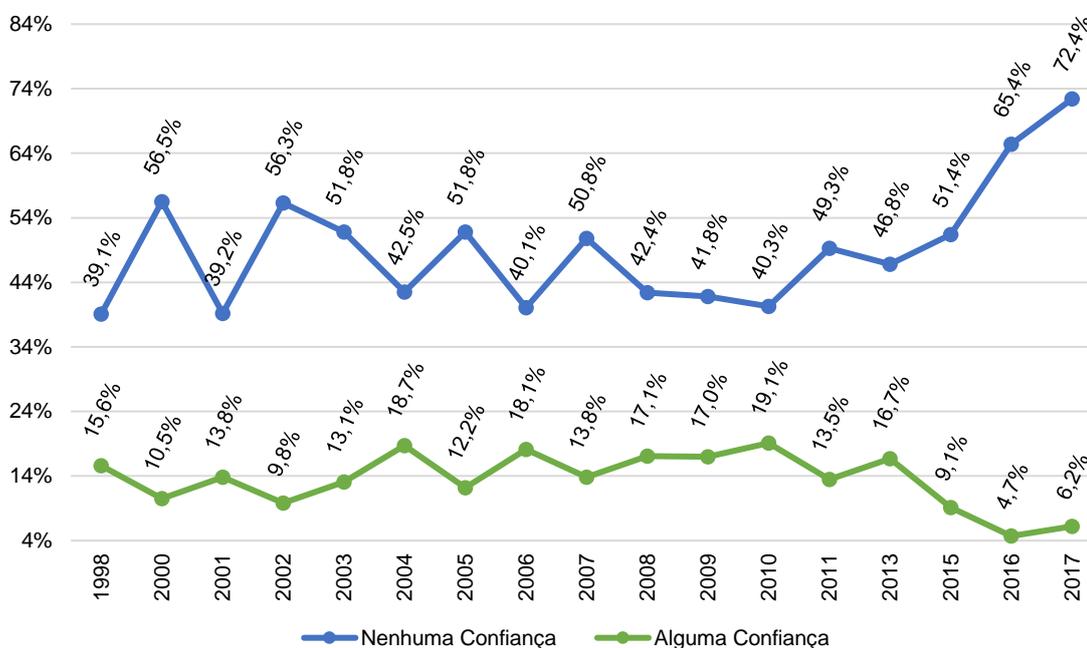
¹⁸¹ *Ibidem*, p. 73.

¹⁸² *Ibidem*, p. 80.

detrimento do interesse público. A desconfiança do povo em relação à classe política ressoa nas próprias instituições. Não só os governantes são vistos como incapazes de satisfazer às necessidades do povo, mas também o próprio regime político.

A propósito, é o que revelam os dados da Latinobarômetro, que mostram, a partir de 2015, um salto expressivo no percentual de brasileiros que não confiavam nos partidos políticos. Sai de 39,1%, em 1998, para 72,4% em 2017. Correlatamente, caiu o percentual de brasileiros que tinham alguma confiança nos partidos políticos, saindo de 15,6%, em 1998, para 6,2% em 2017. Veja-se o Gráfico 3.

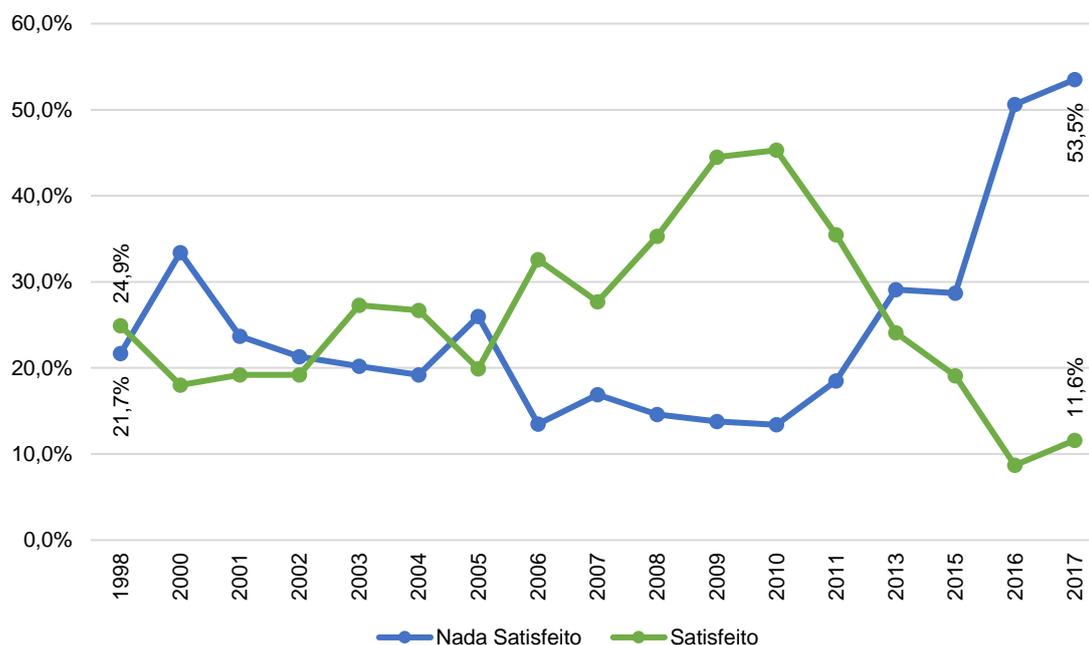
Gráfico 3 – Evolução da confiança dos brasileiros nos partidos políticos



Fonte: Elaborado pelo pesquisador com dados do Latinobarômetro

Como dito, a desconfiança em relação à classe política invariavelmente reflete desconfiança em relação às próprias instituições democráticas. Os dados também demonstram que, em 2017, houve uma queda expressiva na satisfação dos brasileiros quanto à democracia. Em 1998, apenas 21,7% dos brasileiros diziam estar nada satisfeito com a democracia, ao passo que, em 2017, esse percentual salta para 53,5%. Do mesmo modo, o número de brasileiros que se diziam satisfeitos reduziu de 24,9%, em 1998, para 11,6% em 2017. O Gráfico 4 ilustra a evolução.

Gráfico 4 – Evolução da satisfação dos brasileiros quanto à democracia



Fonte: Elaborado pelo pesquisador com dados do Latinobarômetro

Os dados demonstram, portanto, que, no ano anterior à eleição de Jair Bolsonaro, havia uma profunda desconfiança do cidadão em relação aos partidos políticos, bem como uma insatisfação em relação às próprias instituições democráticas. Vivia-se um período daquilo que Foa e Mounk chamaram de desconsolidação democrática. Havia uma descrença nos valores democráticos, mesmo sentimento identificado pelos referidos autores no contexto venezuelano pré-eleição de Hugo Chávez.¹⁸³ A democracia deixa de ser vista como a única via aceitável (*the only game in town*). Esse tipo de sentimento gera atração por modelos alternativos de organização política, por figuras que se posicionam como antissistema e que desrespeitam as instituições do constitucionalismo democrático. Bolsonaro, ao que tudo indica, parece ter-se apresentado como essa figura.

5.3 Bolsonaro e Características de um Líder Autocrático

Bolsonaro projetou-se em sua campanha como um *outsider*, apesar de seu histórico de mais de 30 anos como parlamentar. Posicionou-se como uma figura diferente da velha política e da elite governante corrupta, que tinha levado o país

¹⁸³ FOA; MOUNK, 2017, p. 9-10.

àquele estado de crise econômica e de falha em serviços essenciais, como a segurança pública. Naquele momento em que vários parlamentares estavam sendo implicados na Operação Lava-Jato, o fato de Bolsonaro não ter seu nome ligado aos esquemas de corrupção endossou seu discurso *antiestablishment*.¹⁸⁴ A insignificância política de Bolsonaro, portanto, teria sido uma benção.¹⁸⁵ Foi precisamente essa a tática que ajudou a levar Chávez e Orbán ao poder. Ambos se apresentaram como algo novo, disruptivo, que viria para romper com a política tradicional.

Como um populista, Bolsonaro adotou um discurso de prioridade aos interesses da nação e da necessidade de dar voz ao povo, que, especialmente na aquele momento histórico, sentia-se negligenciado pelas elites governantes. Fez-se transparecer “gente como a gente”. Quem não se lembra daquela imagem postada em suas redes sociais, que se tornou viral, em que ele aparece com a camisa do Palmeiras, sentado à mesa, comendo pão com leite condensado e tomando um cafezinho num copo de boteco?¹⁸⁶ Ele explorou o sentimento antielitista do povo, o qual, conforme Eatwell e Goodwin, resulta de uma democracia liberal que, cada vez mais, despreza a participação popular e aumenta a distância entre o cidadão e os políticos.¹⁸⁷ A democracia liberal tem correspondido àquele conceito realista de Schumpeter, que resume o poder do povo à escolha de seus representantes.

Bolsonaro também parecia rejeitar abertamente os valores do constitucionalismo democrático. Como ressaltado, apesar de seu longo período como parlamentar, ele era mais conhecido por suas manifestações pitorescas em apologia à ditadura militar. Ao fazê-lo, demonstrava desdém aterrador à democracia, à dignidade humana e aos direitos fundamentais básicos.

Em entrevista à *Veja*, Bolsonaro afirmou, em 1998, que “Pinochet devia ter matado mais gente”.¹⁸⁸ Chama a atenção, nessa fala, o fato de ter sido a ditadura

¹⁸⁴ Bolsonaro chegou a valer-se de *fake news*, durante suas campanhas de 2018 e 2022, sustentando que o ministro Joaquim Barbosa teria dito que ele tinha sido o único deputado que “não foi buscar dinheiro na Petrobras”. Ver: ALEIXO, Isabela. Bolsonaro repete frase falsa atribuída a Joaquim Barbosa sobre ele. **UOL**. 23 de outubro de 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/> Acesso em: 31 jan. de 2025.

¹⁸⁵ HUNTER; POWER, 2019, p. 70.

¹⁸⁶ Ver: MATSUI, Naomi. Hábitos e estilo informal viram marca de Bolsonaro nas redes. **Poder 360**. 9 de dezembro de 2018.

¹⁸⁷ EATWELL, Roger; GOODWIN, Matthew. **National populism: the revolt against liberal democracy**. London: Pelican Books, 2018, p. 14.

¹⁸⁸ VEJA. **Bolsonaro sobre a ditadura chilena de Augusto Pinochet**. Edição 1575, de 2 de dezembro de 1998, p. 39.

chilena uma das mais brutais da história, com mais de 3 mil mortos ou desaparecidos e quase 40 mil presos e torturados.¹⁸⁹ Frases desse tipo viriam a se repetir. No programa Pânico, da rádio Jovem Pan, em julho de 2016, disse que o erro da ditadura militar brasileira teria sido “torturar e não matar”. Bolsonaro ainda afixou à porta de seu gabinete um cartaz com os dizeres: “quem procura osso é cachorro”, em alusão aos familiares que pressionavam por medidas voltadas a localizar os restos mortais dos desaparecidos do Araguaia.¹⁹⁰ Mas talvez a manifestação mais eloquente e igualmente chocante tenha sido a homenagem aberta ao torturador Coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra, durante a votação na Câmara dos Deputados, no processo de *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff.

Essas são algumas das manifestações públicas que, além do apoio a formas autoritárias de governo, denotam também a rejeição de Bolsonaro aos valores elementares do constitucionalismo, que envolve necessariamente o respeito à dignidade humana e aos direitos e garantias fundamentais.

Em entrevista à Câmara Aberta, em 1999, Bolsonaro disse que “através do voto você não vai mudar nada nesse país, nada, absolutamente nada” e que eventual mudança só viria com uma guerra civil, “fazendo o trabalho que o regime militar não fez: matando uns 30 mil, começando com FHC”. Na mesma entrevista, ao ser indagado se fecharia o Congresso, Bolsonaro disse que não havia “a menor dúvida, daria golpe no mesmo dia”, e arremata dizendo que o Congresso não servia para nada.¹⁹¹ De forma aberta, ele se manifestava contrário às instituições do constitucionalismo democrático. Voto, eleições e Congresso Nacional não resolvem nada. O país só tem solução na força bruta, na ditadura.

Bolsonaro também rejeitava veementemente a legitimidade de seus oponentes políticos, inclusive incitando violência contra eles. Em ato de campanha, em 2018, no Acre, ele parece exortar seus apoiadores a “fuzilar a petralhada” daquele estado da Federação.¹⁹² Uma semana antes do segundo turno das eleições de 2018, ele

¹⁸⁹ ADAMOR, Julio. A brutalidade de Pinochet é uma ferida aberta na sociedade chilena. **Brasil de Fato**. 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br> Acesso em: 31 jan. 2025.

¹⁹⁰ BRASIL DE FATO. **Bolsonaro encerra grupos responsáveis por identificar ossadas de vítimas da ditadura**. 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br> Acesso em: 31 jan. 2025.

¹⁹¹ BOLSONARO NO CÂMARA ABERTA. **Canal João Roberto Laque**. Disponível em: <https://www.youtube.com/> Acesso em: 31 jan. 2025.

¹⁹² No Acre, Bolsonaro fala em ‘fuzilar a petralhada’ e enviá-los à Venezuela. **Poder 360**, 3 de setembro de 2018. Disponível em: <https://www.poder360.com.br> Acesso em: 31 jan. 2025.

transmitiu um vídeo na Avenida Paulista, em que afirma o seguinte, referindo-se ao PT e seus apoiadores: “essa turma, se quiser ficar aqui, vai ter que se colocar sob a lei de todos nós. Ou vão para fora ou vão para a cadeia. Esses marginais vermelhos serão banidos de nossa pátria”.¹⁹³ Já nas eleições de 2022, em discurso de campanha, Bolsonaro chama Lula de “capeta que quer impor o comunismo”.¹⁹⁴ Nos discursos, seu adversário político é retratado como inimigo, uma ameaça aos interesses da nação que precisa ser destruída.

Além disso, durante seu governo, Bolsonaro atacou sistematicamente a imprensa. De acordo com estudo da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), entre 1º de janeiro de 2021 a 5 de maio de 2022, Bolsonaro e seus filhos usaram o Twitter 801 vezes para atacar a imprensa. O estudo descreve que os ataques envolviam discursos estigmatizantes e campanhas sistemáticas de intimidação.¹⁹⁵ Também costumava dirigir-se grosseiramente aos jornalistas, como quando mandou que repórteres do Estadão calassem a boca, ao ser questionado sobre eventuais substituições de superintendentes da Polícia Federal.¹⁹⁶ Mas talvez os ataques mais proeminentes tenham sido os direcionados à rede Globo: Bolsonaro constantemente tratava esse veículo de mídia como “Globo lixo” e chegou até a ameaçar não renovar a concessão da emissora.¹⁹⁷

Bolsonaro, como um populista, também se projetou como representante das majorias: o homem branco, cristão e heterossexual. É o que sugere seu lema Deus, pátria e família. Assim, as minorias não só viriam a ser negligenciadas, como viriam a ser alvo de ataques. Em evento na Paraíba, em 2017, quando discursava para seus apoiadores, afirmou o seguinte: “somos um país cristão. Não existe essa historinha de Estado laico, não. O Estado é cristão. Vamos fazer o Brasil para as majorias. As

¹⁹³ VEJA. “**Esses marginais vermelhos serão banidos de nossa pátria**”, diz Bolsonaro. 2018. Disponível em: <https://veja.abril.com.br> Acesso em: 31 jan 2025.

¹⁹⁴ ANDRADE, Hanrrikson de. Em discurso, Bolsonaro chama Lula de 'capeta que quer impor o comunismo'. **UOL**, 13 de setembro de 2022. Disponível em <https://noticias.uol.com.br> Acesso em: 31 jan. 2025.

¹⁹⁵ ABRAJI. Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo. **Com rede de atores políticos e influenciadores, clã Bolsonaro atacou imprensa 801 vezes no Twitter**. 2022. Disponível em: <https://abraji.org.br> Acesso em: 31 jan. 2015.

¹⁹⁶ FERRO, Maurício. Bolsonaro manda repórter calar a boca e diz que não interferiu na PF. **Poder 360**, 5 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br> Acesso em: 31 jan. 2025.

¹⁹⁷ PODER 360. **Bolsonaro chama Globo de 'lixo' e ameaça não renovar concessão em 2022**. 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/> Acesso em: 31 jan. 2025.

minorias se adequam ou simplesmente desaparecem”.¹⁹⁸ Entre as minorias, a comunidade LGBTQ foi um dos alvos preferidos de Bolsonaro.¹⁹⁹ Além de várias declarações homofóbicas²⁰⁰, ele ainda disseminou o pânico moral, durante sua campanha, com categorias como “ideologia de gênero” e “kit gay” que, segundo seu discurso, seriam projetos do PT e da esquerda para incentivar comportamentos homossexuais entre crianças e adolescentes nas escolas.²⁰¹

Sua postura, portanto, muito se assemelha às posturas de Chávez e Orbán. Todos os três ascenderam ao poder com base numa plataforma *antiestablishment*, projetando-se como os verdadeiros representantes do povo, que acabariam com o governo das elites corruptas. Os três negaram a legitimidade de seus adversários políticos e buscaram atacar, desacreditar e intimidar a imprensa livre. Assim como Chávez, Bolsonaro tinha histórico de defesa de regime militar — Chávez até chegou a ser preso por tentativa de golpe. Como Orbán, Bolsonaro apresentou-se apenas como representante do homem cristão e heterossexual, negligenciando e mesmo atacando minorias étnicas, raciais e sexuais.

Em resumo, Bolsonaro enquadrava-se nas características que Levitsky e Ziblatt descrevem como próprias de líderes autoritários: rejeitava, em ações ou em palavras, as regras do jogo democrático; negava a legitimidade de seus oponentes; tolerava e encorajava a violência; e dava indicativo de predisposição para restringir liberdades civis, inclusive da mídia.²⁰²

5.4 Polarização Política: um dos Cavaleiros da Podridão Constitucional

Não só a corrida eleitoral de 2018, mas também o próprio governo Bolsonaro foi marcado pela polarização, que se tornou aguda com o auxílio das redes sociais, que foi, aliás, um dos principais fatores que lhe permitiu ascender ao poder. A política deixa de ser uma arena em que os competidores disputam o voto do eleitor com base

¹⁹⁸ JAIR BOLSONARO DIZ QUE A MINORIA TEM QUE SE ADEQUAR A MAIORIA. **Canal Eu era direita e não sabia**. Disponível em: <https://www.youtube.com/> Acesso em: 31 jan. 2025.

¹⁹⁹ QUINALHA, Renan. Desafios para a comunidade e o movimento LGBT no governo Bolsonaro. In. **Democracia em Risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 256-273

²⁰⁰ MATOS, Caio. Os homossexuais na visão de Bolsonaro. **Congresso em Foco**. 2022. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br>. Acesso em: 31 jan. 2025.

²⁰¹ QUINALHA, 2019, p. 162.

²⁰² LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 32.

em ideias sobre a melhor forma de gestão da máquina pública, para tornar-se um espaço de agressão ao outro. Quem pensa diferente é visto não como adversário político, mas como inimigo que precisa ser eliminado.

Essa polarização, entretanto, anula a própria noção de política, naquele sentido de Philippe Schmitter, segundo o qual a política consiste na função de “resolver conflitos entre indivíduos e grupos sem que este conflito destrua um dos partidos”.²⁰³ Não se trata de romantizar a política, que envolve necessariamente o conflito, mas de ressaltar sua função de canalizar esse conflito para formas não destrutivas.

Criam-se grupos com identidades próprias, cujos rótulos políticos, conforme Sérgio Abranches, são vazios de conteúdo programático e despoliticados, mas carregados de emoção. É uma lógica do nós contra eles, de pertencimento ou não pertencimento ao grupo. Essa forma de separação alimenta uma visão estereotipada, preconceituosa e belicosa em relação ao outro.²⁰⁴ Qualquer forma de crítica ao modo de pensar do grupo ou às políticas de seus líderes é repelida com ódio e discriminação, e não com ideias. Os que pensam de forma diversa dos apoiadores de Bolsonaro são inimigos esquerdistas, comunistas, marxistas, socialistas e outros estereótipos, que pertencem ao lado do mal e precisam ser destruídos. É o que se depreende, por exemplo, do discurso de Bolsonaro transmitido na Avenida Paulista, no qual ele afirmou que “os marginais vermelhos serão banidos da nossa pátria”.

O potencial destrutivo dessa polarização amplifica-se com o fenômeno das redes sociais e com aquilo que Castro Rocha chama de midiosfera extremista: “uma poderosa máquina de produção de narrativas polarizadoras, com base em *fake news* e teorias conspiratórias”.²⁰⁵ No interior dessa midiosfera, argumenta o autor, “circula sem cessar uma produção audiovisual que difunde o sistema de crenças bolsolavista, com exortação incessante a golpes de Estado e à eliminação física dos adversários”. Os membros desse sistema de crenças tendem a rejeitar qualquer informação que não venha da midiosfera extremista. Essa rejeição dá-se como forma de reduzir a dissonância cognitiva, definida por Castro Rocha como o desconforto decorrente da

²⁰³ SCHMITTER, Philippe. Reflexões sobre o conceito de política. **Revista de Direito Público e Ciência Política**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, 1965, p. 45-60, p. 55.

²⁰⁴ ABRANCHES, Sérgio. Polarização radicalizada e ruptura eleitoral. In. **Democracia em Risco?** 22 ensaios sobre o Brasil hoje. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 11-34, p. 20.

²⁰⁵ ROCHA, João Cezar de Castro. **Bolsonarismo: da guerra cultural ao terrorismo doméstico: retórica do ódio e dissonância cognitiva coletiva**. São Paulo: Autêntica Editora, 2023. *E-book*. p.27.

consciência do descompasso entre as próprias crenças e a realidade. Tudo isso contribui para uma polarização bastante aguda, que leva ao esgarçamento do tecido social, com o rompimento de laços afetivos e até atos de violência.

Desse modo, tanto as eleições de 2018 quanto o próprio governo Bolsonaro foram marcados por um contexto extremamente polarizado. A essa altura, rememore-se que, de acordo com Jack Balkin, a polarização é um dos cavaleiros da podridão constitucional, isto é, um dos fatores que tendem a acelerar o fenômeno que se caracteriza pela utilização da força constitucional para perpetuar o poder político, tornando o sistema menos democrático e republicano.

5.5 Governo Bolsonaro e Episódios do Constitucionalismo Abusivo

Viu-se que Bolsonaro surgiu num contexto de crise multidimensional: recessão econômica, Operação Lava-Jato e falha nos serviços de segurança pública. Esse contexto criou uma situação de profunda desconfiança do cidadão, tanto em relação aos partidos do *establishment*, quanto em relação à própria democracia. Havia, portanto, uma onda de desconsolidação democrática no Brasil pré-2018. Além disso, considerado seu histórico, falas e comportamento, Bolsonaro reunia as características de um líder autocrático. Elegeu-se com base numa plataforma antissistema, prometia dar voz ao povo, ofendia minorias, rejeitava abertamente as regras do jogo democrático, deslegitimava seus oponentes e flertava com atos de violência.

Portanto, os autores que enxergaram na eleição de Jair Bolsonaro uma ameaça à democracia tinham razões suficientes para suas preocupações.

Ao assumir o governo, Bolsonaro utilizou-se de algumas medidas que parecem enquadrar-se no que David Landau chamou de constitucionalismo abusivo. Isto é, valeu-se das ferramentas da democracia constitucional, com propósitos duvidosos, de aparência antidemocrática, seja no intuito de reduzir a capacidade de atuação das instituições de controle, seja no intuito de desequilibrar a competição eleitoral.

5.5.1 Tentativas de alterar a estrutura do Supremo Tribunal Federal

Talvez uma das movimentações mais relevantes, que parece apontar uma tentativa de instrumentalização das ferramentas do constitucionalismo a fins

antidemocráticos, envolva as propostas de alterar a estrutura orgânica do Supremo Tribunal Federal (STF). Nesse contexto, destacam-se duas propostas de emenda à Constituição. Uma foi a PEC n.º 159/2019, cuja primeira signatária foi a deputada Bia Kicis. Essa proposta de emenda pretendia revogar a Emenda Constitucional n.º 88, de 7 de maio de 2015, que havia aumentado para 75 anos a idade de aposentadoria compulsória dos ministros do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União. A outra foi a PEC 275/2013, desarquivada em 2019, a qual, entre outras medidas, pretendia aumentar para 15 o número de ministros do Supremo Tribunal Federal. A então presidente da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), deputada Bia Kicis, designou como relator da matéria, o deputado Federal Luiz Philippe de Orleans e Bragança.

As movimentações sinalizam, portanto, a pretensão de abrir margem para que Jair Bolsonaro pudesse nomear mais ministros para a Corte Suprema. Essa tática, conforme exposto, foi utilizada tanto por Hugo Chávez na Venezuela, quanto por Viktor Orbán, na Hungria. Chávez, após o golpe fracassado da oposição em 2002, ampliou a composição da Corte Suprema, permitindo-lhe a nomeação de novos membros. Do mesmo modo, Orbán também ampliou o número de magistrados da Corte Suprema, que passou de 11 para 15 magistrados. Além disso, o premiê húngaro também reduziu de 70 para 62 anos a idade de aposentadoria dos juízes. Em ambos os casos, a intenção é povoar o Poder Judiciário com sectários do governo.

Na própria história constitucional brasileira, há precedente de regimes autoritários que atacaram a autonomia da Suprema Corte. O Ato Institucional n.º 2/1965 alterou a Constituição de 1946 para ampliar a composição do STF de 11 para 16 ministros. Já o Ato Institucional n.º 5/1968 suspendeu as garantias constitucionais da vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade, permitindo ao presidente da República, por meio de decreto, demitir, remover, aposentar ou pôr em disponibilidade quaisquer titulares dessas garantias, incluindo os ministros do STF. Um mês depois, Costa e Silva aposentou Hermes Lima, Victor Nunes Leal e Evandro Lins.

Os casos húngaro e venezuelano e o caso brasileiro são demonstrativos de que regimes autoritários miram o Poder Judiciário, sobretudo seu órgão de cúpula. As cortes supremas exercem um importante papel contramajoritário: é o freio das maiorias, em prol da preservação dos direitos e garantias fundamentais. São instâncias, portanto, que detêm o poder de invalidar as decisões de autoridades

eleitas pelo voto popular. A legitimidade, quanto ao exercício desse poder, assenta-se tanto na proteção dos direitos fundamentais, “que correspondem ao mínimo ético e à reserva de justiça de uma comunidade política, insuscetíveis de serem atropelados por deliberação política majoritária”, quanto na “proteção das regras do jogo democrático e dos canais de participação política de todos”.²⁰⁶ Em outros termos, “as cortes são imaginadas como antídotos contra o populismo, não como parceiras ou órgãos auxiliares das maiorias”.²⁰⁷ Por essa razão, os aspirantes a autocratas buscam logo derruir a capacidade de atuação das cortes supremas.

Bolsonaro, mesmo antes de ser eleito, já manifestava suas pretensões em relação ao STF. Em entrevista ao programa Cidade 190, da TV Cidade, Bolsonaro afirma que, se eleito, dobraria o número de ministros da Corte. Segundo ele, seria “uma maneira de você botar 10 isentos lá dentro”. Complementa dizendo que isso seria necessário, porque, com o modo pelo qual os ministros vinham decidindo as questões nacionais, “nós, realmente, não [poderíamos] sequer sonhar em mudar o destino do Brasil”. Bolsonaro já enxergava, no STF, um freio contra seus propósitos de governo, que precisaria ser eliminado, ampliando o número de ministros, de modo a incluir “10 isentos” no colegiado.²⁰⁸

Não obstante as tentativas de movimentar propostas orientadas a ampliar o número de membros da Corte Suprema e a reduzir a idade de aposentadoria dos ministros, tais tentativas não vingaram. Bolsonaro não conseguiu amear capital político suficiente no Congresso Nacional, tendo enfrentado resistências.

Apesar do fracasso das tentativas de modificar a composição do STF ao longo do governo Bolsonaro, ocorreram diversos ataques à Corte, envolvendo desde xingamentos até ameaças e tentativas de intimidação.

Esses ataques, na verdade, começaram antes mesmo das eleições de 2018, como, por exemplo, quando Eduardo Bolsonaro, ao ser indagado sobre eventual decisão do STF para impedir a posse de seu pai, caso eleito, disse que, para fechar a Corte Suprema, não precisaria mandar “nem um jipe”, mandaria apenas “um soldado

²⁰⁶ BARROSO, Luís Roberto. Os três papéis desempenhados pelas Supremas Cortes nas democracias constitucionais contemporâneas. **Revista da EMERJ**, v. 21, n. 3, p. 11-35, 2019, p. 15.

²⁰⁷ MENDES, 2019, p. 244.

²⁰⁸ PODER 360. **Bolsonaro quer aumentar número de ministros do STF para 21**. 2018. Disponível em: <https://www.poder360.com.br> Acesso em: 31 jan 2025.

e um cabo”. Arremata dizendo que a fala não pretende “desmerecer o soldado e o cabo”.²⁰⁹ Em reunião ministerial, que se tornou pública por decisão do ministro Celso de Mello, o então ministro da educação Abraham Weintraub chegou a dizer que, por ele, “botava esses vagabundos todos na cadeia, começando no STF”.²¹⁰ Essa fala de um ministro de Estado denota o modo como o governo Bolsonaro enxergava a Suprema Corte. As ofensas tiveram uma escalada em 2021 e 2022, quando, constantemente, Bolsonaro e seus aliados colocavam sob suspeição a hígidez do processo eleitoral. Em 9 de julho de 2021, em conversa com apoiadores, Bolsonaro, no bojo de suas pressões por voto impresso, disse que haveria risco de as eleições de 2022 não ocorrerem, em razão de supostas fraudes no TSE.²¹¹

Talvez uma das manifestações mais emblemáticas seja aquela feita em discurso na Avenida Paulista, no 7 de setembro de 2021, em que Bolsonaro ameaça o ministro Alexandre Moraes, dizendo que o tempo dele havia acabado e que ele [ministro] deixasse “de ser canalha”. Além disso, disse ainda que ou o ministro “se enquadraria” ou ele pediria “para sair”. Por fim, Bolsonaro afirma, em seu discurso, que ele não mais cumpriria as decisões do ministro Alexandre de Moraes.²¹² Nesse episódio, pode-se ter o início de uma crise constitucional no sentido referido por Balkin, para quem as crises constitucionais instauram-se a partir do momento em que os atores políticos declaram, publicamente, que não cumprirão as decisões judiciais.

Diante dessas considerações, vê-se que Bolsonaro tentou movimentar os parlamentares de sua base, a exemplo da deputada Bia Kicis, para efeito de avançar com propostas de emenda à Constituição voltadas a aumentar a composição do STF, bem como a reduzir a idade de aposentadoria dos ministros. A intenção era permitir-lhe nomear mais integrantes para a Corte Suprema. Essa mesma tática foi usada por regimes reconhecidamente autocráticos, a exemplo da Venezuela, sob o governo de Chávez e de Maduro, e da Hungria, sob Orbán. A própria história constitucional

²⁰⁹ EL PAÍS. **Filho de Bolsonaro ameaça STF e diz que para fechar corte basta “um soldado e um cabo”**. Brasília/São Paulo. 2018. Disponível em <https://brasil.elpais.com/> Acesso em: 31 jan. 2025.

²¹⁰ G1. Portal Globo. **Eu, por mim, botava esses vagabundos todos na cadeia, começando no STF', diz ministro da Educação em reunião**. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/> Acesso em: 31 jan. 2025.

²¹¹ EL PAÍS. **Ameaça de Bolsonaro contra eleições gera reação de chefes do Senado e do TSE: retrocesso e crime de responsabilidade**. São Paulo. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/> Acesso em: 31 jan. 2025.

²¹² BEHNKE, Emilly. **Bolsonaro chama Moraes de “canalha” e diz que não cumprirá suas decisões. Poder 360**. 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br> Acesso em: 31 jan. de 2025.

brasileira possui precedente de regime autoritário, que se valeu desse expediente para minar a capacidade de atuação do Supremo Tribunal Federal. Por falta de capital político e de resistências importantes no Congresso Nacional, Bolsonaro não conseguiu concretizar seus intentos quanto a mexer na estrutura da Corte Suprema.

5.5.2 Substituições na direção da Polícia Federal

Uma das hipóteses do constitucionalismo abusivo é a utilização de ferramentas constitucionais com o propósito de reduzir o poder de atuação das instâncias de controle. Jack Balkin, por exemplo, identificou na demissão de James Comey (diretor do FBI) um caso de podridão constitucional, uma vez que as circunstâncias sugeririam motivação escusa, de tentar evitar o curso de investigações relativas à conexão entre a campanha de Trump e o governo russo.

No Brasil, a Polícia Federal está inserida na estrutura hierárquica do Poder Executivo, cuja chefia é exercida pelo presidente da República, nos termos do art. 76 da Constituição Federal. Além disso, compete ao presidente nomear o ministro da justiça (art. 84, inciso I, da Constituição Federal) e o diretor-geral da Polícia Federal (art. 2º-C da Lei n.º 9.266/1996). Trata-se de cargos comissionados que são de livre nomeação e exoneração. Destarte, do ponto de vista formal, é prerrogativa do presidente nomear e exonerar o diretor-geral da Polícia Federal. De toda sorte, conforme Caio Tácito, o administrador não gere interesses particulares, mas exerce suas atribuições em prol do interesse coletivo, razão pela qual o respeito à finalidade do ato é elemento essencial de sua legalidade.²¹³

Quando o ato administrativo é exercido com a finalidade de reduzir a capacidade de controle das instituições públicas, tem-se uma situação de constitucionalismo abusivo. Durante o governo Bolsonaro, a Polícia Federal teve quatro diretores-gerais. Em contraposição: a) José Sarney nomeou dois diretores-gerais para a Polícia Federal; b) Fernando Collor nomeou um; c) Itamar Franco nomeou um; d) Fernando Henrique Cardoso, em dois mandatos, nomeou cinco; Luíz Inácio Lula da Silva, em dois mandatos, nomeou dois; f) Dilma Rousseff, em um mandato e meio, nomeou apenas um; e, por fim, g) Michel Temer, em meio mandato,

²¹³ TÁCITO, Caio. Teoria e prática do desvio de poder. *Revista de Direito Administrativo*, v. 117, p. 1-18, 1974, p. 4.

nomeou dois. Portanto, desde a redemocratização, Bolsonaro só se equipara a Michel Temer, com uma média de um diretor-geral por ano.²¹⁴

Para além do aspecto quantitativo, as substituições durante o governo Bolsonaro chamam a atenção em razão do contexto envolvendo o embate entre o ex-presidente e o então ministro da justiça, Sérgio Moro. Em coletiva de imprensa, em 24 de abril de 2020, o ministro chegou a acusar Bolsonaro de tentar interferir politicamente na Polícia Federal. Afirmou que o ex-presidente queria indicar alguém com quem pudesse dialogar e receber informações e relatórios de inteligência, além de manifestar preocupação com algumas investigações em curso e querer substituir o superintendente do estado do Rio de Janeiro.²¹⁵

As acusações do então ministro da justiça repercutiram na instauração de inquérito policial junto ao Supremo Tribunal Federal, à época de relatoria do ministro Celso de Melo, que levantou o sigilo do vídeo da reunião ministerial em que Bolsonaro manifestava seu interesse de interferir na Polícia Federal. Por ocasião da referida reunião, Bolsonaro, em termos menos polidos, afirma que não aguardaria que investigações da Polícia Federal viessem a prejudicar seus familiares ou amigos; antes, ele substituiria superintendente, diretor-geral e até o ministro da justiça.²¹⁶

De fato, o então diretor-geral Maurício Valeixo foi exonerado e, logo em seguida, foi nomeado Alexandre Ramagem, que tinha bastante proximidade com a família Bolsonaro. A nomeação em questão foi suspensa no Mandado de Segurança (MS) 37097/DF, de relatoria do ministro Alexandre de Moraes, impetrado pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT). Em decisão monocrática, o ministro afirma que havia elementos que apontavam possível desvio de finalidade em relação à nomeação de Ramagem para a direção-geral da Polícia Federal.²¹⁷

Portanto, considerando-se o quantitativo de substituições na direção-geral da Polícia Federal, bem como o contexto em que se deu a substituição do então diretor-geral, Maurício Valeixo, tem-se uma hipótese de possível tentativa de interferência

²¹⁴ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Galeria de ex-Diretores Gerais da Polícia Federal**. Disponível em: <https://www.gov.br/> Acesso em: 02 fev. 2025.

²¹⁵ CNN. Cable News Network. **Sérgio Moro pede demissão e acusa Bolsonaro de interferência na PF**. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/> Acesso em: 02 fev. 2025.

²¹⁶ CNN. Cable News Network. **Reunião ministerial de Bolsonaro**: assista ao vídeo na íntegra e leia transcrição. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br> Acesso em: 02 fev 2025.

²¹⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **MS 37097/DF**.

política no órgão, tal como reconhecido pelo ministro Alexandre de Moraes. A Procuradoria-Geral da República, em setembro de 2022, pediu o arquivamento do inquérito policial, sob o fundamento de atipicidade das condutas dos investigados e de ausência de justa causa para a deflagração do processo penal. No entanto, em maio de 2024, o ministro Moraes abriu vista dos autos ao novo procurador-geral da República “para eventual ratificação da proposta de arquivamento”.

A confirmar-se que as substituições na direção-geral da Polícia Federal tinham o propósito de limitar a capacidade investigativa do órgão, como sugere o contexto dos fatos, ter-se-á, nesse episódio, uma prática do constitucionalismo abusivo ou do empréstimo constitucional abusivo; mais precisamente daquela categoria do empréstimo antiproposital (*antipurposive borrowing*), em que se utiliza de um mecanismo constitucional com finalidade antidemocrática. Esse episódio também se enquadraria na categoria de retrogressão constitucional, que Huq e Ginsburg chamaram de centralização e politização do Poder Executivo: a eliminação de uma espécie de separação interna de poderes, mediante intervenção política na esfera da autonomia burocrática. Semelhantemente, Jack Balkin identificou a demissão do então diretor do FBI, James Comey, como um elemento do processo de apodrecimento constitucional, sob a gestão Trump.

5.5.3 Nomeação do PGR fora da lista tríplice

A nomeação do procurador-geral da República é outro episódio do governo Bolsonaro que merece atenção. Desde 2003, estabeleceu-se o costume constitucional de o presidente da República nomear o procurador-geral entre os indicados em lista tríplice, elaborada pela Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), a partir de votação pela categoria. A associação colhe os nomes dos interessados em concorrer à lista e promove a votação entre os membros da carreira do Ministério Público Federal. Os três nomes mais votados compõem a lista que é encaminhada ao presidente da República.

A lista em questão, conforme sustenta Nicolao Dino, tem forte simbologia política, sobretudo para o Ministério Público, à luz de sua função de garante do regime

democrático.²¹⁸ Essa função requer uma instituição independente, capaz de atuar livre de quaisquer amarras políticas. A despeito de constituir um mecanismo relevante para a independência do Ministério Público, a lista tríplice é apenas uma tradição constitucional. Não há qualquer norma na Constituição da República que condicione a escolha do presidente a eventual lista tríplice. Nos termos do art. 128, § 1º, da Constituição, o procurador-geral é nomeado pelo presidente entre os integrantes da carreira do Ministério Público Federal, maiores de 35 anos, após aprovação do nome pela maioria absoluta do Senado, para mandato de dois anos.

Bolsonaro, portanto, valendo-se de sua prerrogativa constitucional, indicou Augusto Aras para a Procuradoria-Geral da República — nome que não constava da lista tríplice elaborada pela ANPR. Ao assim proceder, ele agiu dentro dos limites da Constituição, mas divergiu de uma espécie de costume constitucional ou de um entendimento pré-constitucional, na terminologia de Mark Tushnet. Desde os primeiros anos do governo Lula, até o final do governo Temer, todos os procuradores-gerais foram indicados dentro da lista tríplice.

Essa indicação fora da lista, feita pelo ex-Presidente Jair Bolsonaro, remete ao conceito desenvolvido por Tushnet de jogo duro constitucional (*hardball constitutional*). Segundo o autor, esse jogo envolve alguma prática política — legislativa ou executiva — que, fora de qualquer dúvida, está dentro dos limites da Constituição, mas que, em alguma medida, implica uma tensão quanto a um entendimento pré-constitucional existente.²¹⁹ Inclusive, Tushnet dá um exemplo de jogo duro constitucional que se aproxima da hipótese aqui analisada.

O autor usa de exemplo a prerrogativa constitucional do presidente, nos Estados Unidos, de nomear juízes temporários para os tribunais federais, nos casos em que o Senado se encontra de recesso. A ideia da norma constitucional é permitir o funcionamento das instituições mesmo durante o período em que a casa legislativa não está atuando. Nessa hipótese, o juiz pode exercer suas funções até o final da próxima sessão legislativa, podendo continuar no cargo caso o presidente submeta seu nome à aprovação do Senado. De acordo com Tushnet, esse expediente não tem sido usado pelos presidentes, dadas as implicações sobre a independência do Poder

²¹⁸ DINO, Nicolao. **O procurador-geral da República e a lista tríplice**. Disponível em: <https://www.anpr.org.br/> Acesso em: 2 fev. 2025.

²¹⁹ TUSHNET, Mark. Constitutional hardball. **UIC Law Review**, v. 37, n. 2, p. 523-553, 2004, p. 523.

Judiciário. Numa situação como essa, o presidente pode condicionar a indicação definitiva do magistrado a eventuais favores, o que mina a autonomia judicial.²²⁰

Portanto, ante o recesso do Senado, pode o presidente dos Estados Unidos nomear juizes temporários para os tribunais federais. Cuida-se de uma prerrogativa constitucional prevista no Artigo II, Seção 2, Cláusula 3, da Constituição desse país. Contudo, segundo Tushnet, essa prerrogativa não tem sido usada pelos presidentes, como forma de manter a independência do Poder Judiciário.

Da mesma forma, não há dúvida de que, constitucionalmente, há a prerrogativa de o presidente do Brasil nomear qualquer membro da carreira do Ministério Público Federal que atenda aos requisitos, para o cargo de procurador-geral da República, independentemente da lista tríplice elaborada pela ANPR. Mas havia um entendimento pré-constitucional de o presidente nomear entre os integrantes da lista. O respeito à lista prestigia a autonomia do Ministério Público, que, entre suas importantes funções, promove, por meio da figura do procurador-geral, a ação penal contra o próprio presidente da República. Logo, o procurador-geral é uma instância de controle em relação ao presidente, instância essa que acaba ficando alijada de sua efetividade, se se permite que o presidente faça indicações com base em critérios pessoais de relação ou proximidade com o membro do Ministério Público.

Um governo será significativamente mais confortável, se for possível nomear um procurador-geral da República alinhado, que não incomode com apurações de eventuais infrações penais. Sem um Ministério Público atuante, a percepção pública será de que, no governo, não há problemas de corrupção e crimes correlatos, aumentando-se as chances de manutenção do partido no poder. O Estado torna-se menos democrático e republicano. Ao desconsiderar a lista, Bolsonaro praticou jogo duro constitucional, tendendo a tornar seu governo mais confortável do que o de seus predecessores. Conforme Levitsky e Ziblatt, a prática do jogo duro constitucional contribui para a erosão da tolerância mútua entre os adversários políticos. Quando se adota esse tipo de prática, o custo de uma derrota política tende a ser maior e gera uma escalada de ações, cada vez mais duras, voltadas a manter o poder.

²²⁰ *Ibidem*, p. 525.

5.5.4 Emenda Constitucional n.º 123/2022 e a distribuição generalizada de benefícios sociais em pleno ano eleitoral

Uma medida do governo Bolsonaro que chama bastante a atenção é Emenda Constitucional n.º 123/2022, que instituiu uma série de benefícios sociais, sob a justificativa de um hipotético estado de emergência decorrente da suposta extraordinária e imprevisível elevação dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais dela oriundos. Em síntese, a emenda constitucional em questão, em ano de eleições gerais, reduziu a carga tributária sobre combustíveis, instituiu auxílio para caminhoneiros autônomos, instituiu auxílio para os entes da Federação que financiem gratuidade de transporte público, expandiu o programa auxílio-Brasil e expandiu o auxílio-gás. Estima-se que os benefícios concedidos atingiriam a monta de cerca de mais de R\$ 41 bilhões.

Essa emenda tem origem nas propostas de emenda à Constituição n.º 1/2022 e n.º 15/2022, as quais, iniciadas no Senado Federal, tramitaram em conjunto, tendo-se consolidado um texto em que se reuniram ambas as propostas.²²¹

A PEC 1/2022 — que criava e ampliava auxílios sociais —, de autoria de senadores da base governista, foi apresentada em 4 de fevereiro de 2022. No mês anterior, pesquisas de avaliação do governo e de intenções de voto apontavam um contexto amplamente desfavorável à reeleição do presidente da República. Conforme dados coletados de 6 a 9 de janeiro pela Genial/Quaest, 50% dos brasileiros reputavam negativo o governo de Bolsonaro. O ex-presidente tinha, segundo pesquisa estimulada, 23% das intenções de voto, ao passo que o candidato mais bem colocado, Luiz Inácio Lula da Silva, alcançava 45%.²²²

Por sua vez, A PEC 15/2022 — que reduzia a carga tributária incidente sobre combustíveis —, também de autoria de senadores da base governista, foi apresentada em 6 de junho de 2022, ainda durante a tramitação da PEC 1/2022. No mês anterior à propositura da Emenda, as pesquisas da Genial/Quaest, segundo dados coletados de 5 a 8 de maio, continuavam a apontar um cenário desfavorável à reeleição do então presidente da República: 46% da população brasileira avaliavam negativamente o

²²¹ A tramitação completa pode ser consultada em: <https://www.congressonacional.leg.br/> Acesso em: 1 out. 2022.

²²² GENIAL/QUAEST. **Genial nas eleições 2022**. Jan. 2022, p. 7, 24. Disponível em <https://lp.genialinvestimentos.com.br/> Acesso em: 1 out. 2022.

governo de Bolsonaro, sendo que ele tinha, em pesquisa estimulada, 29% das intenções de voto, enquanto o primeiro colocado (Lula) tinha 46%.²²³

Essas propostas receberam múltiplos apelidos, entre os quais o de “PEC do Desespero”, em referência a uma possível medida eleitoreira por parte do presidente da República, para angariar apoio popular e, com isso, reverter o quadro desfavorável à sua reeleição para o qual apontavam as pesquisas de intenção de voto.²²⁴ À luz dessa conjuntura — de aprovação, às vésperas das eleições, de uma emenda constitucional contendo numerosas benesses sociais —, Paulo Modesto entendeu tratar-se de uma hipótese do chamado constitucionalismo abusivo.²²⁵

Paulo Modesto parece ter razão. Ao conceder, às vésperas das eleições, uma miríade de benefícios sociais com enorme alcance, o então presidente da República desequilibrou o pleito eleitoral, dificultando a competitividade da oposição.²²⁶

Trata-se da figura do constitucionalismo abusivo ou do empréstimo constitucional abusivo, tal como concebido por David Landau e Rosalind Dixon. É uma emenda constitucional devidamente aprovada pelo parlamento, inclusive por maioria expressiva. Do ponto de vista formal, não há qualquer reparo: a emenda reveste-se de higidez quanto ao procedimento de edição. No entanto, quanto ao conteúdo, verifica-se uma situação de manifesto prejuízo ao equilíbrio eleitoral, dificultando a competição para a oposição. Essa emenda enquadra-se na categoria definida como empréstimo antipropositivo, que se caracteriza pela utilização de uma figura do constitucionalismo democrático com propósito antidemocrático.

Tal como já ressaltado, a igualdade elementar à democracia é a igualdade política formal, consistente no direito de todos de participarem do processo eleitoral, seja elegendo seus representantes, seja candidatando-se a cargos eletivos. De todo modo, como já manifestava Tocqueville, a igualdade de condições sociais e

²²³ GENIAL/QUAEST. **Genial nas eleições 2022**. Maio 2022, p. 7, 24. Disponível em <https://lp.genialin.vestimentos.com.br/> Acesso em: 1 out. 2022.

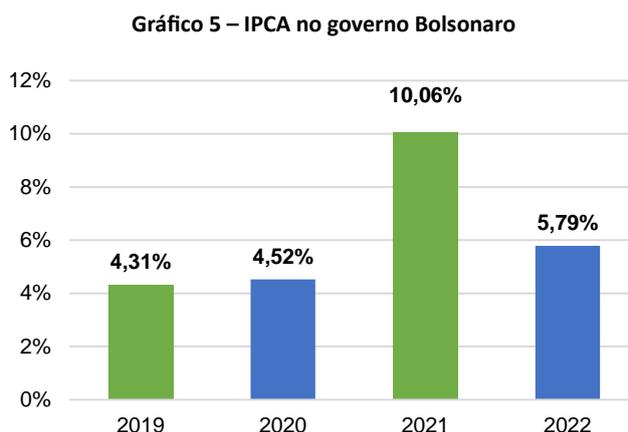
²²⁴ KUPFER, José Paulo. “PEC do Desespero” dribla leis por um duvidoso punhado de votos. **Poder 360**. 2022. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/> Acesso em: 1 out 2022.

²²⁵ MODESTO, Paulo. Constitucionalismo abusivo e casuismo eleitoral: PEC do Estado de Emergência. **Consultor Jurídico**, 14 de julho de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/> Acesso em: 1 out. 2022.

²²⁶ Ressalta-se que mesmo um autor como João Costa-Neto (2015, p. 293), que defende uma maior liberdade discursiva na esfera eleitoral — para quem caberia ao próprio eleitor filtrar as informações —, reconhece que certas distorções no discurso eleitoral, fruto de relações de poder exacerbadas, devem ser evitadas, na medida em que ameaçam o próprio *fair play* democrático.

econômicas é muito bem-vinda no contexto de um Estado democrático. A emenda, ao propor a concessão de benefícios sociais, tende a constituir um mecanismo para garantir condições sociais mínimas aos cidadãos. Portanto, além de estar em conformidade com o procedimento, a Emenda Constitucional n.º 123/2022 também contribui, em alguma medida, para redistribuir renda entre a população.

Contudo, a legitimidade de uma medida voltada a redistribuir renda costuma estar associada a uma política de governo consistente e permanente. O caráter episódico dessa medida, adotada em ano eleitoral, lança dúvidas sobre a legitimidade de seus propósitos. Como aludido, a justificativa da proposta de emenda envolvia uma suposta, imprevisível e extraordinária elevação dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais dela oriundos. Mas a justificativa é falha. A inflação, em 2022, não chegou a atingir níveis extraordinários; aliás, no próprio governo Bolsonaro, houve ano em que a inflação foi mais alta. É o que revela, por exemplo, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA),²²⁷ que, em 2021, sinalizou uma taxa de 10,06%. Já em 2022, a taxa de inflação foi de 5,79%. Embora um pouco mais alta do que aquelas verificadas em 2019 e 2020, nada muito destoante, conforme se observa do Gráfico 5.



Fonte: elaborado pelo pesquisador com dados do IBGE.

Portanto, em 2021, quando, de fato, havia uma elevação considerável nos preços, nenhuma medida foi adotada no sentido de aliviar os impactos da inflação para a população brasileira. A medida foi adotada justamente em pleno ano eleitoral, quando a inflação já vinha sendo controlada. A justificativa para a propositura da emenda constitucional, assim, não se sustenta à luz da realidade.

A Constituição da República, nos termos do art. 14, § 9º, preocupa-se em assegurar um pleito democrático livre da influência do poder econômico ou do abuso

²²⁷ IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística **IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/> Acesso em: 16 jan. 2025.

do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta e indireta. Do mesmo modo, a legislação veda aos agentes públicos uma série de condutas que tendem a afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos nos pleitos eleitorais. Entre essas condutas, está a de “distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública” (art. 73, § 10, da Lei n.º 9.504/1997).

Poder-se-ia argumentar que a proposta de emenda teria sido aprovada com maioria expressiva: na Câmara dos Deputados, a votação da matéria, em segundo turno, resultou em 469 votos favoráveis à aprovação da proposta. Isto é: a aprovação da matéria contou com votos, inclusive, dos parlamentares que integram a oposição. Isso, no entanto, não elide o caráter antidemocrático da medida.

A oposição não tinha alternativa. Votando favorável à proposta, auxiliaria seu adversário político a distribuir benefícios sociais em pleno ano eleitoral. Votando contra a proposta, abriria espaço para o governo valer-se dessa votação como propaganda em desfavor da oposição. Votar contra essa proposta implicaria dar ao governo a retórica de que o PT votou contra o povo, ao se negar a apoiar uma medida que reduziria tributos, preços de produtos essenciais e ainda concederia benefícios à população. Qualquer que fosse o sentido dos votos, a oposição sairia prejudicada em alguma medida. A oposição precisou fazer um cálculo político e concluiu que votar favorável à proposta seria politicamente menos ruim do que votar contra.

Essa emenda foi objeto de ação direta de inconstitucionalidade (ADI n.º 7212), de autoria do Partido Novo, em que se alegava, entre outros argumentos, que tal proposta contrariava a liberdade de voto — cláusula pétrea, nos termos do art. 60, § 4º, inciso II, da Constituição Federal. Por maioria, a Corte Suprema julgou a ação parcialmente procedente, com efeitos *ex nunc*, quanto aos arts. 3º, 5º e 6º da emenda, precisamente as disposições que trouxeram os benefícios sociais.²²⁸ De acordo com os votos proferidos em plenário, os ministros entenderam, sobretudo, que a emenda constitucional violaria a igualdade de competição entre os candidatos. Além disso, tanto no voto do ministro Flávio Dino, quanto no voto do ministro Edson Fachin, há menção à figura do constitucionalismo abusivo. Os ministros compreenderam que, a despeito da observância acerca das formalidades, a emenda quebraria a isonomia no

²²⁸ Ao tempo de conclusão desta dissertação, o acórdão relativo à ADI ainda não havia sido publicado. Desse modo, as breves considerações tecidas se dão de acordo com os debates em plenário.

âmbito da disputa eleitoral, trazendo um caráter antidemocrático à norma. Também houve referência, durante os debates, à doutrina do desvio de finalidade. Significa dizer que, para o STF, a emenda constitucional tinha outro propósito, que não a superação de um suposto estado de emergência.

A compreensão da Suprema Corte converge com a ideia de Paulo Modesto, de que a Emenda Constitucional n.º 123/2022 constitui uma hipótese do constitucionalismo abusivo ou do empréstimo constitucional abusivo — mais precisamente daquela categoria a que Dixon e Landau chamaram de empréstimo antiproposital. Isto é: tem-se uma ferramenta do constitucionalismo democrático (uma emenda constitucional, que, em tese, atende às necessidades da população em período emergencial), mas, na realidade, promovem-se com ela propósitos antidemocráticos, consistentes em desequilibrar o pleito eleitoral em desfavor da oposição. Foi um artifício do governo Bolsonaro para perpetuar seu o poder político.

5.5.5 Fiscalização da Polícia Rodoviária Federal em cidades do nordeste durante o segundo turno das eleições

Episódio que também chama a atenção no governo Bolsonaro e que sinaliza possível utilização indevida do aparato estatal com fins antidemocráticos diz respeito às fiscalizações nas estradas, realizadas pela Polícia Rodoviária Federal em pleno segundo turno das eleições nacionais, sobretudo em cidades do Nordeste, onde o atual presidente da República tinha amplo apoio popular e tinha vencido o primeiro turno com 66,76% dos votos. Há notícias de que a Polícia Federal indiciou membros do alto escalão da corporação, incluindo o ex-diretor-geral, Silvinei Vasques. Há dados segundo os quais um terço dos veículos parados pela Polícia Rodoviária Federal (PRF), no dia do segundo turno das eleições, concentrava-se no Nordeste — região que tem apenas 17,6% da frota de veículos do país.²²⁹

Essa situação também parece apontar a utilização de meios aparentemente legítimos com o fim de prejudicar a oposição. A PRF tem assento constitucional e possui a incumbência de patrulhar ostensivamente as rodovias federais. É uma

²²⁹ TEÓFILO, Sarah. Polícia Federal indícia ex-diretores da PRF por tentativa de atrapalhar deslocamento de eleitores no Nordeste na eleição de 2022. **O Globo**. 2025. Disponível em: <https://oglobo.globo.com> Acesso em: 2 fev. 2025.

instituição vocacionada à segurança pública. No entanto, a instituição parece ter sido funcionalizada aos propósitos pessoais de um chefe de governo que queria perpetuar-se no poder. Seria uma espécie de manipulação estratégica das eleições que é, segundo Bermeo, uma forma pela qual se manifesta o retrocesso democrático. Essa forma está associada ao engrandecimento do Poder Executivo, com a cooptação das instâncias de controle.

5.5.6 Represália e intimidação à imprensa: Medida Provisória n.º 892/2019

Outra medida do governo Bolsonaro, que chama a atenção como hipótese do constitucionalismo abusivo, diz respeito à Medida Provisória n.º 892/2019, que alterou a lei das sociedades anônimas (Lei n.º 6.404/1976) para desobrigar as companhias de publicarem seus atos em jornal de grande circulação. De acordo com essa Medida, as publicações passariam a ser feitas nos sítios eletrônicos da Comissão de Valores Mobiliários sem custo algum.

No plano do discurso oficial, consta da exposição de motivos da medida provisória que o propósito seria simplificar “o processo de publicação de documentos societários”, bem como “reduzir custo para as empresas” — custo esse que não mais se justificaria “nos dias de hoje, dado o avanço tecnológico ocorrido desde a publicação da lei”. Além disso, argumentou-se que essa redução de custo “permitirá o desenvolvimento do mercado de capitais, inclusive incentivando a adoção desse tipo societário por empresas de menor porte”.²³⁰

Porém, na dimensão real, parece que o propósito era outro. Bolsonaro chegou a afirmar: “no dia de ontem eu retribuí parte daquilo que grande parte da mídia me atacou”; e continua afirmando ter assinado “uma Medida Provisória fazendo com que os empresários, que gastam milhões de reais para publicar obrigatoriamente, por força de lei, seus balancetes nos jornais, agora podem fazer no Diário Oficial da União, a custo zero”. Além disso, Bolsonaro, em tom irônico, disse que esperava que “o Valor Econômico [sobrevivesse] à medida provisória”.²³¹

²³⁰ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Exposição de Motivos (EM) n.º 231/2019**. Medida Provisória n.º 892, de 5 de agosto de 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br> Acesso em: 03 fev. 2025.

²³¹ VALOR. **Bolsonaro edita MP que desobriga balanços em jornais e ataca imprensa**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com> Acesso em: 03 fev. 2025.

Diante disso, ao que tudo indica, Bolsonaro utilizou-se de seu poder constitucional de edição de medida provisória — que está condicionado aos pressupostos da relevância e urgência, nos termos do art. 62 — para retaliar a imprensa. Essa medida provisória chegou a ser impugnada em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6215/DF, a qual foi extinta por perda de objeto, uma vez que a medida provisória perdeu eficácia e não foi convertida em lei. A propósito, a comissão mista de que trata o art. 62, § 9º, da Constituição aprovou parecer no sentido da inconstitucionalidade da medida, seja pelo desrespeito aos requisitos da relevância e urgência, seja pela intervenção desproporcional na economia.

Cuida-se de típica hipótese do constitucionalismo abusivo. Bolsonaro valeu-se de uma prerrogativa constitucional, com fins antidemocráticos, de retaliar a imprensa em razão das críticas que ele vinha recebendo. Essa tática de constranger a mídia independente, com ameaças e intimidações, foi amplamente utilizada por Viktor Orbán, na Hungria, até reduzi-la a praticamente nada.

5.6 Militarização do Governo e Golpe Híbrido

Para além das ferramentas do constitucionalismo abusivo, o governo Bolsonaro ainda teria uma particularidade importante, que se refere à sua relação com as Forças Armadas. Devido a essa particularidade, Juliano Zaiden defendeu que o que estaria em curso no Brasil nem era o tipo de golpe tradicional (pelo uso da força), nem era o novo tipo de golpe (pelo uso desvirtuado das instituições constitucionais), mas sim uma espécie de golpe híbrido, uma mistura de ambos os tipos.²³²

Para o autor, “golpe híbrido significa que ambas as estratégias para minar a democracia, por dentro e por um ato de força, estão acontecendo simultaneamente, em um processo de reforço mútuo”. Zaiden fornece um diagnóstico preciso dessa conjuntura política. Para ele, Bolsonaro enfrentava alguma resistência institucional: a cooptação de instituições até acontece em alguma medida, mas isso não é suficiente; constrói-se uma coalização no Congresso, mas não sólida nem majoritária; a tentativa de dominar os Tribunais acontece, mas o grau de autonomia e força judicial pesa mais.

²³² ZAIDEN, Juliano. A “Hybrid Coup” in Brazil? Bolsonaro in desperation mode. *Int’l J. Const. L. Blog*. 2021. Disponível em: <http://www.icconnectblog.com> Acesso em: 2 fev. 2025.

Portanto, são duas frentes de atuação. Quando a frente institucional encontra resistência, a frente da força é colocada como ameaça e intimidação. Tal como já ressaltado, por exemplo, Bolsonaro chegou a afirmar que, caso não fosse aprovada a ideia do voto impresso, as eleições corriam o risco de não acontecer. Em discurso na Avenida Paulista, chegou a chamar de canalha o ministro Alexandre de Moraes e a afirmar que o tempo do ministro teria acabado, que ou ele se enquadraria ou ele pediria para sair. Além disso, disse ainda que a paciência do povo teria esgotado e que ele não cumpriria mais as decisões do ministro. Trata-se, pois, de ameaça e tentativa de intimidação das instituições constitucionais. Conforme descreve Zaiden, não chega a ser um golpe clássico, mas existe uma ameaça de uso da força militar como forma de persuadir as instituições a se tornarem mais lenientes.

O governo Bolsonaro foi fortemente marcado pelo número de militares em postos até então ocupados por civis. No alto escalão do governo, chegou a haver oito militares: Braga Netto (Casa Civil), Augusto Heleno (Segurança Institucional), Eduardo Ramos (Secretaria de Governo), Jorge Oliveira (Secretaria-Geral), Azevedo e Silva (Defesa), Marcos Pontes (Ciência e Tecnologia), Bento Albuquerque (Minas e Energia) e Eduardo Pazuello (Saúde). Além disso, diversas estatais também estavam sob controle de militares, a exemplo da Petrobras, que chegou a ser presidida pelo general Joaquim Silva e Luna. Inclusive, o número de militares ocupando cargos e funções civis no Executivo aumentou em 193% entre 2013 e 2021.²³³

Essa conjuntura remete às táticas de Chávez e de Maduro na Venezuela, os quais ganharam o apoio dos militares a partir da concessão de uma série de privilégios à categoria, inclusive colocando-os em postos de gestão no alto escalão do governo.

Essa lógica do governo Bolsonaro parecia apontar uma tentativa de demonstração de força, de que os militares o apoiavam. Mas, conforme notado por Zaiden, esse recurso às duas frentes de atuação (um golpe furtivo e um golpe clássico) implica, na verdade, uma sinalização de fraqueza. Significa que o autocrata não possui força suficiente em nenhuma das frentes, razão pela qual precisa recorrer às duas para efeito de reforço mútuo entre elas. De todo modo, para o autor, embora

²³³ SCHMIDT, Flávia de Holanda. Presença de militares em cargos e funções comissionadas do Executivo federal. **Nota Técnica**. Brasília: Ipea, 2022.

Jair Bolsonaro não tivesse apoio amplo e irrestrito dos militares, havia algum apoio e esse apoio deveria ser objeto de atenção e de mobilização das instituições.

Após a derrota de Bolsonaro em 2022, alguns fatos pareceram confirmar o diagnóstico de Zaiden sobre a existência de um golpe híbrido em curso no Brasil. Em 8 de janeiro de 2023, apoiadores de Bolsonaro tomaram a praça dos três poderes, depredaram espaços públicos importantes, como os prédios do Congresso Nacional, da Suprema Corte e do Palácio do Planalto. A revolta dava-se em razão dos resultados das eleições e foi alimentada pelo próprio ex-presidente da República que, ao longo de toda a campanha eleitoral, difundiu em seus sectários a ideia de que as eleições, conduzidas pelo Tribunal Superior Eleitoral, foram fraudadas.

Essa difusão de informações falsas sobre a higidez do processo eleitoral parece estar conectada a um suposto propósito de consubstanciar um golpe clássico, ante o fracasso de seu governo, que sucumbiu nas eleições presidenciais de 2022. É o que sugere o Relatório n.º 4546344/2024 da Polícia Federal, em que o ex-presidente foi indiciado pelos crimes de organização criminosa (art. 2º da Lei n.º 12.850/2013), tentativa de abolição violenta do Estado democrático de direito e de deposição do governo legitimamente constituído (arts. 359-L e 359-M do Código Penal). O relatório indica a existência de um plano golpista, que envolvia até mesmo o assassinato de autoridades, como Lula, Alckmin e Alexandre de Moraes. Ainda conforme o relatório, o golpe só não se teria concretizado em razão da resistência do general Freire Gomes e do tenente-brigadeiro Baptista Junior.

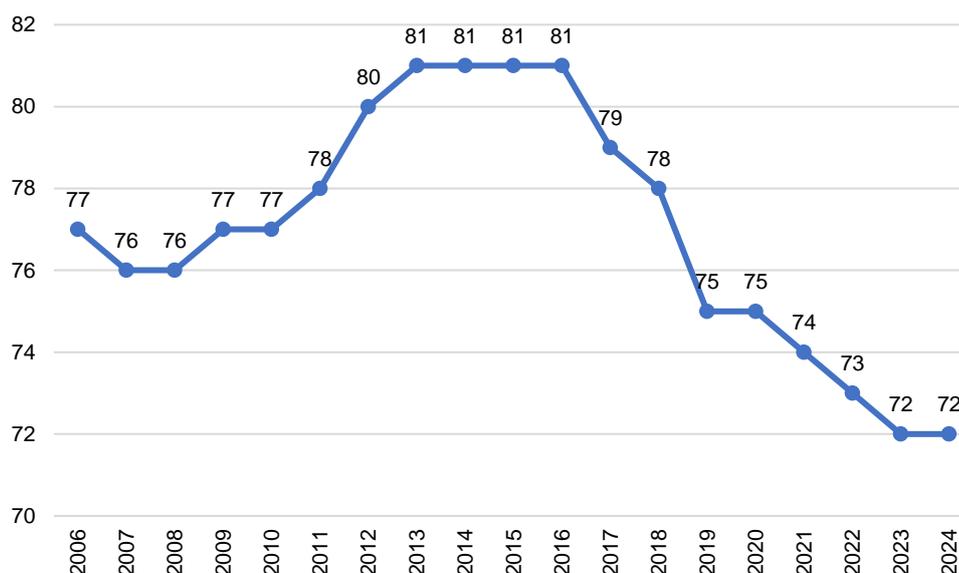
Portanto, ao que sugere o relatório da Polícia Federal, estava em curso um plano de golpe contra o Estado Democrático de Direito, articulado com o propósito de manter Jair Bolsonaro no poder, mesmo após sua derrota nas urnas para Lula. Isso revela que, além da utilização de ferramentas do constitucionalismo abusivo, Bolsonaro também teria tentado lançar mão das formas clássicas de ruptura institucional. Isso corrobora a hipótese de Zaiden de que havia, no Brasil, um golpe híbrido: uma mesclagem de um golpe furtivo com um golpe clássico.

5.7 Percepção dos Índices de Democracia acerca do Brasil sob Bolsonaro

É importante avaliar como os principais indicadores de democracia interpretaram o governo Bolsonaro. Com esse propósito, seguem abaixo gráficos com dados da *Freedom House*, *Economist Intelligence Unit* e *Bertelsmann*.

A *Freedom House*, conforme se extrai do Gráfico 6, indica uma queda expressiva no índice de democracia no Brasil, a partir de 2016, ano em que houve o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff. Nos dois anos de governo Temer, o índice continua a cair, até a eleição de Jair Bolsonaro, que esboçou, ali, um possível estaque quanto à recessão democrática no país. Contudo, os anos que se seguiram foram de quedas sucessivas. Assim, para *Freedom House*, o Brasil, sob o governo Bolsonaro, viveu um período de recessão democrática.

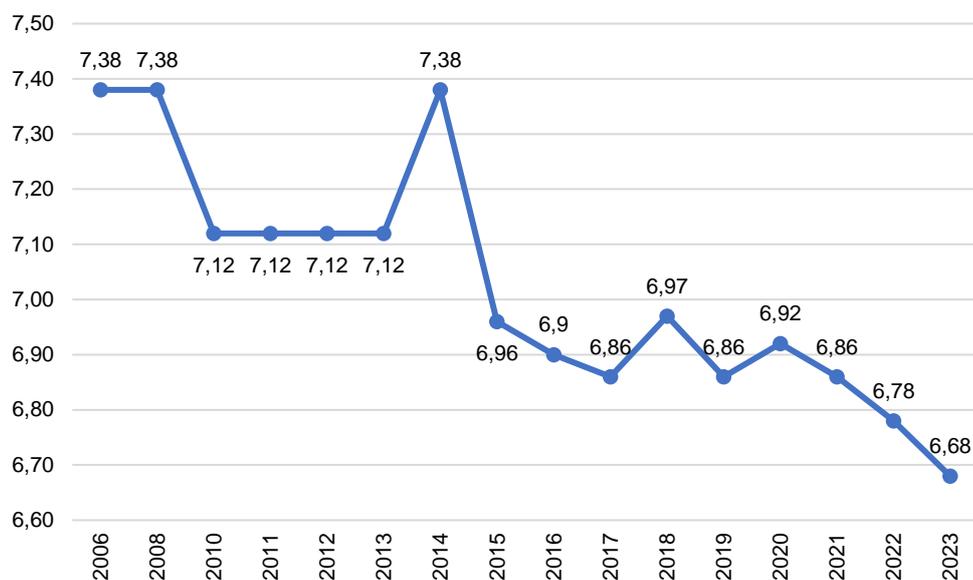
Gráfico 6 – Evolução do índice de democracia no Brasil



Fonte: Elaborado pelo pesquisador com dados da *Freedom House*.

A *Economist Intelligence Unit*, da mesma forma, sinaliza uma queda na democracia brasileira a partir do *impeachment* de Dilma Rousseff. O indicador também esboça um sinal de retomada em 2018 e 2020. Mas os anos que se seguiram, com o governo Bolsonaro, são de quedas sucessivas. Para esse indicador, igualmente, o governo de Bolsonaro representou uma recessão democrática no Brasil (Gráfico 7).

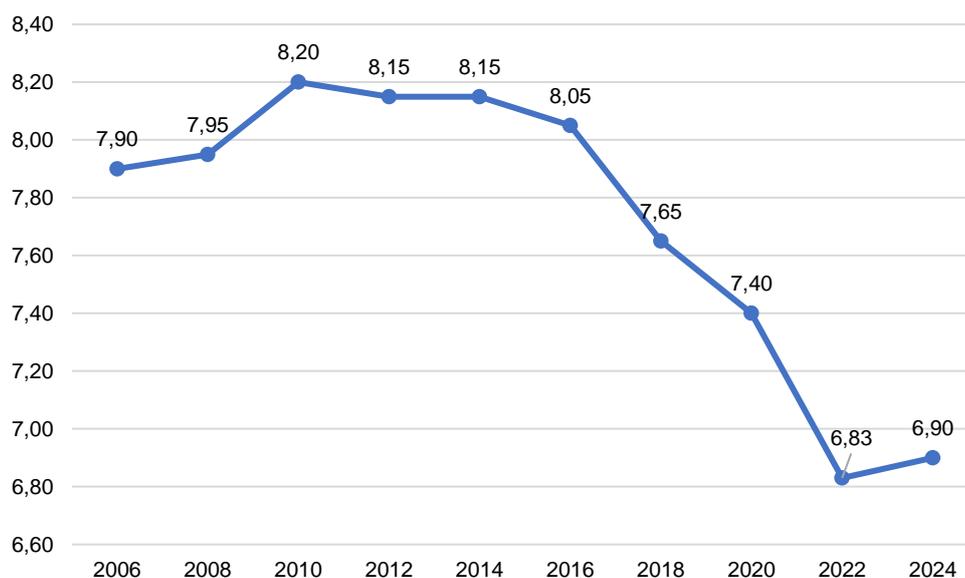
Gráfico 7 – Evolução do índice de democracia no Brasil



Fonte: Elaborado pelo pesquisador com dados da Economist Intelligence Unit

Por fim, o índice Bertelsmann também indica uma recessão democrática aguda após o *impeachment* de 2016. Além disso, de 2018 a 2022, a democracia brasileira continua em recessão. O indicador sinaliza uma possível retomada em 2024, já sob a presidência de Lula. Para a Bertelsmann, o Brasil, também sob a presidência de Jair Bolsonaro, vivenciou um período de queda na qualidade da democracia (Gráfico 8).

Gráfico 8 – Evolução do índice de democracia no Brasil



Fonte: elaborado pelo pesquisador com dados da Bertelsmann

Portanto, esses indicadores de democracia corroboram as ideias de que Bolsonaro, de fato, representou um declínio para a democracia brasileira.

CONCLUSÃO

Talvez Fukuyama esteja certo sobre ser a democracia liberal a melhor forma de organização política, ao menos no plano das ideias, como ele havia cogitado. Na práxis do mundo material, no entanto, as promessas do liberalismo democrático não se têm cumprido. As pessoas não estão satisfeitas. Assimetrias sociais cada vez mais agudas, crises econômicas, corrupção, insegurança: problemas que geram descrença, desconfiança e ceticismo, não apenas em relação às elites governantes, mas também em relação às próprias instituições. Paulatinamente, a democracia tem deixado de ser vista como o único jogo possível (*the only game in town*).

O resultado dessa conjuntura, como visto, é o declínio global da democracia. Diversos países caindo no autoritarismo. Democracias de longa tradição perdendo seus atributos. A insatisfação gera buscas por alternativas e as alternativas que se vêm despontando são de lideranças autocráticas, que ascendem ao poder, ironicamente, pelas vias eleitorais. Uma vez eleitos, instrumentalizam as instituições do constitucionalismo democrático em favor de um projeto pessoal de perpetuação do poder. Foi assim que a Hungria e a Venezuela perderam suas democracias. Hoje, nesses países, as liberdades políticas dos cidadãos são severamente restritas.

Quando Bolsonaro foi eleito no Brasil, em 2018, muitos pensadores suscitaram a ideia de que essa eleição era representativa desse fenômeno global de recessão democrática. Eles tinham todas as razões para supor isso. O comportamento de Bolsonaro era bastante antidemocrático: apologia a ditaduras, tentativas de descredibilizar o regime democrático, ataques à imprensa, incitação de violência contra adversários políticos e ofensas às minorias.

O que se buscou responder neste trabalho foi precisamente se as preocupações desses pensadores, legítimas e devidamente fundamentadas, de fato, vieram a se concretizar durante o governo de Jair Bolsonaro.

A resposta foi positiva.

Primeiro, Jair Bolsonaro reunia as características de um líder autocrático: a) rejeitava, em ações ou em palavras, as regras do jogo democrático; b) negava a legitimidade de seus oponentes; c) tolerava e encorajava a violência; d) indicava predisposição para restringir liberdades civis, inclusive a liberdade de imprensa. Além disso, ascendeu ao poder num contexto de crise multidimensional, projetando-se

como um típico populista, que se apresentou ao povo como diferente da elite governante corrupta e dos partidos do *establishment*.

Sua eleição deu-se num contexto de desconsolidação democrática. Os brasileiros, naquela quadra histórica, estavam demasiadamente descrentes em relação aos partidos políticos e às próprias instituições democráticas. Conforme ilustrado, os dados da Latinobarômetro indicavam que, em 2017, 72% dos brasileiros não tinham nenhuma confiança nos partidos políticos, em contraste a 1998, quando esse percentual era de apenas 39%. A desconfiança não era apenas em relação aos partidos, mas em relação à própria democracia. Também de acordo com dados da Latinobarômetro, em 2017, 54% dos brasileiros não estavam nada satisfeitos com a democracia, ao passo que, em 1998, esse percentual era de 22%. A insatisfação com as instituições democráticas é a porta de entrada para regimes autoritários.

Além disso, Bolsonaro valeu-se dos mecanismos do constitucionalismo com fins antidemocráticos, ou seja, valeu-se do constitucionalismo abusivo.

Tentou articular propostas de emenda à Constituição para aumentar a quantidade de membros do Supremo Tribunal Federal, bem como reduzir a idade de aposentadoria dos ministros da Corte. O propósito era abrir vagas para nomear seus sectários — fenômeno que os estudiosos chamaram de “empacotamento” das Cortes Supremas e que aconteceu, por exemplo, na Hungria e na Venezuela.

Promoveu, ao longo de apenas um mandato, a nomeação de quatro diretores-gerais para a Polícia Federal: o maior número da história do presidencialismo pós-redemocratização. Considerados o contexto das substituições na direção-geral da Polícia Federal, os embates políticos com o então ministro da justiça e a divulgação da reunião ministerial, há indicativos de que a pretensão de Bolsonaro era interferir politicamente na Polícia Federal, seja para obter informações privilegiadas, seja para evitar o curso de investigações que não eram do seu agrado.

Nomeou procurador-geral da República fora da lista tríplice elaborada pela Associação Nacional dos Procuradores da República. Embora essa lista não fosse uma obrigação constitucional, havia, desde 2002, o costume de se nomear um membro do Ministério Público Federal que dela constasse. A Procuradoria-Geral da República é uma instituição de controle fundamental, que exerce fiscalização sobre

os atos do presidente da República. Uma nomeação livre pode implicar prejuízos à independência do Ministério Público e à eficácia de seus controles.

Conseguiu aprovar, no parlamento, emenda à Constituição que distribuiu mais de R\$ 41 bilhões em benefícios sociais em pleno ano eleitoral, sob o fundamento de se tratar de situação extraordinária, de elevação de preços do petróleo, combustíveis e seus derivados. Contudo, conforme visto, em 2022, a inflação estava em níveis razoáveis, inclusive tendo sido menor do que no ano anterior. Cuidou-se, assim, de uma tática para prejudicar o equilíbrio do pleito eleitoral com uma espécie de compra institucionalizada de votos. A tática de distribuir amplas benesses em ano de eleições costuma ser usada na Hungria, sob a gestão de Orbán.

Promoveu fiscalização por parte da Polícia Rodoviária Federal em diversas estradas do país, em pleno segundo turno das eleições gerais de 2022, especialmente em estradas do Nordeste, que foi onde se concentrou a maior parte das operações. Um terço dos veículos abordados pela PRF foi no Nordeste, sendo que essa região tem apenas 17,6% da frota de veículos do país. O Nordeste é a região em que o então adversário de Bolsonaro (Lula) tinha o maior apoio popular, tendo vencido o primeiro turno, nessa região, com cerca de 66,76% dos votos.

Por fim, aprovou Medida Provisória com vistas a reduzir receitas dos veículos de imprensa, tendo declarado abertamente que a medida constituiria uma represália aos jornais que o vinham criticando. Uma manifestação evidente de instrumentalização dos poderes constitucionais para finalidade antidemocrática, de retaliar a imprensa, restringindo a liberdade de expressão. Esse tipo de medida foi amplamente utilizado, conforme visto, por Viktor Orbán, até reduzir a imprensa independente do país a níveis insignificantes.

Além da utilização das ferramentas do constitucionalismo abusivo, o governo Bolsonaro ainda foi marcado por uma peculiaridade: a presença massiva de militares em postos até então ocupados por civis. Ele usou essa tática para sinalizar proximidade com os militares e, com isso, ameaçar as instituições democráticas, como quando disse que corria o risco de as eleições não acontecerem, caso não fosse adotada a sistemática de voto impresso, ou quando disse que não mais cumpriria as decisões judiciais proferidas pelo ministro Alexandre de Moraes. Atuou, portanto, nas duas frentes, numa espécie de golpe híbrido: ao mesmo tempo em que tentava valer-

se das ferramentas do constitucionalismo com fins antidemocráticas, tentava ameaçar as instituições com o uso da força, caso fosse necessário.

À luz dessas considerações, o governo Bolsonaro, de fato, adotou uma série de medidas antidemocráticas. Os principais índices que medem a democracia no mundo, como a *Freedom House*, a *Economist Intelligence Unit* e a *Bertelsmann*, refletiram uma piora na qualidade da democracia brasileira, durante esse governo. O índice *Bertelsmann*, por exemplo, em 2018, apresentava uma pontuação de 7,65 — isso em um governo decorrente de um *impeachment*. Em 2022, último ano da presidência de Bolsonaro, o mesmo índice registrava uma pontuação de 6,83, uma queda expressiva, sendo essa pontuação a menor da série histórica (2006-2022).

Não faltaram, portanto, medidas antidemocráticas durante o governo Bolsonaro e os índices de democracia revelam isso. Mas as instituições foram bastante resilientes. Bolsonaro encontrou um Poder Judiciário forte e independente, que não hesitou em colocar limites em suas práticas, como a decisão do ministro Alexandre de Moraes, que suspendeu a nomeação de Alexandre Ramagem. Do mesmo modo, o Congresso Nacional estava bastante fragmentado entre os partidos, tendo o PSL — partido pelo qual Bolsonaro foi eleito — conquistado 52 cadeiras na Câmara dos Deputados — número que, embora relevante, não era suficiente para ele aprovar suas medidas antidemocráticas. Assim, o Congresso Nacional não avançou, por exemplo, com as propostas de aumentar a composição do STF ou reduzir a idade dos ministros, nem com a conversão de medida provisória que retaliava a imprensa. Mesmo as Forças Armadas antepuseram-se a eventual ruptura institucional, conforme reflete a resistência do general Freire Gomes e do tenente-brigadeiro Batista Júnior, nos termos das conclusões do Relatório n.º 4546344/2024 da Polícia Federal.

Portanto, a despeito das tentativas de Bolsonaro, as instituições mostraram-se resilientes e podem, possivelmente, ter evitado um colapso democrático no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Polarização radicalizada e ruptura eleitoral. In. **Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

ANDERSON, Perry. **O fim da história**: de Hegel a Fukuyama. Trad. Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992.

ARISTÓTELES. **Política**. Trad. Antônio Campelo Amaral e Carlos de Carvalho Gomes. Lisboa: Editora Veja, 1998.

BALKIN, Jack. Constitutional Crisis and Constitutional Rot. In: GRABER, Mark; LEVINSON, Sanford; TUSHNET, Mark. **Constitutional democracy in crisis?** New York: Oxford University Press, 2018.

BARKER, Ernest. **On reflections government**. Oxford: Oxford University Press, 1942.

BARROS, Celso Rocha de. Uma história de dois azares e um impeachment. In. **Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

BARROSO, Luís Roberto. Os três papéis desempenhados pelas Supremas Cortes nas democracias constitucionais contemporâneas. **Revista da EMERJ**, v. 21, n. 3, 2019.

BELLAMY, Richard. **Political Constitutionalism: A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

BERMEO, Nancy. On Democratic Backsliding. **Journal of Democracy**, v. 27, n. 1, p. 5-19, 2016.

BLOOM, Allan *et al.* Responses to Fukuyama. **The National Interest**, n. 16, 1989, pp. 19-35.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 6. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BREWER-CARÍAS, Allan. El desconocimiento judicial de la elección popular de diputados. **Revista de Derecho Público**, n. 145-146, 2016

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (Coords). **Atlas da violência 2024**. Brasília: Ipea/FBSP, 2024.

CORRALES, Javier; KRONICK, Dorothy. How Maduro stole Venezuela's vote. **Journal of Democracy**, v. 36, n. 1, p. 36-49, 2025

_____. The authoritarian resurgence: autocratic legalism in Venezuela. **Journal of Democracy**, v. 26, n. 2, p. 37-51, 2015.

COSTA-NETO, João Costa. **Entre Cila e Caríbdis: a liberdade de expressão em meio ao conflito entre a discricionariedade do Legislador e a intensidade do controle exercido pelo Juiz Constitucional**. 2014. 365 f. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

CRAVO, Tereza Almeida. The 2018 Brazilian elections and the global challenge to democracy. **Global Affairs**, v. 5, n. 1, p. 1-4, 2019.

CUNNINGHAM, Frank. **Teoria da democracia: uma introdução crítica**. Trad. Delamar José Volpato. Porto Alegre: Artmed, 2009.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DIAMOND, Larry. **Para entender a democracia**. Trad. Vitor Adriano Liebel. Curitiba: Instituto Atuação, 2017.

DIXON, Rosalind; LANDAU, David. **Abusive constitutional borrowing: legal globalization and the subversion of liberal democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2021.

EATWELL, Roger; GOODWIN, Matthew. **National Populism: The Revolt Against Liberal Democracy**. London: Pelican Books, 2018.

FOA, Roberto Stefan; MOUNK, Yascha. The Signs of Desconsolidation. **Journal of Democracy**, n. 28, n. 1, p. 5-15, 2017

FUKUYAMA, Francis. The end of history? **The National Interest**, n. 16, p. 3-18, 1989.

GADDIS, John Lewis. **História da Guerra Fria**. Trad. Gleuber Vieira. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2006.

GRABER, Mark; LEVINSON, Sanford; TUSHNET, Mark. Constitutional democracy in crisis? introduction. In. GRABER, Mark; LEVINSON, Sanford; TUSHNET, Mark. **Constitutional democracy in crisis?** New York: Oxford University Press, 2018, p. 1-9.

HALMAI, Gábor. A Coup Against Constitutional Democracy: The Case of Hungary. In: GRABER, Mark; LEVINSON, Sanford; TUSHNET, Mark. **Constitutional Democracy in Crisis?** New York: Oxford University Press, 2018, p. 243-256.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Filosofia da História**. Trad. Maria Rodrigues e Hans Harden. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2008.

HUNTER, Wendy e POWER, Timothy. Bolsonaro and Brazil's Illiberal Backlash. **Journal of Democracy**, v. 30, n. 1, p. 68-82, 2019.

HUNTINGTON, Samuel. Democracy's Third Wave. **Journal of Democracy**, v. 2, n. 2, p. 12-34, 1991.

HUQ, Aziz e GINSBURG, Tom. How to Lose a Constitutional Democracy. **U.C.L.A. Law Review**, v. 65, n. 1, p. 79-169, 2018.

JIMÉNEZ, Alfredo Ramos. Partidocracia y democracia plebiscitaria: el ascenso de un "nuevo régimen" em Venezuela. **Íconos - Revista de Ciencias Sociales**, n. 13, p. 111-121, 2002.

JUHÁSZ, Krisztina. Abusive constitutionalism in Hungary. **Politics in Central Europe**, v. 18, n. 4, p. 573-601, 2022.

KOJÈVE, Alexandre. **Introdução à leitura de Hegel**. Trad. Estela dos Santos Abreu. Rio de Janeiro: Contraponto, 2002.

LANDAU, David. Abusive Constitutionalism. **U.C Davis Law Review**, v. 47, n. 1, p. 189-260, 2013.

_____. Constitution-Making and Authoritarianism in Venezuela: First Time as Tragedy, the Second as Farce. In. GRABER, Mark; LEVINSON, Sanford; TUSHNET, Mark. **Constitutional Democracy in Crisis?** New York: Oxford University Press, p. 161-175, 2018.

LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan. The myth of democratic recession. **Journal of Democracy**, v. 26, n. 1, p. 45-58, 2015.

_____; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LOEWENSTEIN, Karl. Militant democracy and fundamental rights I. **The American Political Science Review**, v. 31, n. 3, p. 417-432, 1937.

_____. Militant democracy and fundamental rights II. **The American Political Science Review**, v. 31, n. 4, p. 638-658, 1937.

LUDWIKOWSKI, Rett R. Constitution Making in the Countries of Former Soviet Dominance: Current Development. **Georgia Journal of International and Comparative Law**, v. 23, n. 2, p. 155-267, 1993.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. Trad. Luis Claudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MENDES, Conrado Hubner. A política do pânico e circo. In. **Democracia em Risco?: 22 ensaios sobre o Brasil hoje**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 230-246.

MIGUEL, Luis Felipe. Mecanismos de exclusão política e os limites da democracia liberal: uma conversa com Poulantzas, Offe e Bourdieu. **Novos Estudos**, v. 33, n. 1, p. 145-161, 2014.

MILL, John Stuart. **Utilitarismo**. Trad. Pedro Galvão. Porto: Porto Editora, 2005.

_____. **Sobre a liberdade**. Trad. Pedro Madeira. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Tomo II. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1988.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia: porque nossa liberdade corre perigo e como salvá-la**. Trad. Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

MUDDE, Cas; KALTWASSER, Cristóbal Rovira. **Populism: a very short introduction**. New York: Oxford Academic, 2017.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

PAP, András L. **Democratic decline in Hungary: law and society in an illiberal democracy**. New York: Routledge, 2018.

PLATÃO. **A República**. Trad. Enrico Corvisieri. São Paulo: Nova Cultura, 2000.

QUINALHA, Renan. Desafios para a comunidade e o movimento LGBT no governo Bolsonaro. In. **Democracia em Risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 256-273.

ROCHA, João Cezar de Castro. **Bolsonarismo: da guerra cultural ao terrorismo doméstico: retórica do ódio e dissonância cognitiva coletiva**. São Paulo: Autêntica Editora, 2023. *E-book*.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Trad. Mário Franco de Sousa. Oeiras: Editorial Presença, 2010.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994. v.1 O debate contemporâneo.

_____. **O que é democracia**. Trad. Georgia de Souza Cagneti. Curitiba: Instituto Atuação, 2017.

SCHEPPELE, Kim Lane. How Viktor Orbán Wins. **Journal of Democracy**, v. 33, n. 3, p. 45-61, 2022.

SCHMITTER. Reflexões sobre o conceito de política. **Revista de Direito Público e Ciência Política**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 45-60, 1965.

_____. Philippe e KARL, Terry Lynn. What democracy is... and is not. **Journal of Democracy**, v. 2, n. 3, p. 75-88, 1991.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. trad. Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Unesp, 2017.

SHENG, Shu. **A história da China Popular no século XX**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

SCHERER-WARREN, Ilse. Manifestações de rua no Brasil 2013: encontros e desencontros na política. **Caderno CRH**, v. 27, n. 71, p. 417-429, 2014.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A constituinte burguesa: qu'est-ce que le tiers état?** Trad. Norma Azevedo. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

TÁCITO, Caio. Teoria e prática do desvio de poder. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 117, p. 1-18, 1974.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático**. Trad. Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TUSHNET, Mark. Constitutional hardball. **UIC Law Review**, v. 37, n. 2, pp. 523-553, 2004.

WALDRON, Jeremy. **A dignidade da legislação**. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

ZAIDEN, Juliano. A "hybrid coup" in Brazil? Bolsonaro in desperation mode, **Int'l J. Const. L. Blog**, ago. de 25, 2021.