

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
FACULDADE DE DIREITO

MARIA CLARA MOREIRA VILASBOAS BOMFIM

**Erosão da democracia liberal constitucional no Brasil: das
práticas desconstituintes aos caminhos para a reconstrução**

*The Erosion of Liberal Constitutional Democracy in Brazil: From Deconstitutionalizing
Practices to Democratic Reconstruction*

Brasília
2025

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

Erosão da democracia liberal constitucional no Brasil: das práticas desconstituintes aos caminhos para a reconstrução

Autor: Maria Clara Moreira Vilasboas Bomfim

Orientador: Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho

Dissertação ou Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre, no Programa de Pós-Graduação (da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, linha de pesquisa de *Constituição e Democracia*).

Brasília, ____ de _____ de ____.

FOLHA DE APROVAÇÃO

MARIA CLARA MOREIRA VILASBOAS BOMFIM

Erosão da democracia liberal constitucional no Brasil: das práticas desconstituintes aos caminhos para a reconstrução

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre, no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, linha de pesquisa de *Constituição e Democracia*.

Aprovada em: ____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho
(Orientador – Presidente)

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva
(Membro)

Prof. Dr. Guilherme Scotti Rodrigues
(Membro)

Prof. Dr. Lúcio Remuzat Rennó Junior
(Suplente)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, fonte de amor e graça, pelo refúgio seguro nas adversidades, pela força renovada a cada amanhecer e pela luz que guiou esta caminhada. Àquele que, desde antes da formação, já conhecia cada passo desta trajetória, que moldou a existência de maneira única e admirável, e escreveu todos os dias no Seu livro antes que qualquer um deles viesse a existir (Salmo 139:14-16).

Ao Pedro, pelo amor paciente e generoso, pela presença constante e pela caminhada partilhada até essa conquista. Agradeço por ter sido casa, abrigo e família.

Aos meus irmãos Ana Beatriz Moreira e Ezequias Moreira, pelo amor incondicional, mesmo diante das dificuldades. Meu amor por vocês é maior do que a vida.

Aos meus amigos Leonardo Muniz, Fernanda Marcondes e Kim Rafael, cuja amizade foi abrigo nos dias difíceis e motivo de alegria nos instantes de incerteza, tornando a jornada mais leve e significativa.

Ao meu orientador Prof. Mamede Said, pela orientação sábia, pela paciência que educa e pela confiança que fortalece, contribuindo de forma decisiva para a maturidade desta pesquisa.

A todos que, de alguma forma, estiveram presentes nesta trajetória — com palavras, gestos, orações ou silêncios —, fica registrada a mais sincera gratidão.

RESUMO

A presente dissertação investiga o processo de erosão da democracia liberal constitucional no Brasil contemporâneo, com ênfase nas práticas institucionais e normativas que fragilizaram o pacto constitucional de 1988. Partindo das contribuições teóricas da democracia pluralista, o trabalho analisa criticamente a trajetória do regime democrático brasileiro desde 2013, com ênfase no governo de Jair Bolsonaro (PL) a partir de 2018, identificando a consolidação de estratégias iliberais e autoritárias pelo governo que atuou dentro da legalidade formal para enfraquecer a substância do Estado Democrático de Direito. Adota-se metodologia qualitativa, com base em pesquisa bibliográfica, análise de dados empíricos e reconstrução documental. A dissertação estrutura-se em três capítulos: (1) o primeiro apresenta um panorama das principais vertentes da teoria democrática e suas interseções com o constitucionalismo e o liberalismo, bem como aprofunda o estudo sobre o processo de erosão democrática e o conceito de constitucionalismo abusivo, com destaque para as práticas desconstituintes; (2) o segundo realiza uma análise empírica da trajetória institucional do Brasil entre 2013 e 2022, com ênfase nas medidas adotadas pelo governo Jair Bolsonaro, e a tentativa de golpe de Estado; (3) o terceiro avalia o atual estágio da democracia brasileira, a partir da análise da conjuntura do terceiro mandato de Lula (PT), identificando desafios à reconstrução democrática e propondo caminhos baseados na Constituição de 1988. Conclui-se que a democracia brasileira permanece em posição vulnerável, sendo necessário reafirmar os princípios do constitucionalismo democrático.

Palavras-chave: democracia liberal constitucional; erosão democrática; práticas desconstituintes; iliberalismo.

ABSTRACT

This dissertation investigates the process of erosion of constitutional liberal democracy in contemporary Brazil, with emphasis on institutional and normative practices that have weakened the 1988 constitutional pact. Drawing on the theoretical contributions of pluralist democracy, the study critically analyzes the trajectory of the Brazilian democratic regime since 2013, with emphasis on the government of Jair Bolsonaro (PL) from 2018 onwards, identifying the consolidation of illiberal and authoritarian strategies by the administration, which operated within formal legality to undermine the substance of the democratic rule of law. A qualitative methodology is adopted, based on bibliographic research, analysis of empirical data, and documentary reconstruction. The dissertation is structured into three chapters: (1) the first presents an overview of the main strands of democratic theory and their intersections with constitutionalism and liberalism, as well as an in-depth study of the process of democratic erosion and the concept of abusive constitutionalism, with emphasis on de-constitutionalizing practices; (2) the second provides an empirical analysis of Brazil's institutional trajectory between 2013 and 2022, with emphasis on the measures adopted by the Jair Bolsonaro government and the attempted coup d'état; (3) the third evaluates the current stage of Brazilian democracy, based on an analysis of the political scenario during Lula's (PT) third term, identifying challenges to democratic reconstruction and proposing paths grounded in the 1988 Constitution. The conclusion is that Brazilian democracy remains in a vulnerable position, making it necessary to reaffirm the principles of democratic constitutionalism.

Keywords: liberal constitutional democracy; democratic erosion; deconstitutionalizing practices; illiberalism.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Comparação da produção normativa do governo Lula (2003) ao governo Bolsonaro (2022)

Figura 2 – Número de Emendas Constitucionais promulgadas por governo após a redemocratização

Figura 3 – Análise do Posicionamento e da Finalidade das Emendas Constitucionais (ECs) promulgadas no governo Bolsonaro

Figura 4 – Comparação entre as pesquisas sobre a aprovação do governo: Genial/Quaest, Ipsos-Ipec e Datafolha

Figura 5 – Comparação entre as pesquisas sobre a avaliação do governo: Genial/Quaest, Ipsos-Ipec e Datafolha

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU – Advocacia-Geral da União

AIJE – Ação de Investigação Judicial Eleitoral

EC – Emenda Constitucional

INCT/IDDC - Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

PF – Polícia Federal

PL – Partido Liberal

PP – Progressistas

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

STF – Supremo Tribunal Federal

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

V-Dem – Varieties of Democracy

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. FUNDAMENTOS E TENSÕES DA DEMOCRACIA LIBERAL	16
1.1. Fundamentos Teóricos e Evolução Conceitual	16
1.1.1. Entre o Liberalismo e a Participação Social	16
1.1.2. A Perspectiva Elitista: Poder e Representação	26
1.1.3. Democracia Deliberativa: Consenso, Debate e Legitimação	40
1.1.4. Democracia Participativa e Pluralista: Inclusão, Diversidade e Conflito	46
1.2. Conexões e Conflitos: a Interdependência entre Democracia, Liberalismo e Constitucionalismo	55
1.3. Processos de Erosão da Democracia Liberal: Dinâmicas e Ameaças	64
1.3.1. Contexto Erosivo: Influência da Política Social e Econômica	64
1.3.2. Iliberalismo, Populismo e Autoritarismo: Distinções Conceituais e Convergências Práticas	69
1.4. Da Retórica à Prática: Mecanismos de Materialização da Erosão Democrática	72
1.4.1. Elementos Determinantes do Declínio da Democracia Liberal Constitucional	72
1.4.2. Paradoxo Constitucional e Práticas Desconstituintes: a pior ameaça	78
2. CRISE INSTITUCIONAL E AMEAÇA DE RUPTURA DEMOCRÁTICA	88
2.1. Panoramas da Crise Institucional da Democracia Brasileira	88
2.1.1. Descompasso entre Democracia e Memória na Constituição de 1988	88
2.1.2. Democracia e Práticas Iliberais no Marco Constitucional de 1988	95
2.2. Da Ascensão do Iliberalismo à Tentativa de Golpe de Estado	101
2.2.1. Iliberalismo e Erosão Constitucional no Governo de Jair Bolsonaro	101

2.2.2. A Tentativa de Golpe de Estado como Culminância do Processo de Desconstituição Democrática	115
3. O FUTURO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA	129
3.1. Mensuração e Avaliação da Democracia Brasileira	129
3.2. O Caso Norte-Americano: Lições e Paralelos para o Brasil	134
3.3. Perspectivas de Evolução da Democracia Brasileira	140
3.3.1. Análise Conjuntural e Tendências da Democracia Brasileira	140
3.3.2. Possíveis Cenários e Horizontes para a Democracia Brasileira	153
CONSIDERAÇÕES FINAIS	163
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	170
APÊNDICE – Análise da relação do governo de Jair Bolsonaro com as Emendas Constitucionais promulgadas de 2019 a 2022	178

INTRODUÇÃO

O percurso recente da democracia brasileira tem sido marcado por tensões e rupturas que colocam em xeque os compromissos fundamentais assumidos com a promulgação da Constituição de 1988. A consolidação do regime democrático, outrora associada à redemocratização e à institucionalização de direitos, vem sendo substituída por um cenário de instabilidade institucional, normalização de práticas iliberais e descrédito das normas constitucionais como instrumentos de contenção do poder. Esse processo não se desenvolveu de maneira abrupta, tampouco foi promovido exclusivamente por atores exógenos à política institucional. Ao contrário, ele emergiu a partir da combinação entre uma cultura política autoritária latente, um sistema político disfuncional e a atuação de lideranças eleitas que passaram a instrumentalizar a própria ordem constitucional para fragilizá-la.

Nesse contexto, a presente dissertação parte da hipótese de que a democracia brasileira, embora concebida como um modelo liberal-constitucional, encontra-se hoje submetida a um processo de esvaziamento de seus elementos estruturais, especialmente no que diz respeito à sua capacidade de preservar o pluralismo, garantir a contenção do poder e assegurar o exercício efetivo dos direitos fundamentais. O marco teórico adotado ancora-se na tradição do pensamento democrático pluralista, cujas contribuições evidenciam a centralidade das regras do jogo democrático, do compromisso com os procedimentos e da distinção entre democracia como forma de governo e democracia como forma de sociedade. Ao mesmo tempo, reconhece-se a importância dos aportes da concepção da democracia como campo de antagonismo e disputa, em que o conflito não é um desvio, mas uma dimensão constitutiva da política. Contudo, diferentemente de uma leitura radical da democracia, aqui se adota uma perspectiva mais moderada, que reconhece os limites institucionais impostos pelo constitucionalismo, mas sem ignorar as tensões inerentes à prática democrática.

Sob essa ótica, no que tange ao cenário brasileiro, o trabalho desenvolve-se a partir da constatação de que o modelo democrático do país, em invés de consolidar uma arena plural de disputa entre agendas políticas,

tem sido progressivamente capturado por estratégias iliberais que buscam reduzir o campo do dissenso e naturalizar formas de poder excludente. Essas estratégias manifestaram-se com maior intensidade no ciclo iniciado em 2013, intensificado com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em 2016, e radicalizado com a eleição de Jair Bolsonaro em 2018. A ascensão do bolsonarismo à presidência da República não representou apenas uma reconfiguração das forças políticas no Executivo federal, mas um projeto de poder fundado na negação dos valores liberais da democracia constitucional, na deslegitimação das instituições de controle e na defesa de um ideário iliberal, excludente e autoritário. Esse projeto foi implementado tanto por meio de discursos e práticas informais quanto por atos formais de governo, como a edição de decretos, medidas provisórias e a promulgação de emendas constitucionais – medidas que, embora formalmente válidas, contribuíram para a deterioração do pacto constituinte.

A análise crítica dessa trajetória requer, portanto, uma abordagem que vá além da denúncia de atos específicos e se concentre na dinâmica de enfraquecimento institucional promovida de dentro do sistema, que deram margem para a tentativa de golpe de Estado no dia 8 de janeiro de 2023. Trata-se de compreender como a própria normatividade constitucional, em especial sua abertura e ambiguidade, pode ser utilizada de forma abusiva para corroer os fundamentos da democracia, seja por ação ou omissão. Nessa linha, o conceito de “constitucionalismo abusivo”, amplamente discutido na literatura jurídica comparada, revela-se útil para explicar como reformas legais e emendas constitucionais aparentemente legítimas podem ser orientadas para fins autoritários, distorcendo os compromissos constitucionais com a democracia. No caso brasileiro, essa distorção não se deu apenas no plano normativo, mas também no plano simbólico, a partir da deslegitimação sistemática da Constituição de 1988 como pacto democrático.

Isto posto, a relevância da presente pesquisa justifica-se tanto no plano acadêmico quanto no plano político-institucional. No plano acadêmico, busca-se contribuir com o debate sobre os limites e possibilidades da democracia constitucional em contextos de retrocesso institucional, recuperando o legado teórico da democracia e do liberalismo político e

articulando-os com perspectivas críticas sobre o conflito, a hegemonia e o papel do dissenso. Por sua vez, no plano institucional, a pesquisa pretende oferecer elementos para a compreensão dos mecanismos formais e informais que têm ameaçado a estabilidade democrática no Brasil, bem como refletir sobre as condições necessárias à sua reconstrução. Isso porque, em um momento em que o autoritarismo se apresenta como alternativa viável a parcelas significativas da sociedade e o populismo de viés iliberal continua mobilizando afetos e ressentimentos, torna-se necessário reafirmar a centralidade do constitucionalismo democrático como forma de defesa dos direitos.

Nesse sentido, o objetivo geral desta dissertação é examinar o processo de esvaziamento da democracia liberal constitucional no Brasil contemporâneo, com ênfase na articulação entre práticas iliberais e desconstituintes durante o governo Bolsonaro, bem como analisar as perspectivas e os limites da reconstrução democrática no governo Lula a partir dos referenciais normativos da Constituição de 1988. A pesquisa busca identificar os mecanismos jurídicos e políticos que permitiram a corrosão dos elementos constitutivos da democracia, compreendendo-os como parte de um movimento mais amplo de erosão institucional, no qual a aparência de legalidade é mantida enquanto os fundamentos democráticos são desfigurados.

Para alcançar esse objetivo central, o trabalho se estrutura a partir de três objetivos específicos: (1) reconstruir criticamente os principais modelos teóricos de democracia, com especial atenção à teoria da democracia pluralista, apresentar um panorama das interações entre democracia, liberalismo e constitucionalismo e analisar as teorias recentes de erosão democrática, constitucionalismo abusivo e práticas iliberais; (2) analisar a ocorrência desse processo erosivo no contexto brasileiro, com ênfase nas medidas adotadas durante o governo Bolsonaro, que possibilitaram a insurgência do dia 8 de janeiro de 2023; e (3) discutir os desafios da consolidação democrática no Brasil atual, a partir de indicadores empíricos e da atuação institucional do governo Lula, propondo caminhos normativos e

políticos para a reconstrução de uma democracia liberal, plural e constitucionalmente comprometida.

A metodologia adotada é de natureza qualitativa, desenvolvendo-se por meio de análise bibliográfica, documental e jurisprudencial. O estudo fundamenta-se em doutrina especializada acerca da teoria democrática, do autoritarismo e do populismo, articulando aportes da teoria política e do direito constitucional contemporâneo. Nesse sentido, utiliza-se a linha argumentativa de David Landau, especialmente no tocante ao conceito de constitucionalismo abusivo e aos mecanismos de erosão institucional; de Kim Lane Scheppele, no exame das estratégias jurídicas utilizadas por regimes iliberais; de Hug Aziz e Tom Ginsburg, no estudo comparado de processos de declínio democrático e reforma constitucional; de Chris Thornhill, na relação entre direito constitucional e transformações sociais; e de Leonardo Avritzer, na análise crítica da democracia brasileira e de seus desafios de participação e representação.

Além disso, a abordagem é jurídico-política, com ênfase no método dedutivo, partindo da hipótese central de que há um processo deliberado de enfraquecimento institucional promovido por dentro do sistema democrático. Além disso, são mobilizados dados empíricos extraídos de relatórios de organismos nacionais e internacionais — como V-Dem, Freedom House, Datafolha, Genial/Quaest e outros — para embasar a análise da conjuntura política e democrática brasileira. Essa articulação entre teoria, dados e análise crítica permite observar não apenas os efeitos normativos dos atos institucionais, mas também sua eficácia política e impacto na percepção pública da democracia.

A pesquisa delimita-se temporalmente ao período que se inicia com as manifestações de 2013, marco simbólico do início dos movimentos antissistêmicos no Brasil, passando pelo impeachment de 2016, pela eleição de Jair Bolsonaro em 2018 e se estendendo até o terceiro governo Lula, com foco nas avaliações de seu desempenho político e institucional até o primeiro semestre de 2025. Esse recorte temporal justifica-se pela centralidade que esses eventos assumem na reconfiguração do sistema político brasileiro e na

emergência de discursos e práticas que desafiam os fundamentos da ordem constitucional.

Para desenvolver essa proposta, a dissertação está organizada em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo trata das principais teorias da democracia, com destaque para a teoria pluralista como abordagem central, investiga os vínculos conceituais e históricos entre democracia, liberalismo e constitucionalismo, apontando suas tensões estruturais e potencialidades normativas, e examina os conceitos de erosão democrática, constitucionalismo abusivo e iliberalismo, estabelecendo um quadro analítico para compreender a fragilidade das democracias contemporâneas. O segundo capítulo analisa empiricamente o caso brasileiro, com foco nas práticas iliberais e desconstituintes do governo Bolsonaro, identificando os instrumentos formais e informais utilizados para minar a democracia e o pacto constituinte, bem como examina o relatório final da Polícia Federal, apresentado ao Supremo Tribunal Federal, que recriou o processo de preparação e tentativa de concretizar um golpe de Estado após as eleições de 2022 para manter Bolsonaro no poder. Por fim, o terceiro capítulo realiza uma análise conjuntural do governo Lula, considerando dados de avaliação e aprovação popular, indicadores de qualidade democrática e desafios institucionais para a reconstrução democrática a partir da Constituição de 1988.

1. FUNDAMENTOS E TENSÕES DA DEMOCRACIA LIBERAL

Este capítulo descreverá de forma analítica as principais teorias da democracia, levando em consideração o seu desenvolvimento e expansão a partir do entrelaçamento das suas bases no liberalismo, com o objetivo de firmar os pressupostos teóricos que serão aprofundados, sobretudo para o exame do contexto brasileiro, na relação estabelecida nos próximos capítulos. Além disso, este capítulo investigará, a partir da perspectiva pluralista da democracia enquanto sistema em conflito, os fatores que comprometem a consolidação da democracia, como a manipulação das regras constitucionais para modelar as regras do jogo político, capturar as instituições, minar a oposição eleitoral e manipular discursos político-populistas. O objetivo será diagnosticar os desafios enfrentados pela democracia, a fim de propor soluções, no capítulo subsequente, ao contexto brasileiro, que fortaleçam as suas bases e assegurem a sustentabilidade do sistema em meio às tensões.

1.1. Fundamentos Teóricos e Evolução Conceitual

1.1.1. Entre o Liberalismo e a Participação Social

Para dar início à análise das bases teóricas que definiram, conceituaram e interligaram as definições de democracia moderna, pautada no liberalismo constitucional, serão examinadas as obras de autores contratualistas, como John Locke e Jean-Jacques Rousseau, que, sob diferentes perspectivas, foram fundamentais para respaldar as bases da legitimidade do poder, mais tarde assentadas no constitucionalismo. Somam-se a essas contribuições as reflexões de pensadores liberais como Adam Smith, Jeremy Bentham, John Stuart Mill e Alexis de Tocqueville, os quais exploraram, cada qual a partir de uma visão distinta, as relações entre liberdade e democracia, tomando por base o conceito de bem comum.

Em primeiro lugar, para compreender os fundamentos do conceito moderno de democracia, é preciso retomar a teoria liberal clássica formulada por John Locke no contexto da Revolução Inglesa do século XVII, cujos

desdobramentos influenciaram posteriormente as revoluções americana e francesa. Em sua teoria, Locke estabelece que a legitimidade do governo deriva do consentimento dos governados, sustentando que o poder político deve ser limitado e respeitar a soberania popular mediante um contrato social. Embora existam divergências¹ quanto ao caráter propriamente democrático de sua obra, esta permanece central para a compreensão da teoria político-liberal que inspirou – e ainda inspira – a formulação de constituições e a estruturação de formas de governo.

Como contratualista, Locke estrutura sua teoria a partir da análise do estado de natureza do homem, entendido como uma condição anterior a qualquer organização social, estatal ou governamental. Nesse estado originário, todos os homens desfrutam de liberdade e igualdade plenas, princípios fundamentados na lei natural da razão e exercíveis por todos os indivíduos. A partir dessa concepção, Locke argumenta que o término do estado de natureza e a formação da sociedade decorrem de um acordo entre os indivíduos, motivado pela busca por segurança e pelo usufruto pacífico da propriedade privada. A constituição do governo, concebido como um corpo político unificado, confere à maioria o direito de agir e decidir em nome de todos, inclusive com a prerrogativa de legislar com vistas à preservação da propriedade, considerada o bem maior. Ademais, ao poder público é atribuída a responsabilidade pelo uso legítimo da força coletiva, seja para assegurar a execução das leis, seja para proteger a comunidade contra ameaças externas e internas².

Nessa perspectiva, visando à preservação da segurança e do bem comum, Locke sustenta que os homens, ao integrarem-se à sociedade, podem deliberar sobre a forma de governo mais conveniente. Como o exercício do poder governamental depende essencialmente da função legislativa, a forma de distribuição desse poder define o modelo da comunidade política. Nesse sentido, a primeira lei fundamental de toda comunidade deve ser a instituição

¹ PATEMAN, 1992, p. 32.

² LOCKE, 2015, p. 381-394.

de um poder legislativo, composto por indivíduos que compartilham essa competência e a ela igualmente se submetem³.

Nesse passo, segundo Locke, tendo em vista que o poder legislativo emana do povo, este conserva, de modo permanente, a faculdade de se proteger contra eventuais abusos dos legisladores. Por essa razão, a comunidade constitui o poder supremo, enquanto o legislativo é concebido como um poder fiduciário, instituído com finalidade específica. A partir disso, Locke delineia uma divisão funcional de poderes: o legislativo, principal, responsável pela elaboração das leis; o executivo, incumbido de sua aplicação; e o federativo, encarregado das relações exteriores⁴.

Ainda que Locke não tenha defendido um regime de governo específico, deixando essa escolha a cargo da comunidade política, sua contribuição foi decisiva para o surgimento do constitucionalismo liberal. Entre os princípios centrais que estruturam sua teoria destacam-se: a limitação do poder estatal, a defesa da propriedade e a soberania popular. Além disso, Locke admite a possibilidade de o poder legislativo ser exercido por representantes escolhidos pelo povo, com base em regras justas e universais.

Prosseguindo na tradição contratualista, destaca-se a teoria de Rousseau, desenvolvida no contexto iluminista e em meio às crescentes tensões sociais da França pré-revolucionária, cuja orientação democrática é amplamente reconhecida. Para Rousseau, o homem é naturalmente livre no estado de natureza, sendo a formação da sociedade resultante do surgimento de obstáculos à preservação dessa liberdade individual, os quais superam a capacidade de resistência isolada de cada indivíduo. Nesse cenário, os homens, por meio de um pacto comum, agregam suas forças para garantir a proteção da vida, dos bens e da liberdade⁵.

A partir desse contrato, segundo Rousseau, ocorre a alienação total dos direitos individuais em prol da coletividade, formando-se um corpo político e moral, de natureza coletiva e republicana, integrado por cidadãos com capacidade de voto. O Estado, assim constituído, deve ser conduzido pela

³ LOCKE, 2015, p. 468-528.

⁴ *Ibid*, p. 468-528.

⁵ ROUSSEAU, 1999, p. 19-20.

vontade geral, tendo como finalidade precípua a promoção do bem comum, uma vez que apenas se pode falar em sociedade onde houver convergência de interesses. Dessa forma, o pacto social institui um regime de igualdade entre os cidadãos, garantindo a todos condições e direitos equivalentes⁶.

Nessa linha, para Rousseau, as leis devem refletir a vontade geral, tratando os indivíduos em sua dimensão coletiva, constituindo-se como condição indispensável à existência da associação civil. Assim, o povo, além de destinatário das normas, deve ser também o seu autor. A solidez das leis, por sua vez, está diretamente relacionada à equivalência entre a força coletiva e a soma das forças individuais⁷.

Nesse sentido, Rousseau inova em relação a Locke ao atribuir à igualdade a mesma importância da liberdade – ambas concebidas como bens essenciais cuja proteção deve ser assegurada pela legislação. Reconhecendo, no entanto, a tendência à deterioração da igualdade, Rousseau defende que a boa legislação deve buscá-la ativamente, adaptando-se às especificidades locais, uma vez que diferentes povos exigem diferentes arranjos institucionais. Disso resulta que a solidez e durabilidade das constituições dependem da harmonização entre as relações naturais e as normas legais⁸.

Rousseau também propõe uma estrutura de separação de poderes, na qual o legislativo pertence ao povo, enquanto o executivo deve ser delegado a um dirigente que concretize a vontade geral. Todavia, Rousseau alerta que a soberania popular não pode ser representada sem comprometer a liberdade, uma vez que a representação reduz a atuação política do povo ao ato eleitoral, restringindo sua participação efetiva⁹.

Diante disso, Rousseau conclui pela inviabilidade de uma democracia plena, dado o risco constante de erosão da participação cidadã, seja por meio de restrições institucionais, seja por usurpações de poder. Ainda assim, admite que governos bem estruturados podem ser preservados por

⁶ *Ibid*, p. 19-20.

⁷ *Ibid*, p. 71-108.

⁸ *Ibid*, p. 71-108.

⁹ *Ibid*, p. 71-108.

constituições adequadas, atribuindo aos próprios cidadãos a responsabilidade por sua elaboração¹⁰.

Dessa forma, embora Rousseau defenda valores políticos de matriz coletivista, a sua teoria, para além do seu impacto no campo da igualdade política, também contribui igualmente para a institucionalização de direitos liberais no seio da democracia, influenciando diretamente o constitucionalismo moderno, em especial no que se refere à eficácia das leis, à soberania popular e à vontade geral.¹¹.

Superadas as contribuições contratualistas, a evolução da teoria moderna da democracia passa a ser impulsionada pelos ideais iluministas e liberais, sobretudo após a Revolução Industrial. Nesse novo cenário, embora o ideal de participação social continue presente, ele se insere em uma lógica distinta, marcada por um progressivo deslocamento do eixo teórico para o campo político-econômico.

É nesse contexto que emerge a contribuição de Adam Smith, cuja obra representa uma inflexão significativa ao destacar o papel das dinâmicas econômicas na constituição do governo civil. Smith insere o liberalismo no cerne das relações de produção e mercado, sem desconsiderar, contudo, a necessidade de um arranjo institucional que assegure tanto a liberdade individual quanto a ordem social. A sua formulação teórica, portanto, oferece uma perspectiva na qual o progresso econômico, a justiça e a estabilidade política se interrelacionam como fundamentos indispensáveis à consolidação de uma sociedade democrática.

A partir dessa perspectiva, Adam Smith propõe uma compreensão da democracia liberal centrada nas dinâmicas econômicas e nas funções essenciais do governo. Para o autor, a divisão do trabalho e o livre mercado são os motores do progresso econômico, o qual, por sua vez, deve ser sustentado por um sistema político que assegure a liberdade individual e promova a igualdade jurídica. Nesse sentido, a democracia é concebida como o regime que melhor propicia o desenvolvimento das capacidades humanas,

¹⁰ *Ibid*, p. 71-108.

¹¹ *Ibid*, p. 71-108.

desde que protegida por um arcabouço institucional que garanta justiça e estabilidade¹².

Nessa seara, Smith identifica três funções fundamentais do governo: proteger a sociedade contra agressões externas; garantir segurança interna mediante a proteção contra injustiças e opressões; e instituir e manter obras e instituições públicas que, embora sejam de grande utilidade, não oferecem lucros suficientes para justificar sua execução pela iniciativa privada. Ao estabelecer essas funções, Smith reafirma que o papel do Estado, embora limitado, é imprescindível para criar as condições estruturais que permitam a realização da liberdade econômica e, por conseguinte, do potencial humano¹³.

Na esteira da tradição liberal, as obras de Jeremy Bentham e John Stuart Mill apresentam uma inflexão utilitarista, segundo a qual a natureza humana, regida pelo binômio dor-prazer, deve orientar as ações tanto dos indivíduos quanto das instituições. Para ambos, o princípio da utilidade estabelece que as decisões devem ser tomadas com vistas à maximização da felicidade do maior número de pessoas, sendo essa a base legítima das normas e das políticas públicas¹⁴.

Bentham, inserido no contexto da consolidação do capitalismo industrial, redefine o foco do liberalismo ao priorizar o critério da utilidade sobre os direitos naturais. Em sua concepção, a comunidade é uma soma de indivíduos, e o interesse coletivo corresponde à agregação dos interesses individuais. Assim, a função do legislador é promover o bem-estar geral por meio de políticas de recompensa e punição que incentivem comportamentos úteis e desestimulem condutas nocivas. As leis, portanto, só adquirem valor quando orientadas à promoção da maior felicidade possível¹⁵.

Sob essa ótica, a democracia deve ser desenhada, segundo Bentham, para garantir a representatividade e a participação social, de modo que o governo atenda efetivamente aos interesses da coletividade. Isto posto, ao rejeitar a premissa jusnaturalista dos direitos inatos, Bentham afirma que os

¹² SMITH, 2022, p. 754-828.

¹³ *Ibid*, p. 754-828.

¹⁴ BENTHAM; MILL, 1974, p. 9-18.

¹⁵ *Ibid*, p. 26-28.

direitos são criações normativas, devendo ser definidos de maneira clara, racional e eficaz, com vistas à maximização dos benefícios sociais¹⁶.

Por seu turno, John Stuart Mill, atuando no auge do século XIX, sintetiza e refina as ideias do utilitarismo de Bentham à luz das noções de liberdade individual de Locke e das reflexões econômicas de Smith, em um contexto marcado por intensas lutas por direitos civis e reformas institucionais.

Nesse cenário, Mill fundamenta a sua teoria em uma crítica a dois grupos opostos: de um lado, aqueles que enxergam o governo como uma arte técnica, passível de combinações e invenções arbitrárias; de outro, os que o consideram como resultado espontâneo de fatores históricos ou culturais, sendo, portanto, imune à ação deliberada dos indivíduos. Em contraposição a essas posições, Mill sustenta que as instituições são obras humanas, derivadas da vontade, das escolhas e da ação consciente dos povos, razão pela qual podem ser bem ou mal concebidas e a sua continuidade ou reprodução não é garantida por automatismos históricos¹⁷.

Com base nesse entendimento, Mill argumenta que o mecanismo político não atua de forma independente da sociedade. Uma vez que é construído e operado por homens, esse mecanismo exige deles não apenas adesão formal, mas envolvimento ativo e qualificado. Por essa razão, na visão de Mill, para que uma forma de governo seja adequada, três condições devem estar presentes: o consentimento explícito ou, ao menos, a não recusa do povo; a vontade e a capacidade da população para manter sua existência; e a disposição coletiva de realizar as tarefas e funções exigidas pelo regime. Dessa forma, Mill não apenas reconhece que determinadas sociedades podem não estar preparadas para boas instituições, como também que a institucionalização efetiva depende não apenas da forma jurídica, mas também da maturidade política e moral do corpo social¹⁸.

Nesse sentido, Mill observa que, como reação ao despotismo das eras antigas, o liberalismo emerge com o propósito de limitar o poder do Estado, concebendo-o como delegado dos indivíduos e condicionado por

¹⁶ *Ibid*, p. 26-28.

¹⁷ MILL, 1981, p. 5-71.

¹⁸ *Ibid*, p. 5-71.

eleições periódicas. Essa limitação transforma a percepção do poder: os governados deixam de vê-lo como instância opressiva e passam a compreendê-lo como expressão de sua própria vontade. Nesse processo de transformação, a democracia representativa surge como o desdobramento mais coerente dos princípios liberais¹⁹.

No entanto, Mill adverte que compreender a democracia apenas como o poder do povo sobre si mesmo não capta a realidade de sua operação. Na prática, o poder exercido nem sempre corresponde ao conjunto total da cidadania, mas frequentemente à maioria mais ativa ou numerosa. Com isso, surgem preocupações sobre o risco de abusos, especialmente sob a forma da opressão da maioria sobre minorias ou indivíduos dissidentes²⁰.

Assim, Mill concebe o governo como um instrumento, cujo valor reside na sua capacidade de favorecer o progresso moral e intelectual da sociedade. Um bom governo, para ele, deve ser constituído por indivíduos voltados à ordem e ao aprimoramento coletivo, capazes de conter as tendências regressivas da natureza humana. A constituição desse governo, em sua forma ideal, para Mill, deve ser representativa, pois essa estrutura promove não apenas a eficiência administrativa, mas também o cultivo de virtudes públicas, como a honestidade e a racionalidade²¹.

Nesse contexto, Mill sustenta que as instituições políticas devem variar de acordo com o grau de desenvolvimento do povo. Isso porque, a natureza e a intensidade das autoridades exercidas, bem como as condições concretas de comando e obediência, constituem os principais fatores na formação do caráter dos indivíduos. Assim, para determinar qual a melhor forma de governo para um determinado povo, é preciso identificar os obstáculos imediatos ao seu progresso, pois a característica essencial do bom governo consiste em promover a melhoria contínua do povo sem comprometer os avanços já conquistados²².

¹⁹ BOBBIO, 1986, p. 56-57.

²⁰ MILL, 1981, p. 5-71.

²¹ *Ibid*, p. 5-71.

²² *Ibid*, p. 5-71.

Além disso, Mill afirma que não é possível governar legitimamente um povo sem sua participação efetiva. A melhor forma de governo, portanto, para ele, é aquela que convida o cidadão não apenas a votar, mas a exercer funções públicas e a integrar, de maneira ativa, os processos decisórios. Essa forma, por seu turno, só se sustenta se preencher três requisitos fundamentais: aceitação do povo; vontade e capacidade para preservar o regime; e disposição e competência para cumprir os deveres que dele decorrem²³.

Tais fundamentos se baseiam na constatação de que, quando o povo não atribui o devido valor à constituição representativa, dificilmente conseguirá preservá-la diante de ameaças, razão pela qual a permanência das instituições democráticas depende da prontidão dos cidadãos para defendê-las. Da mesma forma, quando os eleitores carecem de disposição ou qualificação para exercer suas responsabilidades, o voto degenera em instrumento de satisfação privada, abrindo espaço para que uma elite restrita se aproprie do poder com vistas à obtenção de benefícios pessoais²⁴.

Mill também dedica atenção à tirania exercida pela sociedade, advertindo que a opressão não provém apenas dos agentes do Estado. Para ele, a sociedade, por meio da opinião pública ou da legislação, pode impor padrões de conduta de maneira coercitiva, sufocando a individualidade. Assim, Mill sustenta que o único fundamento legítimo para o exercício de poder sobre qualquer indivíduo, contra a sua vontade, é a prevenção de danos a terceiros. Fora disso, o indivíduo deve ser soberano sobre si mesmo e apenas as ações que afetam diretamente outras pessoas podem ser objeto de regulação social²⁵.

Com base nessa perspectiva, Mill defende que tanto o Legislativo quanto o Executivo devem atuar em consonância com os interesses da coletividade. Um dos maiores desafios do governo consiste, para ele, em delimitar o ponto exato em que a ação da coletividade começa a comprometer o bem-estar individual. Dessa forma, para enfrentar esse desafio, Mill propõe a difusão ampla e equitativa do poder, desde que compatível com a eficiência

²³ *Ibid*, p. 5-71.

²⁴ *Ibid*, p. 5-71.

²⁵ MILL, 2011, p. 20-85.

administrativa, bem como a centralização e a democratização do conhecimento e da informação, a fim de fortalecer a participação cidadã consciente e responsável²⁶.

Ato contínuo, contemporâneo a Mill, destaca-se também a obra de Alexis de Tocqueville, cuja contribuição teórica reside na análise do impacto da igualdade de condições sobre as instituições democráticas e sobre a liberdade individual. Para tanto, Tocqueville parte da observação do modelo político norte-americano para refletir sobre os desdobramentos sociais e institucionais da democracia moderna. Todavia, diferentemente de uma defesa incondicional do regime democrático, o autor reconhece tanto as virtudes quanto os perigos do avanço da igualdade nas sociedades modernas²⁷.

Nesse sentido, para Tocqueville, a igualdade de condições constitui o fato gerador da ordem democrática, moldando costumes, instituições e mentalidades. Entretanto, Tocqueville adverte que esse mesmo processo pode comprometer a liberdade individual, na medida em que a centralização do poder tende a se intensificar em nome da uniformidade, da eficiência administrativa e do bem comum. Assim, um dos principais riscos identificados por Tocqueville é o da tirania da maioria, pela qual a vontade da maioria passa a suprimir opiniões dissidentes, impondo um conformismo social e político incompatível com a pluralidade²⁸.

Tocqueville sustenta que, embora a liberdade possa existir fora do contexto democrático, é na democracia que ela se vê mais ameaçada pela força da opinião pública e pela tendência à homogeneização dos comportamentos. Segundo Tocqueville, a expansão da esfera pública e da participação cidadã, em vez de garantir automaticamente a emancipação dos indivíduos, pode restringir sua autonomia privada e sua independência moral, gerando um ambiente de pressão social difusa e constante²⁹.

Para mitigar esses riscos, Tocqueville propõe o fortalecimento dos corpos intermediários entre o Estado e o indivíduo, como as associações civis,

²⁶ *Ibid*, p. 20-85.

²⁷ BOBBIO, 1986, p. 56-57.

²⁸ TOCQUEVILLE, 2004, p. 113-195.

²⁹ *Ibid*, p. 113-195.

a imprensa livre, os tribunais independentes e os governos locais. Para ele, essas estruturas são indispensáveis para preservar a liberdade política e conter a expansão do poder central. Além disso, o autor destaca a importância das leis fundamentais não apenas como instrumentos jurídicos, mas como mecanismos de formação cívica. As leis, em sua perspectiva, educam o espírito democrático, promovem o respeito às instituições e moldam a conduta dos cidadãos dentro dos limites da legalidade³⁰.

Nesse passo, Tocqueville também analisa o papel das elites econômicas e o surgimento da sociedade industrial no interior da democracia. Ele observa que, mesmo em regimes igualitários, persistem desigualdades materiais que podem colocar em risco a coesão social. Nesse ponto, sua análise é atravessada por um argumento moral: embora ricos e pobres vivam sob um mesmo regime de igualdade política, suas condições materiais os tornam interdependentes. A estabilidade democrática exige, portanto, para Tocqueville, um certo equilíbrio entre liberdade, propriedade e responsabilidade social³¹.

Isto posto, Tocqueville compreende a democracia não como um regime político fechado em si, mas como uma transformação profunda do estado social. Diante disso, seu esforço teórico concentra-se em preservar a liberdade dentro de uma sociedade em que a igualdade avança inevitavelmente. Para tanto, ele defende a necessidade de manter instituições sólidas, promover valores coletivos e fomentar um sentimento cívico comprometido com a tolerância e o respeito às leis³².

1.1.2. A Perspectiva Elitista: Poder e Representação

A disseminação de uma visão crítica dos vieses liberais clássico e utilitarista, que entendia o governo como forma de perseguição de um bem-estar coletivo por meio da liberdade e da racionalidade, fez emergir uma nova teoria da democracia de orientação elitista, cujo principal teórico é Joseph

³⁰ *Ibid*, p. 113-195.

³¹ *Ibid*, p. 113-195.

³² *Ibid*, p. 113-195.

Schumpeter, mas também abarca, em alguma medida, as teorias de Gaetano Mosca, Giovanni Sartori e Robert Dahl.

Iniciando com Mosca, sua teoria se baseia no entendimento de que há intrinsecamente na sociedade uma divisão clara entre a classe dos governantes e a dos governados. A primeira, sempre menos numerosa, desempenha todas as funções políticas, monopoliza o poder e desfruta de vantagens. Por sua vez, a segunda, mais numerosa, é dirigida e regulada pela primeira de maneira mais ou menos arbitrária e violenta, fornecendo a ela os meios de subsistência indispensáveis para a vitalidade do organismo político³³.

Segundo Mosca, sempre há, em todo organismo político, algumas características comuns que se reproduzem. A primeira diz respeito à existência de uma pessoa ou de um grupo de pessoas que compõem o topo da hierarquia de toda a classe política e que são responsáveis por dirigir o Estado. A segunda refere-se à pressão exercida pela massa de governados, a qual tem o condão de influenciar a direção da classe política. Já a terceira concerne ao fato de que o chefe do Estado só consegue governar com o apoio de uma classe dirigente, responsável por fazer cumprir e respeitar suas ordens³⁴.

Para Mosca, essa estrutura sempre se reproduzirá, mesmo em situações de destronamento da classe dominante pelas massas. Isso porque, nesses casos, uma minoria organizada dentro da própria massa sempre se erguerá para desempenhar o ofício do governo, uma vez que, sem essa minoria, toda a organização e estrutura social seria destruída³⁵.

Nesse sentido, Mosca pondera que o que constitui a verdadeira superioridade da classe política é a determinação do corpo político dada pela constituição e o grau de civilização dos diferentes povos, razão pela qual sempre haverá o predomínio de uma minoria organizada sobre a maioria desorganizada. Esse predomínio se dá porque a organização é uma característica mais facilmente alcançável por um grupo minoritário³⁶.

³³ MOSCA, 2004, p. 131-198.

³⁴ *Ibid*, p. 131-198.

³⁵ *Ibid*, p. 131-198.

³⁶ *Ibid*, p. 131-198.

Mosca, portanto, argumenta que, em uma sociedade democrática, as minorias se constituem de tal forma que seus membros se distinguem da massa dos governados por certas qualidades que lhes conferem superioridade material, intelectual e moral. Para ele, essas minorias precisam possuir algum requisito, verdadeiro ou aparente, que seja altamente valorizado pela maioria e as destaque na comunidade³⁷.

Na visão de Mosca, nas sociedades primitivas, no primeiro estágio de sua constituição, a qualidade que mais facilmente abriu acesso à classe política dirigente foi o valor militar. Contudo, com o desenvolvimento da civilização, as classes dominantes passaram a acumular propriedades, fato que se tornou a principal fonte de produção de riquezas. Assim, à medida que a civilização progrediu e o desempenho das terras aumentou, ocorreu uma transformação social que passou a considerar a riqueza como a maior qualidade da classe dominante, de modo que os mais ricos assumiram os postos de governantes³⁸.

Para que essa transformação ocorresse, Mosca pondera que foi necessário que a organização social se aperfeiçoasse, de forma que o respaldo da força pública fosse mais eficaz do que a força privada e que a propriedade privada fosse suficientemente tutelada pelas leis, tornando desnecessária a tutela direta do proprietário. Assim, uma vez consumada essa transformação, o poder político foi capaz de gerar riqueza, e, por sua vez, gerar poder. Como consequência, em uma sociedade em que a força individual está limitada pela força coletiva, os ricos se tornaram os poderosos devido à sua riqueza³⁹.

Nessa toada, Mosca considera que as classes políticas tendem a se tornar hereditárias, ainda que não por direito, ao menos de fato. Essa tendência ocorre porque todas as forças políticas possuem, como característica, a inércia. A riqueza, nesse contexto, é frequentemente preservada entre as famílias, tanto por tradição moral quanto por herança. O mesmo ocorre com os grandes cargos que demandam preparação intelectual, moral e

³⁷ *Ibid*, p. 131-198.

³⁸ *Ibid*, p. 131-198.

³⁹ *Ibid*, p. 131-198.

relacionamentos específicos. Para Mosca, com o tempo, a experiência acumulada pela fração mais elevada da classe política na condução do governo transforma a prática de governar em um ofício, resultando na formação de uma classe de funcionários que conferem constância, sagacidade e maturidade aos governos⁴⁰.

No entanto, Mosca pondera que, uma vez constituída, a classe política tende a declinar e perder poder. Esse declínio ocorre porque a história civilizada é marcada por uma luta constante entre duas tendências: a monopolização estável das forças políticas pelos elementos dominantes e a renovação dessas forças, gerando novas dinâmicas sociais. Esse embate contínuo resulta em um ciclo de ascensão e queda entre a classe alta e a classe baixa⁴¹.

Dessa forma, Mosca identifica três causas principais para o declínio das classes políticas: a incapacidade de exercer as qualidades que as levaram ao poder; a inabilidade de continuar prestando os serviços sociais necessários; e a perda de relevância de suas qualidades e serviços no contexto social. Contudo, Mosca vê esse processo como cíclico. Durante períodos revolucionários, os membros que ascendem à classe dominante estimulam novas ambições. Quando a sociedade retorna a um estado de estabilidade, os novos integrantes da classe política desenvolvem atitudes que garantem a manutenção do poder. Assim, com o tempo, forma-se uma nova força conservadora, em que os membros dessas famílias privilegiadas adquirem a convicção de que têm o direito de comandar⁴².

Isto posto, é possível compreender que a democracia, para Mosca, é concebida dentro de uma perspectiva elitista da organização política. Para o autor, a democracia não elimina a divisão da minoria governante e da maioria governada, mas apenas redefine os critérios pelos quais as elites se legitimam perante o corpo social. Em vez da força ou da hereditariedade, passam a prevalecer critérios como a riqueza, o que permite uma rotatividade relativa dentro das camadas dominantes. Nesse ínterim, as leis adquirem, na visão de

⁴⁰ *Ibid*, p. 131-198.

⁴¹ *Ibid*, p. 131-198.

⁴² *Ibid*, p. 131-198.

Mosca, um papel ambivalente: de um lado, contribui para a estabilização do poder político ao institucionalizar limites à ação da elite dirigente; de outro, é também um instrumento da própria classe dominante para preservar sua posição hegemônica. Assim, a democracia não é, para Mosca, um meio de superação da dominação, mas é uma forma historicamente condicionada de sua reprodução, por meio das quais as elites mantêm sua superioridade sob a aparência de legitimidade e participação.

Para mais, ainda na linha elitista, também de cunho liberal, destaca-se a teoria de Schumpeter, principal influenciador das teorias da democracia da era contemporânea. Nela, apesar de igualmente questionar a viabilidade de uma verdadeira e ampla participação popular e apontar para a prevalência das elites na condução dos destinos políticos, o autor vai além de analisar a inevitabilidade da estruturação das elites, preocupando-se também com a dinâmica da competição entre elas no contexto democrático.

Para tanto, Schumpeter elabora a sua teoria a partir de uma crítica à aplicação do utilitarismo, fruto do liberalismo moderno, à noção de democracia. Segundo o autor, a filosofia da democracia moderna conceitua como democrático o arranjo institucional aplicado em uma comunidade para se chegar a decisões políticas que visem ao bem comum, cabendo ao povo decidir, mediante eleições, quais indivíduos cumprirão a sua vontade⁴³.

No entanto, Schumpeter sustenta que essa presunção democrática não possui forma de funcionar em virtude de três fatores. Em primeiro lugar, o autor analisa que não existe um bem comum inequivocamente determinado, pois diferentes grupos e indivíduos possuem visões diversas do que é o bem comum. Em segundo, mesmo que o bem comum pudesse ser definido, ainda assim não haveria soluções igualmente definidas para os casos individuais. Por fim, em terceiro, não há como conceituar a vontade geral, uma vez que a definição dessa vontade foi inspirada na vontade individual sem considerar que não há um bem comum que se dirija a todas as vontades individuais⁴⁴.

⁴³ SCHUMPETER, 1961, p. 282-360.

⁴⁴ *Ibid*, p. 282-360.

Nesse ínterim, para Schumpeter, não se pode atribuir à vontade individual um caráter autônomo e racional que a torne digna de respeito como fundamento político. Para ele, essa vontade não passa de um conjunto indeterminado de impulsos, sujeitos a manipulações e irracionalidades, sobretudo no campo político. Por essa razão, para o autor, os cidadãos tendem a ceder a preconceitos e a impulsos irracionais, mesmo diante de pressões de grupos organizados, o que abre espaço para a fabricação artificial da vontade popular.⁴⁵

Nessa toada, Schumpeter argumenta que, a despeito da teoria que afirmava que o povo possui uma opinião definida e racional e que a manifesta pela escolha de representantes que se encarregam da sua execução, a seleção dos representantes não é secundária à atribuição do eleitorado em decidir sobre assuntos políticos. Para ele, o papel do povo é formar um governo que tomará as decisões, razão pela qual a democracia passa a ser entendida como um método de sistema institucional para tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir, mediante uma luta competitiva pelos votos⁴⁶.

Desse modo, o método democrático, para Schumpeter, não assegura, por si só, maior grau de liberdade individual do que outros sistemas. A liberdade democrática reside na possibilidade de todos os cidadãos concorrerem à liderança política e, simultaneamente, de dissolverem o corpo dirigente. O princípio da democracia, portanto, repousa no princípio da maioria — ou seja, no fato de que o governo deve ser confiado àqueles que contam com o maior apoio popular⁴⁷.

Contudo, esse apoio não nasce espontaneamente do povo, mas é moldado pelas opções disponíveis e pelo impacto que os candidatos despertam. Por essa razão, os partidos políticos surgem como mecanismos de regulação da disputa eleitoral, funcionando como resposta à incapacidade do eleitor de adotar outra postura senão seguir a opinião dominante. Da conjugação entre liberdade democrática e apoio da maioria decorre a

⁴⁵ *Ibid*, p. 282-360.

⁴⁶ *Ibid*, p. 282-360.

⁴⁷ *Ibid*, p. 282-360.

concepção de democracia como governo dos políticos, uma vez que a política torna-se inevitavelmente uma carreira, e a legislação e a administração se reduzem a subprodutos da luta por cargos⁴⁸.

Sob essa visão, o filósofo observa que as condições necessárias para o êxito democrático podem ser agrupadas em quatro partes. A primeira é a existência de material humano suficientemente qualificado, o que ocorre com a existência de uma camada social, produto de um processo seletivo, que aceita a política como algo natural e, assim, forma uma carreira política⁴⁹. A segunda é a limitação da demasiada extensão do campo das decisões políticas, o que, por consequência, também reduz as atividades do Estado. A terceira é a existência de uma burocracia bem treinada, forte e independente, capaz de operar em todos os domínios da atividade pública. Por fim, a quarta é o autocontrole democrático, traduzido na disposição dos grupos relevantes da sociedade de acatar decisões legítimas emanadas por autoridades competentes⁵⁰.

Nesse passo, Schumpeter analisa que as práticas bem-sucedidas de democracia revelam que uma concorrência eficiente pela liderança necessita de tolerância com opiniões diferentes, o que exige do povo sensatez quando os seus interesses vitais são atacados ou há ofensa aos seus ideais. Para o autor, o governo democrático apenas se realiza plenamente quando os principais interesses da sociedade convergem para a lealdade ao país e à estrutura institucional. Por isso, o autor considera que o método democrático funciona deficientemente nas épocas de crise, sobretudo econômica⁵¹.

Por essa razão, Schumpeter destaca que a ideologia democrática tem origem burguesa, pois a democracia moderna desenvolveu-se paralelamente ao capitalismo. Todavia, o autor argumenta que o capitalismo vem perdendo suas vantagens históricas, sobretudo porque a burguesia não conseguiu formar uma elite política própria. Apesar disso, os formatos e instituições do sistema democrático continuam a refletir, em sua essência, as

⁴⁸ *Ibid*, p. 282-360.

⁴⁹ *Ibid*, p. 282-360.

⁵⁰ *Ibid*, p. 282-360.

⁵¹ *Ibid*, p. 282-360.

estruturas e os dilemas do mundo capitalista, assim como o próprio princípio fundamental da democracia⁵².

Isto posto, a percepção de Schumpeter sobre a democracia revela uma concepção eminentemente procedimental. Longe de idealizações baseadas na vontade popular como expressão autêntica do bem comum, Schumpeter entende a democracia como um método competitivo. A democracia, portanto, para o autor, é uma técnica de governo caracterizada pela alternância no poder e pela possibilidade de controle do corpo dirigente. Diante desse arranjo, a legitimidade política advém menos da racionalidade dos eleitores e mais do processo eleitoral. Trata-se, enfim, de uma concepção da democracia concebida como instrumento funcional de gestão política dentro da ordem capitalista.

Ato contínuo, em diálogo indireto com Schumpeter, Robert Dahl elabora uma nova concepção de democracia, reconhecendo o papel das elites, mas combinando-o com princípios participativos mais amplos. Para tanto, ao conceber a democracia como um sistema politicamente responsivo às preferências dos cidadãos considerados iguais, Dahl insere no debate dimensões normativas e institucionais mais extensas, pois enfatiza que a democracia depende de uma base institucional robusta que garanta aos cidadãos oportunidades iguais de participação e de formulação e expressão de preferências, bem como a consideração equitativa dessas preferências na condução do governo⁵³.

Nesse sentido, embora Dahl não seja elitista no sentido tradicional, sua teoria reconhece que as elites desempenham um papel central no funcionamento das democracias contemporâneas. Ele argumenta que a complexidade das sociedades modernas e a especialização política tornam inevitável a liderança por elites organizadas, como partidos políticos e líderes eleitos. No entanto, Dahl enfatiza que o poder dessas elites deve ser legitimado por meio de eleições competitivas e limitado por instituições democráticas que garantam a participação popular. Dessa forma, ele não rejeita a centralidade

⁵² *Ibid*, p. 282-360.

⁵³ DAHL, 2005, p. 25-176.

das elites, mas propõe que elas sejam supervisionadas, garantindo a legitimidade do sistema democrático⁵⁴.

A principal característica da democracia, segundo Dahl, é a contínua representatividade do governo em relação às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais. Nesse sentido, a democracia é definida como um sistema político que tem como uma de suas qualidades centrais a responsividade quase que total a todos os cidadãos. Por sua vez, para que o governo seja responsivo, é necessário que os cidadãos tenham garantidas e institucionalizadas as oportunidades de formular suas preferências, expressá-las aos concidadãos e ao governo e tê-las igualmente consideradas na conduta governamental⁵⁵.

Para que essas condições sejam asseguradas, é fundamental que as instituições da sociedade garantam elementos básicos, como a liberdade de formar e aderir a organizações, a liberdade de expressão, o direito de voto, a elegibilidade para cargos públicos e o direito de líderes políticos disputarem apoio e votos. Além disso, é imprescindível a existência de fontes alternativas de informação, eleições livres e idôneas, e instituições que vinculem as políticas governamentais aos resultados das eleições e às manifestações de preferências dos cidadãos⁵⁶.

No entanto, Dahl observa que os regimes políticos variam amplamente quanto à extensão em que essas condições são disponibilizadas, utilizadas e garantidas, razão pela qual desenvolve o conceito de poliarquia para descrever sistemas que, embora não atinjam a plenitude da democracia ideal, garantem contestação pública e participação inclusiva em graus substanciais. A poliarquia, para ele, reflete sistemas que estão em contínuo processo de democratização, sendo caracterizados pela ampla participação popular e pela competição política⁵⁷.

Para Dahl, embora a democracia seja entendida como um sistema ideal, os governos podem estar mais ou menos perto de princípios

⁵⁴ *Ibid*, p. 25-176.

⁵⁵ *Ibid*, p. 25-176.

⁵⁶ *Ibid*, p. 25-176.

⁵⁷ *Ibid*, p. 25-176.

democráticos. Para ele, essa proximidade varia em termos da amplitude da contestação pública e da proporção da população habilitada a participar do controle e da contestação sobre a conduta do governo. Assim, para ele, é preciso avaliar os sistemas democráticos considerando sua capacidade de inclusão e as circunstâncias que os cercam⁵⁸.

Nessa linha, para Dahl, para que haja ampliação da participação combinada com a competição política, há a necessidade de serem preservadas as liberdades clássicas do liberalismo, como a existência de uma oposição organizada, a liberdade de manifestação e o voto secreto. A partir dessa ampliação, ocorre uma mudança na composição da liderança política, especialmente entre os indivíduos que conquistam cargos públicos por meio de eleições. Isso torna a liderança mais representativa dos grupos que obtêm o sufrágio e promove o desmembramento dos partidos e mudanças na forma como eles mobilizam o eleitorado⁵⁹.

Nesse contexto, Dahl argumenta que a propriedade privada, embora amplamente associada a regimes democráticos, não é uma condição necessária nem suficiente para garantir uma ordem social pluralista, a contestação pública ou um grau mais pleno de democracia. Ele afirma que fatores como pluralismo e contestação pública podem existir em economias descentralizadas, independentemente do regime de propriedade predominante. Contudo, para ele, esses elementos dificilmente se manifestam em países com economias altamente centralizadas, nas quais a concentração de poder econômico inviabiliza a formação de uma esfera pública livre e plural⁶⁰.

Por fim, Dahl reconhece que diversos fatores impactam o caráter do regime, incluindo o nível socioeconômico das políticas governamentais, as características dos sistemas sociais e econômicos e as tradições culturais. Além disso, ele entende que os regimes são moldados por crenças, atitudes e culturas políticas, que, por sua vez, influenciam a personalidade política de

⁵⁸ *Ibid*, p. 25-176.

⁵⁹ *Ibid*, p. 25-176.

⁶⁰ *Ibid*, p. 25-176.

cada sociedade, o que destaca a complexidade de se analisar as diferentes formas de governo democrático⁶¹.

Ademais, também influenciado pelas ideias de Schumpeter, destaca-se a teoria de Giovanni Sartori, que mantém sua base na estrutura elitista do poder e na dinâmica da representação política. A diferença entre ambos os pensadores, contudo, reside na percepção acerca do método democrático. Isso porque, enquanto Schumpeter define a democracia como um método de competição entre elites pelo voto popular, Sartori amplia esse conceito, concebendo-a tanto como método quanto como regime normativo, fundamentado em princípios⁶².

Em sua obra, Sartori analisa o fenômeno iniciado a partir da década de 1950, que levou a um aumento expressivo nas teorizações sobre a democracia. Para ele, o primeiro fator que influenciou essa expansão foi a criação de novos conceitos, especialmente em decorrência do enriquecimento do vocabulário relativo à teoria política. Outro fator importante foi a influência do marxismo, que incluiu no conceito de democracia uma visão político-econômica, relacionando-a tanto aos emblemas do capitalismo liberal quanto à ideologia. Por fim, o último fator foi a revolução comportamentalista nas instituições de ensino, que introduziu análises empíricas na teoria democrática. Contudo, Sartori avalia que tais análises não foram capazes de responder a questões fundamentais sobre o sistema, não conseguindo, portanto, suplantá-la teoria filosófica e argumentativa da democracia⁶³.

Diante do desmembramento da teoria democrática, Sartori argumenta que, a partir da década de 1980, a teoria deixou de ser guiada por uma corrente principal e dominante. Isso resultou no surgimento de um movimento voltado para reconstruir os elementos indispensáveis da democracia. Exemplo disso, segundo Sartori, foi a teoria da poliarquia de Dahl, que utiliza um vocabulário que carece de precisão conceitual e não distingue

⁶¹ *Ibid*, p. 25-176.

⁶² SARTORI, 1987, p. 17-85.

⁶³ *Ibid*, p. 17-85.

adequadamente a democracia enquanto ideal normativo e as práticas institucionais⁶⁴.

Seguindo essa perspectiva, Sartori, assim como Schumpeter, fundamenta sua teoria na crítica às concepções democráticas desenvolvidas até então. Ele observa que essas teorias falharam em distinguir de forma sistemática o sistema ideal e a realidade, negligenciando a contraposição entre fato e valor. Dessa forma, Sartori critica tanto a teoria normativa, por tratar apenas de ideias e valores na formulação de definições prescritivas, quanto a teoria empírica, que busca padrões de comportamento moldados em valores e ideais para elaborar definições descritivas do sistema⁶⁵.

Como consequência dessa análise, Sartori sustenta que a teoria democrática deve investigar em que medida e de que forma os ideais democráticos são realizados e realizáveis. Para ele, isso significa que ideais e fatos devem interagir de maneira recíproca, alimentando-se mutuamente. O autor considera que, desde a prática democrática na Grécia Antiga, a humanidade levou mais de dois milênios para tornar o sistema democrático funcional em larga escala, o que apenas foi possível devido ao estudo contínuo e aprofundado de suas bases. Dessa forma, ele entende que a estrutura da democracia repousa em ideais e ideias moldados e transmitidos por meio do discurso intelectual, conceitos e experiências acumulados ao longo das gerações⁶⁶.

Nessa linha, Sartori observa que a ignorância em relação à experiência histórica tem sido um dos principais fatores responsáveis pela reprodução de erros e retrocessos democráticos. Ele afirma que, embora a democracia tenha conquistado relevância universal, seu histórico demonstra que o número de democracias intermitentes supera o de democracias consolidadas devido à aplicação de ideias equivocadas que comprometem o seu funcionamento⁶⁷.

⁶⁴ *Ibid*, p. 17-85.

⁶⁵ *Ibid*, p. 17-85.

⁶⁶ *Ibid*, p. 17-85.

⁶⁷ *Ibid*, p. 17-85.

Quanto à universalização do ideal democrático, Sartori aponta que, desde o final da década de 1940, nenhuma doutrina política deixou de se autoproclamar democrática. Desde então, políticos e teóricos passaram a enfatizar o caráter democrático das instituições que defendiam, conforme suas próprias concepções. Isso resultou na transformação da democracia em um termo amplamente aceito, mas desprovido de uma definição consensual⁶⁸.

Diante dessa falta de clareza, o autor analisa o significado ideal de democracia como “poder do povo”. Ele argumenta que, embora essa definição não corresponda à realidade, pois a inclusão irrestrita de todos os cidadãos tornaria a democracia inviável, o conceito permanece na medida em que seus ideais e valores a sustentam. Por essa razão, Sartori afirma que democracias são, essencialmente, sociedades políticas orientadas por finalidades, pois devem sua existência a seus ideais⁶⁹.

Isto posto, para o autor, a democracia pode ser definida como o governo da maioria limitado pelos direitos da minoria. Isso se deve ao fato de que o povo não é uma totalidade orgânica, mas sim um agregado amorfo de uma sociedade difusa, atomizada e nem sempre organizada, especialmente em virtude do aumento populacional, da aceleração histórica e do desenraizamento comunitário⁷⁰.

Nesse contexto, para Sartori, o poder, enquanto elemento da democracia, deve ser compreendido como a força e a capacidade de controlar os outros. Para ele, é crucial diferenciar os “detentores titulares” dos “detentores de fato”, uma vez que o poder é, essencialmente, delegado. Essa delegação cria uma relação entre representantes e eleitores, pautada em normas de receptividade, responsabilidade e livre escolha⁷¹.

Dessa forma, as democracias dependem do poder limitado da maioria, de procedimentos eleitorais e da transmissão do poder aos representantes – cunhados em regras formais. Isso implica que grande parte do que é identificado como a “vontade do povo” é, na verdade, um consenso.

⁶⁸ *Ibid*, p. 17-85.

⁶⁹ *Ibid*, p. 17-85.

⁷⁰ *Ibid*, p. 17-85.

⁷¹ *Ibid*, p. 17-85.

Além disso, Sartori afirma que o termo “povo” exige alternância, permitindo que diferentes grupos políticos exerçam o poder em momentos distintos⁷².

Por conseguinte, para Sartori, em uma democracia representativa, a possibilidade de mudança é o que enraíza tanto a liberdade, enquanto direito individual, quanto a própria democracia, que permanece como um sistema aberto e autodirigido. Assim, a liberdade individual de cada cidadão se traduz na liberdade coletiva, sendo o respeito aos direitos das minorias o que sustenta a mecânica e a dinâmica democráticas⁷³.

Na fórmula democrática de Sartori, portanto, espera-se que a sociedade tenha precedência sobre o Estado, que os governados e os governantes aceitem o princípio de que o Estado serve aos cidadãos e que o governo existe para o povo. Nesse sentido, na sua visão, a política é maior que o político, pois este está vinculado a um programa mais amplo do que sua vontade pessoal. Contudo, para ele, tanto a política pura quanto a ideal são irreais, já que todo programa político é uma mescla de idealismo e realismo⁷⁴.

Isto posto, a teoria da democracia de Sartori se respalda em sua concepção de que a democracia representativa não pode ser entendida como expressão direta da vontade popular, mas sim como um arranjo institucional que organiza e limita o poder, conferindo racionalidade e estabilidade à disputa política. Assim como em Schumpeter, para Sartori, a mediação por elites é inevitável, contudo o autor defende que essa mediação deve ser normativamente orientada por princípios. Sua teoria, portanto, ancora-se em uma leitura pragmática e institucionalista da democracia, na qual a legitimidade não decorre da participação direta e irrestrita, mas da existência de regras formais que viabilizem o funcionamento de um sistema competitivo. Assim, embora reconheça o valor dos ideais democráticos, Sartori sustenta que a democracia só é possível por meio da delegação de poder a representantes e da contenção dos anseios coletivos por meio da técnica política, isto é, por instituições capazes de transformar uma sociedade difusa e desorganizada em um corpo político funcional.

⁷² *Ibid*, p. 17-85.

⁷³ *Ibid*, p. 17-85.

⁷⁴ *Ibid*, p. 17-85.

1.1.3. Democracia Deliberativa: Consenso, Debate e Legitimação

A partir das teorias da democracia até então traçadas, autores como John Rawls e Jürgen Habermas adicionaram uma nova camada de complexidade ao interligarem a democracia liberal ao conceito de justiça, deslocando o foco do debate democrático também para a arena do direito. Assim, embora os autores tenham proposto um modelo baseado na busca pelo consenso, estes não mais consideram que esse consenso parte da busca pelo bem comum ou da vitória de um grupo na arena competitiva das elites, mas entendem que a democracia transcende as dinâmicas institucionais, sendo responsável por regular a distribuição de direitos e deveres em uma sociedade pluralista.

A justiça, na concepção de Rawls, é a primeira virtude das instituições sociais e constitui o alicerce de uma democracia genuína. Para ele, em uma sociedade justa, as liberdades fundamentais e os direitos dos cidadãos são invioláveis, não podendo ser negociados ou subordinados a cálculos utilitaristas. Assim, uma injustiça somente pode ser tolerada quando sua presença é necessária para evitar uma injustiça maior. Nesse contexto, a democracia não é apenas um sistema de tomada de decisões coletivas, mas um espaço estruturado por princípios de justiça que garantem a liberdade, a igualdade e a deliberação pública como pilares da legitimidade institucional⁷⁵.

A democracia deliberativa, segundo Rawls, deve ser concebida como um regime em que os cidadãos participam ativamente do processo político, não apenas por meio de votos ou representações formais, mas também pela contribuição de suas razões em um debate público fundamentado. Uma sociedade democrática, em sua visão, é uma associação de pessoas que reconhecem regras de conduta aplicáveis a todos e, na maioria das vezes, agem de acordo com elas. No entanto, Rawls reconhece que, apesar de ter como objetivo a promoção de vantagens mútuas, a cooperação social é marcada por conflitos, pois os indivíduos têm interesses divergentes quanto à distribuição de benefícios e encargos. Esses conflitos,

⁷⁵ RAWLS, 1997, p. 3-49.

porém, devem ser resolvidos no processo deliberativo de forma racional e pública, à luz de princípios de justiça⁷⁶.

Nessa linha, Rawls enfatiza que a democracia bem-ordenada depende de uma concepção pública de justiça, aceita por todos os cidadãos, que sirva como referência para julgar reivindicações e resolver disputas. Ele argumenta que o objeto primário da justiça é a estrutura básica da sociedade, composta por instituições como a constituição política e os arranjos econômicos e sociais. Essas instituições devem ser projetadas para refletir os princípios de justiça escolhidos por cidadãos racionais em um modelo hipotético de deliberação pública denominado de "posição original"⁷⁷.

Na posição original, os cidadãos estão sob um véu de ignorância, que os priva de informações sobre sua posição social, habilidades naturais e preferências particulares. Essa condição assegura que as escolhas sejam feitas de maneira imparcial, resultando em dois princípios de justiça que fundamentam a democracia deliberativa. O primeiro, garante a igualdade de direitos e liberdades fundamentais, como a liberdade de consciência, de pensamento e de participação política. O segundo, permite desigualdades sociais e econômicas apenas se essas diferenças beneficiarem os menos favorecidos e estiverem associadas a posições acessíveis a todos em condições de igualdade equitativa. Esses princípios servem como base normativa para o debate público e para a formulação de políticas que respeitem tanto a liberdade individual quanto a igualdade social⁷⁸.

Nesse sentido, a deliberação pública ocupa um lugar central na democracia proposta por Rawls, pois reconhece que a deliberação não é apenas um meio para tomar decisões coletivas, mas também um processo educacional e moral que incentiva os cidadãos a considerarem os interesses dos outros e a agirem de acordo com uma concepção pública de justiça. Para Rawls, uma democracia constitucional deve incorporar as liberdades de cidadania e garantir a igualdade de participação política, permitindo que todos

⁷⁶ *Ibid*, p. 3-49.

⁷⁷ *Ibid*, p. 3-49.

⁷⁸ *Ibid*, p. 3-49.

os cidadãos tenham a oportunidade de influenciar o processo político de forma justa e equitativa⁷⁹.

No âmbito do sistema político, Rawls identifica três tipos de juízos que os cidadãos devem fazer para aplicar os princípios da justiça. Primeiro, os cidadãos devem avaliar a justiça da legislação e das políticas sociais à luz dos princípios de justiça acordados. Segundo, devem decidir sobre a justiça de arranjos constitucionais que conciliem opiniões conflitantes. Por fim, devem determinar os fundamentos e limites das obrigações e deveres políticos, assegurando que as decisões políticas sejam justificadas em termos de um consenso público. Esses juízos são realizados em um processo contínuo de deliberação, no qual os cidadãos expressam suas razões e dialogam para alcançar soluções que respeitem os princípios da justiça e da democracia⁸⁰.

Rawls também destaca o papel da convenção constituinte como um momento crucial para institucionalizar os ideais democráticos. Nesse estágio, os delegados, ainda parcialmente sob o véu da ignorância, definem os elementos fundamentais da constituição política e das liberdades básicas dos cidadãos. A constituição deve, então, ser concebida como um procedimento justo, protegendo as liberdades fundamentais e promovendo a igualdade política. Assim, embora Rawls reconheça que o ideal de justiça procedimental perfeita seja inatingível na prática, ele argumenta que as instituições democráticas podem buscar ordenações processuais que maximizem a probabilidade de resultados justos⁸¹.

Rawls reconhece, no entanto, que a prática democrática enfrenta desafios significativos, especialmente no que diz respeito às desigualdades econômicas e sociais. Ele adverte que, em sociedades em que a concentração de riqueza compromete a igualdade política, o processo democrático pode ser distorcido, permitindo que interesses privados dominem o debate público e as decisões políticas. Para preservar a legitimidade democrática, Rawls propõe medidas como a redistribuição de riqueza e o financiamento público de

⁷⁹ *Ibid*, p. 211-257.

⁸⁰ *Ibid*, p. 211-257.

⁸¹ *Ibid*, p. 211-257.

campanhas políticas, a fim de assegurar que todos os cidadãos tenham oportunidades iguais de participar do processo político.

A premissa deliberativa da teoria de Rawls encontra algumas semelhanças na teoria apresentada por Habermas. Embora os enfoques dos autores partam de visão distintas, ambos convergem na valorização do debate racional como fundamento da legitimidade política na busca pelo consenso. Além disso, em ambos os modelos, a democracia deliberativa se apresenta como um espaço institucionalizado de comunicação racional, no qual a deliberação pública se torna não apenas um instrumento de decisão coletiva, mas também um processo moral e jurídico que fundamenta a legitimidade do poder político e do direito. No entanto, enquanto Rawls parte a sua teoria à luz dos princípios da justiça, Habermas enxerga que a legitimidade democrática está intrinsecamente ligada à formação discursiva da vontade e da opinião, que se desenvolve mediante procedimentos comunicativos.

A democracia deliberativa, conforme a perspectiva de Habermas, fundamenta-se na busca por um consenso racionalmente motivado, construído por meio de um processo comunicativo em que todos os cidadãos participam em condições de igualdade. Para que o entrelaçamento jurídico entre as autonomias pública e privada seja duradouro, Habermas argumenta que o processo de juridicização deve ir além da garantia das liberdades subjetivas de ação e das liberdades comunicativas dos cidadãos, devendo se estender também ao poder público, cuja organização é essencial para a implementação do direito e para a obrigatoriedade prática das normas jurídicas. Esse entrelaçamento entre direito e poder político exige que a legitimação das normas jurídicas seja alcançada pelas vias do discurso racional, refletindo uma soberania popular que se expressa não em atos isolados, mas em processos contínuos de deliberação pública⁸².

Nesse sentido, Habermas define o direito como um sistema que se concretiza na interligação entre liberdades subjetivas e processos institucionais. Os direitos subjetivos, que garantem as liberdades individuais e comunicativas, são estatuídos e impostos por organismos que tomam decisões

⁸² HABERMAS, 1997, p. 154-211.

vinculantes para a coletividade. Para que esses direitos sejam efetivos, o Estado exerce o monopólio legítimo da coerção, agindo como uma instância central capaz de organizar a convivência social em bases jurídicas. Assim, o direito não se limita a regular interações entre indivíduos, mas organiza e estrutura uma comunidade política em torno de princípios que promovem a igualdade de participação e o respeito às normas coletivamente aceitas⁸³.

A legitimidade do direito, segundo Habermas, não decorre unicamente de sua forma jurídica ou de seu conteúdo moral, mas do procedimento que o instaura. O direito é legítimo quando resulta de um processo discursivo que garante a aceitação racional de suas normas por parte de todos os cidadãos. Na teoria do discurso, a soberania popular não é entendida como uma concentração de poder em um coletivo, mas como um poder comunicativamente diluído que circula em foros e corporações de deliberação, ligando a administração estatal à vontade racional dos cidadãos. Essa circulação de consultas e decisões racionalmente estruturadas substitui a soberania tradicional centrada em representantes ou cidadãos reunidos fisicamente⁸⁴.

Nessa linha, para Habermas, os direitos de participação política estão intrinsecamente ligados à institucionalização jurídica da esfera pública, na qual se desenvolvem os processos de formação da opinião e da vontade, que culminam em resoluções sobre leis e políticas públicas a partir do princípio do discurso. Esse princípio desempenha dois papéis essenciais: um cognitivo, que filtra argumentos e informações para gerar aceitação racional; e um prático, que desencadeia relações de entendimento e estimula a liberdade comunicativa. O cruzamento entre a normatização discursiva do direito e a formação comunicativa do poder político permite que os argumentos apresentados no debate público se transformem em motivos que orientam a criação de normas, reforçando a legitimidade do sistema jurídico⁸⁵.

Nesse contexto, Habermas identifica o papel central da comunicação como mediadora entre direito e poder político. O direito,

⁸³ *Ibid*, p. 154-211.

⁸⁴ *Ibid*, p. 154-211.

⁸⁵ *Ibid*, p. 154-211.

enquanto instrumento regulador, não apenas organiza as interações sociais, mas também opera como mecanismo de auto-organização das comunidades jurídicas. Esse papel mediador permite que conteúdos concretos e finalidades coletivas sejam integrados ao sistema jurídico por meio do discurso público. A natureza dos questionamentos políticos, por sua vez, exige que o direito se abra a finalidades coletivas e permita a transição da formação da opinião para a formação da vontade. Assim, para o autor, o consenso que emergente no processo deliberativo não elimina os conflitos inerentes às sociedades pluralistas, mas os transforma em oportunidades para a construção de soluções racionais⁸⁶.

Nessa toada, os processos de formação política racional da vontade são analisados por Habermas sob dois aspectos. Primeiramente, as deliberações servem para ponderar fins coletivos e selecionar estratégias apropriadas para alcançá-los. Em segundo lugar, elas incorporam elementos históricos e culturais, permitindo que as comunidades políticas se apropriem de suas tradições enquanto avaliam, sob o prisma da justiça, se as propostas são igualmente benéficas para todos os cidadãos. A boa fundamentação das decisões políticas, portanto, exige um equilíbrio entre a consideração dos interesses coletivos e o respeito às demandas individuais, o que só pode ser alcançado por meio de deliberações comunicativamente estruturadas⁸⁷.

Assim, Habermas destaca que a busca pelo consenso, enquanto fundamento da democracia deliberativa, é mediada por direitos fundamentais que garantem as condições de igualdade e liberdade no processo discursivo. Esses direitos, como a liberdade de expressão e o direito de participação política, são essenciais para a legitimação das decisões democráticas, pois asseguram que todos os cidadãos possam contribuir para a formação da vontade coletiva. O consenso, assim concebido por Habermas, não é um objetivo que elimine o pluralismo ou uniformize as opiniões, mas é um processo dinâmico que busca integrar diferentes perspectivas e interesses em normas e políticas legitimamente aceitas⁸⁸.

⁸⁶ *Ibid*, p. 154-211.

⁸⁷ *Ibid*, p. 154-211.

⁸⁸ *Ibid*, p. 154-211.

Por fim, Habermas sustenta que a democracia deliberativa depende de uma interação contínua entre esfera pública, instituições políticas e sistema jurídico. Para ele, quando a esfera pública perde sua capacidade de reunir cidadãos para um diálogo fundamentado, em razão da manipulação da opinião pública, da proliferação de discursos polarizadores ou da instrumentalização dos meios de comunicação, o processo democrático torna-se vulnerável. Além disso, a desigualdade social e a concentração de poder econômico também são ameaças significativas à democracia. Por fim, a desconexão entre os cidadãos e as instituições políticas pode levar ao enfraquecimento da confiança pública nas instituições democráticas, resultando em apatia política, deslegitimação das normas jurídicas e crescente adesão a alternativas autoritárias ou populistas.⁸⁹

1.1.4. Democracia Participativa e Pluralista: Inclusão, Diversidade e Conflito

Já na segunda metade do século XX, ganha notoriedade a teoria da democracia participativa, desenvolvida por Carole Pateman em um contexto marcado por transformações sociais, políticas e intelectuais por meio do surgimento de novos movimentos sociais e debates sobre as limitações das democracias liberais. Após a segunda guerra mundial e a consolidação dos estados de bem-estar social, as democracias liberais passaram a ser criticadas por sua incapacidade de promover uma participação popular significativa. Isso se deu, em grande medida, em razão da dominação das elites do sistema político e econômico, enquanto a participação dos cidadãos no contexto democrático se limitava às eleições periódicas.

A crise das democracias representativas do período foi responsável por reforçar o debate sobre a necessidade de ampliar os espaços da participação cidadã. Como consequência, apesar de possuir uma visão crítica do liberalismo na sua concepção mais pura, por entender que a democracia deve ser um processo transformador e baseado na igualdade substantiva e na capacitação dos cidadãos para participar ativamente das esferas da vida

⁸⁹ *Ibid*, p. 154-211.

social, Pateman baseia a defesa da sua teoria em teóricos clássicos, como Rousseau e John Stuart Mill, que conceberam a democracia participativa como forma de exercício da liberdade individual⁹⁰.

A partir disso, a teoria de Pateman a distancia dos teóricos da democracia deliberativa, os quais colocavam a busca pelo consenso racional como um elemento central da legitimidade democrática. Pateman não considera o consenso como o objetivo central da democracia participativa, mas antes utiliza a sua teoria para valorizar a educação política, a participação ativa e o envolvimento direto dos cidadãos com o governo como formas de promover a igualdade e a emancipação, sem, contudo, pressupor que as decisões democráticas devam necessariamente alcançar um consenso pleno⁹¹.

Nesse sentido, Pateman aborda que, entre os teóricos da política, observa-se que a teoria da democracia, elaborada até então, frequentemente atribuiu um papel reduzido ao conceito de participação popular. Contrapondo-se às teorias clássicas e modernas, essas abordagens destacaram os perigos inerentes à participação ampla e enfatizaram a estabilidade como o valor político prioritário. A consolidação dessa teoria, para a autora, decorreu das mudanças significativas no cenário político, marcadas pelo desenvolvimento da sociologia política e pela emergência de estados totalitários, que desafiavam os ideais democráticos clássicos⁹².

Nesse sentido, Pateman observa que, no início do século XX, o crescimento das estruturas burocráticas das sociedades industrializadas gerou questionamentos sobre a aplicabilidade do conceito clássico de democracia. Esse modelo, que visava uma ampla representatividade popular, parecia inadequado em um contexto em que as complexidades administrativas e a centralização estatal assumiam protagonismo. Paralelamente, a alta participação popular observada em regimes totalitários após as guerras mundiais reforçou uma associação entre participação política intensa e autoritarismo. Adicionalmente, a instabilidade política das ex-colônias, muitas vezes incapazes de manter regimes democráticos nos moldes europeus,

⁹⁰ PATEMAN, 1992, p. 9-64.

⁹¹ *Ibid*, p. 9-64.

⁹² *Ibid*, p. 9-64.

contribuiu para a desvalorização da participação popular como fundamento democrático⁹³.

Ademais, segundo Pateman, as investigações empíricas da época também influenciaram essa mudança teórica. Estudos sobre atitudes e comportamentos políticos mostraram que a maioria dos cidadãos, especialmente aqueles pertencentes a grupos socioeconômicos mais baixos, apresentava pouco interesse na política e, frequentemente, adotavam posições antidemocráticas. A percepção de que a apatia política e a desinformação eram características predominantes entre as massas fortaleceu o argumento de que a participação limitada seria mais adequada para garantir a estabilidade e a funcionalidade do sistema democrático⁹⁴.

Nesse cenário, Pateman desenvolve forte crítica à obra de Schumpeter, pois, no seu entendimento, a teoria das elites emerge como uma figura central para colocar de escanteio a participação popular. Para a autora, a sua concepção de democracia, como método político baseado na competição entre elites, rejeitou a ideia de que a democracia poderia ser um fim em si mesma ou um processo para a educação e emancipação popular. Essa visão, para ela, influenciou os teóricos da época, que adaptaram e expandiram suas ideias, a exemplo de Dahl e de Sartori⁹⁵.

Em contraposição, Pateman resgata a tradição participativa de teóricos como Rousseau e Mill e argumenta que a participação política tem um papel transformador tanto individual quanto coletivo. Rousseau, o grande teórico da participação segundo a autora, sustenta que a liberdade e a autonomia individual só podem ser plenamente realizadas por meio da participação direta nas decisões políticas. A participação, nesse contexto, não apenas protege os interesses individuais, como também desenvolve virtudes cívicas e fortalece o tecido social. Mill, por outro lado, na visão de Pateman, defende que a participação educa os cidadãos, promovendo um entendimento mais amplo e responsável sobre as questões públicas⁹⁶.

⁹³ *Ibid*, p. 9-64.

⁹⁴ *Ibid*, p. 9-64.

⁹⁵ *Ibid*, p. 9-64.

⁹⁶ *Ibid*, p. 9-64.

Nesse passo, a contribuição de Pateman reside na defesa de um modelo educativo e participativo que reconheça o valor intrínseco da participação política. Para ela, a participação não é apenas um mecanismo de controle sobre os governantes, mas um processo essencial para a construção de uma sociedade democrática capaz de influenciar efetivamente as decisões que afetam suas vidas⁹⁷.

Assim, Pateman, em sua teoria, sugere que a ausência de participação ativa e genuína é um dos maiores fatores de risco para o enfraquecimento das democracias. Em sua visão, a democracia representativa minimalista, que reduz a participação política ao ato de votar em eleições periódicas, gera apatia, alienação e desinteresse entre os cidadãos, corroendo os fundamentos da legitimidade democrática. Essa desmobilização popular, combinada com a concentração de poder nas mãos de elites políticas, contribui para a desconfiança nas instituições e para a fragilização da democracia.

Nessa toada, com o objetivo semelhante de questionar o modelo liberal e a redução da democracia a um sistema técnico ou procedimental, ganha evidência a teoria pluralista de Norberto Bobbio, desenvolvida à luz da social-democracia em um contexto de pós-segunda guerra mundial, em meio à Guerra Fria. Bobbio, por ter escrito durante o processo de reconstrução dos Estados Ocidentais, foi influenciado pelas disputas ideológicas entre modelos liberais e totalitários, pelo crescimento dos Estados de bem-estar social, pela expansão dos direitos civis e pela maior intervenção estatal durante o processo de recuperação econômica. Esse cenário levou o autor a conceber a democracia e o liberalismo como conceitos que se entrelaçaram ao longo do tempo e se tornaram complementares.

Nesse contexto, Bobbio procura analisar as contradições de integrar o pensamento liberal com as exigências democráticas de participação e proteção dos direitos sociais. Com isso, propõe uma teoria da democracia que se distancia de concepções reducionistas, enfatizando a complexa ligação entre o direito ao voto, a proteção dos direitos individuais e a limitação do poder estatal. Para ele, a democracia não se esgota no ato do voto ou na simples

⁹⁷ *Ibid*, p. 9-64.

aplicação da regra da maioria, mas demanda, antes, uma consolidação institucional que garanta os direitos e estabeleça mecanismos de controle que impeçam o arbítrio do poder⁹⁸.

Segundo Bobbio, a democracia é um sistema dinâmico e se caracteriza por ser um conjunto de regras que determinam quem tem autorização para tomar decisões coletivas e os procedimentos a serem seguidos. Para ele, no que se refere aos sujeitos responsáveis por essas decisões, a democracia atribui o poder a um número elevado de membros do grupo⁹⁹.

Além do direito ao voto e da existência de regras de procedimento, para Bobbio, na democracia, é necessário que os indivíduos chamados a decidir, ou a eleger aqueles que decidem, possuam alternativas reais de escolha. Para que essa condição seja efetivada, é preciso garantir aos cidadãos os direitos à liberdade, à opinião, à expressão de suas ideias, à reunião e à associação – direitos que originaram o estado liberal e fundamentaram a doutrina do estado de direito em seu sentido mais robusto, isto é, o estado que exerce o poder dentro de limites constitucionais dos direitos invioláveis do indivíduo¹⁰⁰.

Por essa razão, para Bobbio, o estado liberal constitui o pressuposto histórico-jurídico do estado democrático, uma vez que certas liberdades são imprescindíveis para o exercício adequado do poder democrático, o qual, por sua vez, é fundamental para assegurar as liberdades fundamentais. Essa interdependência evidencia que, quando um dos dois colapsa, o outro também sofre consequências. Logo, em sua análise, embora a democracia não pressuponha necessariamente a existência de um Estado liberal, esses dois ideais caminham juntos, pois foi com a emergência do Estado que restringe seus próprios poderes que se tornou viável um equilíbrio entre o exercício do sufrágio, a liberdade individual e o exercício da autoridade estatal¹⁰¹.

⁹⁸ BOBBIO, 1986, p. 17-128.

⁹⁹ *Ibid*, p. 17-128.

¹⁰⁰ *Ibid*, p. 17-128.

¹⁰¹ *Ibid*, p. 17-128.

Nesse contexto, Bobbio, entende que a democracia é uma arena de conflito, na qual há uma pluralidade de interesses e de disputas entre os diferentes grupos, tendo em vista que, apesar de a democracia ser um conceito organicista, a qual compreende o coletivo do povo, por caminhar em conjunto com o liberalismo, passou a vincular a sua característica antagonista cunhada na busca pela realização dos interesses individuais. Essa característica é fecunda do entendimento de que a variedade individual deve ser contraposta à uniformidade estatal. Por isso, Bobbio identifica que a concorrência entre indivíduos e grupos é um contraste benéfico e uma condição necessária do processo técnico e moral da humanidade¹⁰².

No entanto, Bobbio alerta que essa contraposição de opiniões e interesses diversos deve ser desenvolvida no debate de ideias para a busca da verdade, na competição econômica visando alcançar o maior bem-estar social e na luta política para a seleção dos melhores governantes. Dessa forma, para ele, apesar de no liberalismo esse antagonismo ser revelado como a tendência do homem de satisfazer os seus próprios interesses em concorrência com os interesses dos demais, a liberdade individual deve, diante do conflito, desenvolver o aperfeiçoamento recíproco dos indivíduos da sociedade¹⁰³.

Finalmente, também na corrente pluralista, ganha destaque a teoria formulada por Chantal Mouffe, cuja abordagem apresenta-se de forma muito mais radical. Mouffe, ao desenvolver a sua teoria também no final do século XX e início do século XXI, foi fortemente influenciada pelas transformações políticas, econômicas e sociais, ocorridas após a segunda guerra mundial e durante a Guerra Fria, que levaram à ascensão do liberalismo ocidental. Como consequência do período, a autora foi fortemente influenciada pela difusão de teorias que pregavam o enraizamento do neoliberalismo como único modelo viável, pelo colapso do comunismo soviético e pela expansão da globalização e do populismo.

¹⁰² BOBBIO, 2000, p. 17-71.

¹⁰³ *Ibid*, p. 17-71.

Nesse sentido, Mouffe inicia a sua discussão compreendendo o político, no nível ontológico da forma como a sociedade é fundada, como um espaço de poder, conflito e antagonismo. Para ela, as questões políticas não são problemas técnicos a serem resolvidos por especialistas, mas envolvem sempre decisões que exigem escolhas entre alternativas conflitantes. Além disso, Mouffe argumenta que existe uma incapacidade de enfrentar politicamente os problemas da sociedade e essa dificuldade deriva, em grande medida, da hegemonia do liberalismo. O liberalismo, para a autora, concebe o espaço político como um terreno no qual diferentes grupos e elites competem pelo poder sem reconhecer o caráter conflituoso dessas interações¹⁰⁴.

Mouffe observa que o pensamento liberal predominante adota uma abordagem racionalista e individualista, que impede o reconhecimento das identidades coletivas e da natureza pluralista da sociedade. Para ela, o liberalismo interpreta o pluralismo de maneira limitada, como a coexistência de um grande número de visões e valores que, devido a restrições empíricas, não podem ser adotados em conjunto, mas que, ao serem reunidos, formam um todo supostamente harmonioso e não conflitante. Essa interpretação, porém, falha ao ignorar os conflitos que emergem da pluralidade de identidades e interesses¹⁰⁵.

Outro traço pernicioso do liberalismo, segundo Mouffe, é a crença na viabilidade de um consenso universal baseado na razão. Para ela, o liberalismo nega o antagonismo porque, ao destacar o momento da decisão, o antagonismo expõe os limites de qualquer consenso racional. Por essa razão, Mouffe analisa como o pensamento liberal evoluiu entre dois paradigmas: o modelo “agregativo” e o modelo “deliberativo”. O modelo agregativo, movido pela economia, enxerga a política como o estabelecimento de compromissos entre forças sociais concorrentes que agem racionalmente em busca de maximização de interesses. Já o modelo deliberativo, movido pela ética, busca vincular moralidade e política, substituindo a racionalidade instrumental pela comunicativa e apresentando o debate político como um campo para alcançar

¹⁰⁴ MOUFFE, 2015, p. 1-130.

¹⁰⁵ *Ibid*, p. 1-130.

consenso moral. Para Mouffe, porém, ambos os paradigmas compartilham a falha de negar o antagonismo¹⁰⁶.

Mouffe argumenta que reconhecer a natureza conflituosa da política é indispensável para pensar os objetivos de uma democracia. Para a autora, a política democrática não busca a superação da antinomia, mas sim a sua transformação, aceitando o pluralismo e reorganizando o conflito. Ela defende que a criação de uma identidade coletiva implica estabelecer diferenças, pois toda identidade é um fato relacional e a sua existência pressupõe a diferença. Assim, o desafio da política democrática é evitar que os conflitos se tornem antagonismos irreconciliáveis, mantendo-os sob controle por meio de formas legítimas de divergência.

A concepção de antagonismo de Mouffe está ligada à inexistência de uma situação definitiva e ao reconhecimento da contingência que permeia toda ordem social. Nesse sentido, na sua visão, toda sociedade é o resultado de práticas hegemônicas que tentam estabelecer ordem em um contexto de contingência. Para ela, o “social” refere-se às práticas sedimentadas e aceitas sem contestação, enquanto o “político” é identificado como os atos de instituição da hegemonia. Ambos são indispensáveis na vida em sociedade, mas a fronteira entre eles é instável, haja vista que toda ordem exclui outras possibilidades, o que evidencia que o poder é constitutivo do social¹⁰⁷.

Nessa toada, voltando ao potencial antagonismo das relações sociais, Mouffe ressalta que é necessário haver algum vínculo comum entre as partes em conflito para evitar a destruição do ente político. No entanto, esses oponentes não podem ser vistos como concorrentes cujos interesses são tratados apenas por meio de negociação ou acomodação. Nesse ponto, ela propõe o conceito de “agonismo”. No antagonismo, as partes são inimigas que não têm nada em comum, enquanto no agonismo os adversários reconhecem a legitimidade mútua, embora entendam que não há solução racional para seus conflitos. Assim, no agonismo, as partes consideram-se pertencentes ao mesmo ente político e entendem que a democracia deve se sedimentar por

¹⁰⁶ *Ibid*, p. 1-130.

¹⁰⁷ *Ibid*, p. 1-130.

meio de instituições e práticas que permitam manifestações legítimas de divergência¹⁰⁸.

Ainda, Mouffe também critica a teoria liberal que enfatiza apenas o cálculo racional ou a deliberação moral, ignorando o papel das paixões na política. Para ela, as paixões são fundamentais para mobilizar identidades coletivas e criar engajamento político. A mobilização democrática exige a criação de campos opostos que possam dar às pessoas formas de identificação com causas coletivas¹⁰⁹.

Nesse contexto, Mouffe volta a criticar a hegemonia do liberalismo, que, desde o colapso do modelo soviético, passou a apresentar-se como a única alternativa política e econômica viável. No entanto, em vez de defender uma ruptura sistêmica da ordem hegemônica liberal, ela entende que uma concepção agonística de democracia reconhece a natureza contingente das articulações político-econômicas hegemônicas em um determinado momento, reconhecendo também que elas podem ser transformadas. Com isso, a abordagem agonística rejeita a possibilidade de um ato de refundação radical de uma nova ordem social, mas acredita nas possibilidades de transformações econômicas e políticas dentro da democracia liberal para criar um novo discurso e novas instituições¹¹⁰.

1.2. Conexões e Conflitos: a Interdependência entre Democracia, Liberalismo e Constitucionalismo

Conforme amplamente demonstrado, a partir do século XIX, muitos estudiosos da democracia, do liberalismo e, consequentemente, do constitucionalismo, apesar de diferenciarem os contornos e definições desses conceitos, passaram a demonstrar que, na atualidade, eles compartilham de pontos de interseção e foram progressivamente compreendidos como fenômenos interligados na prática.

¹⁰⁸ *Ibid*, p. 1-130.

¹⁰⁹ *Ibid*, p. 1-130.

¹¹⁰ BOBBIO, 2000, p. 17-71.

De acordo com Bobbio, um dos principais teóricos dessa vertente, a presença de regimes classificados como liberal-democráticos indica a interdependência entre o liberalismo e a democracia. Ele argumenta que na concepção comum de "liberalismo" o Estado possui poderes e funções limitados, em contraste com o Estado absoluto e com o Estado social. Por seu turno, no entendimento de "democracia" toma-se o conceito como uma forma de governo na qual o poder não está concentrado nas mãos de um ou poucos indivíduos, mas sim distribuído entre a maioria da população.

Sob esse prisma, Bobbio demonstra que um Estado liberal não é necessariamente democrático, pois, historicamente, ele se realiza em sociedades nas quais a participação no governo é restrita às classes proprietárias de bens. Dessa forma, um governo democrático não garante a existência de um Estado liberal, na verdade, o Estado liberal clássico foi posto em crise pelo progressivo processo de democratização, ou seja, da desconcentração do poder, decorrente da ampliação do sufrágio.

Segundo Bobbio, historicamente, o Estado liberal surge de uma contínua e progressiva erosão do poder absoluto do rei em períodos de crise e de ruptura revolucionária. Por essa razão, o Estado liberal nasce como resultado de um acordo entre indivíduos livres que convencionaram estabelecer os vínculos estritamente necessários para uma convivência pacífica e duradoura¹¹¹.

Essa doutrina, segundo o autor, aproxima-se do contratualismo em uma concepção individualista de sociedade, na qual o indivíduo, com seus interesses, precede a sociedade. Com isso, ocorre uma subversão das relações entre o indivíduo e a sociedade, de modo que esta deixa de ser um fato natural e passa a ser um corpo artificial, criado para a satisfação dos interesses, necessidades e para o pleno exercício dos direitos dos indivíduos¹¹².

Nesse contexto do liberalismo mais puro, Bobbio aponta que o pressuposto filosófico do Estado liberal se alia à doutrina dos direitos do

¹¹¹ *Ibid*, p. 17-71.

¹¹² *Ibid*, p. 17-71.

homem, desenvolvida pela escola do direito natural, a qual defende que o indivíduo possui, por sua natureza, certos direitos fundamentais, como o direito à vida, à liberdade, à segurança e à felicidade. Como consequência desse direito inerente ao homem, o Estado passa a ser concebido como um agente que deve respeitá-los e protegê-los por serem fundamentos dos limites do poder¹¹³.

Nesse sentido, segundo Bobbio, o liberalismo se desenvolve enquanto uma doutrina do Estado limitado que abrange dois aspectos distintos: os limites dos poderes, por meio do Estado de direito; e os limites das funções do Estado, por meio do Estado mínimo. O Estado de direito, aspecto que o aproxima da democracia, pode ser entendido como aquele em que os poderes públicos são regulados por normas gerais, isto é, por leis constitucionais, e devem ser exercidos dentro do marco dessas leis. Além disso, ao se falar do Estado de direito no contexto do liberalismo, deve-se também acrescentar a constitucionalização dos direitos naturais, abrangendo a sujeição das leis a limites materiais de alguns direitos fundamentais considerados constitucionalmente invioláveis¹¹⁴.

Dentre esses mecanismos constitucionais que impedem o exercício arbitrário do poder, destacam-se o controle do Executivo pelo Legislativo; o controle do Legislativo ordinário por uma corte jurisdicional; a relativa autonomia dos governos locais em relação ao governo central; e a independência da magistratura em relação ao poder político – ou seja, uma dinâmica de separação dos poderes por meio de mecanismos de controle. Esses mecanismos visam defender o indivíduo contra os abusos do poder, assegurando as garantias de liberdade, pois, dentro da concepção tradicional do liberalismo, “liberdade” e “poder” são considerados termos antitéticos e incompatíveis¹¹⁵.

Para mais, segundo Bobbio, ao liberalismo, acrescenta-se também a valorização da variedade individual em contraste com a uniformidade estatal, o que se relaciona a outro tema do pensamento liberal: a fecundidade do

¹¹³ *Ibid*, p. 17-71.

¹¹⁴ *Ibid*, p. 17-71.

¹¹⁵ *Ibid*, p. 17-71.

antagonismo. Isso porque, a tradicional concepção orgânica da sociedade valoriza a harmonia, a concórdia e a subordinação regulada e condena o conflito, enquanto o liberalismo defende a ideia de que o contraste entre indivíduos e grupos em concorrência é benéfico e constitui uma condição necessária para o progresso técnico e moral da humanidade, manifestando-se na contraposição de opiniões e interesses diversos¹¹⁶.

Entretanto, apesar de esse contraste dever ser explorado no debate das ideias em busca da verdade, na competição econômica para alcançar o maior bem-estar social e na luta política para a seleção dos melhores governantes, no liberalismo, esse antagonismo manifesta-se como a tendência do homem de satisfazer seus próprios interesses em concorrência com os dos demais. Dessa forma, o liberalismo implementa a teoria do progresso por meio do antagonismo, transformando-se em uma categoria política geral e em um critério de interpretação histórica¹¹⁷.

Diante desse contexto, Bobbio aponta que essa penetração do pensamento liberal na esfera política remonta à modernidade, ao passo que a democracia, enquanto forma de governo, é clássica e, portanto, mais antiga. No que diz respeito à democracia, Bobbio argumenta que o pensamento político grego a transmitiu, entre as formas de governo, como o governo dos muitos, da maioria ou do povo. Assim, embora o significado valorativo da democracia tenha se alterado ao longo dos séculos e das doutrinas, seu significado descritivo geral permaneceu o mesmo, pois a mudança não se deu quanto ao titular do poder político, que sempre foi o povo, mas sim na forma de exercer esse direito¹¹⁸.

Desde as revoluções iluministas, tanto os constituintes norte-americanos quanto os franceses se convenceram de que o único governo democrático adequado a um povo é a democracia representativa, na qual o povo não toma as decisões por si mesmo, mas elege representantes para decidir. Além disso, a democracia representativa surge da convicção de que os representantes eleitos estão em condições de avaliar os interesses gerais

¹¹⁶ *Ibid*, p. 17-71.

¹¹⁷ *Ibid*, p. 17-71.

¹¹⁸ *Ibid*, p. 17-71.

de maneira mais adequada do que os próprios cidadãos, que se concentram excessivamente em seus interesses particulares. Essa forma de representação democrática, para Bobbio, implica na atomização da nação em um nível mais restrito das assembleias parlamentares e é o mesmo processo do qual nasceu a concepção do Estado liberal¹¹⁹.

Apesar disso, o liberalismo moderno e a democracia clássica foram considerados antitéticos no seu nascimento, pois os democratas da antiguidade não conheciam a doutrina dos direitos naturais nem reconheciam o dever do Estado de limitar sua atuação ao mínimo necessário para a sobrevivência da comunidade. Por outro lado, os liberais modernos expressaram profunda desconfiança em relação a qualquer forma de governo popular, defendendo o sufrágio restrito durante todo o século XIX¹²⁰.

Isso se deu, segundo aponta Francis Fukuyama¹²¹ em razão do caráter de classe que impulsionou o desenvolvimento democrático a partir do século XVIII. Para ele, a democracia não é apenas a expressão de uma ideia ou de um conjunto de valores culturais, mas também um subproduto de forças estruturais presentes nas sociedades. Nesse sentido, defende a existência de uma correlação entre altos níveis de desenvolvimento econômico e a estabilidade democrática. Isso porque, a democracia pode ser compreendida como uma decorrência da divisão do trabalho, pois essa divisão, ao gerar novos grupos sociais, exclui parte da sociedade da participação política, fazendo com que exijam uma parcela do poder e, conseqüentemente, aumentem a pressão pela participação política¹²².

Fukuyama relata que, durante a primeira onda da democracia, a burguesia almejava um regime liberal, com um Estado que protegesse seus direitos de propriedade, o qual poderia ou não incluir a democracia eleitoral formal. Por sua vez, o proletariado passou a demandar a socialização dos

¹¹⁹ *Ibid*, p. 17-71.

¹²⁰ *Ibid*, p. 17-71.

¹²¹ O autor foi escolhido por trabalhar de forma profunda o contexto econômico que motivou a expansão da democracia. No entanto, o presente trabalho está em concordância com a crítica à leitura de Fukuyama a qual previa uma vitória definitiva da democracia liberal como modelo político-econômico hegemônico nas sociedades contemporâneas.

¹²² FUKUYAMA, 2018, p. 536-573.

meios de produção, apoiando a democracia eleitoral na forma do sufrágio universal¹²³. Consequentemente, com o tempo, o Estado de direito e a responsabilidade democrática foram considerados mecanismos alternativos de limitação do poder e que, por isso, tenderiam a se apoiar mutuamente. Isso porque, a proteção dos direitos de propriedade contra o Estado requer a existência de poder político, que, por sua vez, pode ser alcançado com a expansão dos direitos de cidadania. Do mesmo modo, os cidadãos que exigem o direito de votar podem ser protegidos por um Estado de direito que restrinja a capacidade do governo de reprimi-los. Assim, a democracia liberal, por incorporar o Estado de direito e o sufrágio universal, evoluiu como um pacote amplamente desejado¹²⁴.

Nesse contexto, Bobbio relata que, no decorrer do século XIX, a democracia moderna não apenas passou a ser considerada compatível com o liberalismo, como também passou a ser compreendida como um desdobramento natural deste, quando considerado o seu sentido formal. Isso porque, segundo o autor, historicamente, o termo “democracia” teve dois significados prevalentes: a democracia formal, associada ao governo do povo e à formação do Estado liberal; e a democracia substancial, vinculada ao governo para o povo¹²⁵.

No que tange ao sentido substancial de democracia, Bobbio pontua que a sua relação com o liberalismo gira em torno do difícil equilíbrio entre liberdade e igualdade, visto que, nas doutrinas do liberalismo e do igualitarismo, esses valores são antitéticos e um não consegue se realizar plenamente sem limitar significativamente o outro. Para o liberal, o objetivo principal é a expansão da personalidade individual, mesmo que o desenvolvimento de alguns ocorra em detrimento de outros. Por outro lado, para o igualitário, o foco está no desenvolvimento da comunidade como um todo, mesmo que isso signifique reduzir a esfera de liberdade dos indivíduos¹²⁶.

¹²³ *Ibid*, p. 536-573.

¹²⁴ *Ibid*, p. 536-573.

¹²⁵ BOBBIO, 2000, p. 17-71.

¹²⁶ *Ibid*, p. 17-71.

Apesar disso, a fórmula formal da democracia a torna compatível com o liberalismo, pois está vinculada à soberania popular, cujo exercício prático é a atribuição ao maior número de cidadãos do direito de participar, direta ou indiretamente, na tomada de decisões coletivas, ampliando os direitos políticos até o pleno sufrágio universal. Essa fórmula cria uma interdependência entre os dois, de modo que, atualmente, Estados liberais não democráticos e Estados democráticos não liberais se tornam inconcebíveis¹²⁷.

Como consequência, para Bobbio, o método democrático é hoje necessário para salvaguardar os direitos fundamentais da pessoa, que são a base do Estado liberal, e a proteção desses direitos é indispensável para o funcionamento adequado do método democrático, pois a melhor garantia de que os direitos de liberdade sejam protegidos contra a tendência dos governantes de eliminá-los reside na possibilidade de os cidadãos participarem, direta ou indiretamente, na elaboração das leis. Por essa razão, os direitos políticos constituem um complemento natural aos direitos de liberdade e aos direitos civis. Além disso, a participação no voto é considerada um exercício correto e eficaz do poder político, uma vez que, ao votar, o indivíduo passa a desfrutar das liberdades de opinião, imprensa, reunião e associação – liberdades que constituem a essência do Estado liberal¹²⁸.

Nesse sentido, as ideias liberais e o método democrático se combinam, segundo o autor, de modo que o desenvolvimento da democracia se tornou o principal instrumento para a defesa dos direitos de liberdade, os quais sempre foram a condição necessária para a efetiva aplicação das regras democráticas. Esse nexo recíproco entre liberalismo e democracia é possível porque ambos têm o indivíduo como ponto de partida, embora as relações do indivíduo com a sociedade sejam entendidas de maneiras distintas: enquanto o liberalismo isola o indivíduo do corpo orgânico da sociedade, a democracia o reúne aos demais, a fim de que, dessa união, a sociedade seja reconstituída como uma associação de indivíduos livres¹²⁹.

¹²⁷ *Ibid*, p. 17-71.

¹²⁸ *Ibid*, p. 17-71.

¹²⁹ *Ibid*, p. 17-71.

À luz das distintas abordagens teóricas apresentadas, é possível reconhecer a pluralidade de entendimentos acerca das condições de legitimidade do poder, da dinâmica da representação política e do papel das instituições na regulação dos conflitos sociais. Enquanto algumas teorias buscam reconduzir a democracia à esfera do consenso racional e da justiça procedimental, outras a situam no plano da competição entre elites ou da mobilização popular.

Todavia, todas essas abordagens, ainda que divergentes em seus fundamentos, evidenciam que a democracia afastou-se da pretensão de encarnar uma vontade unívoca ou um bem comum substancialmente definido. Com a absorção do conflito como um componente inerente à sua estrutura, a democracia internalizou a lógica conflituosa do liberalismo, no qual a pluralidade de interesses, valores e identidades individuais é reconhecida como constitutiva do espaço público. A partir disso, não apenas se consolidou a impossibilidade prática de uma vontade geral homogênea, como também se afirmou a necessidade de procedimentos que institucionalizem o dissenso sem convertê-lo em ruptura.

Nesse sentido, parte-se da compreensão de que a democracia não pode ser reduzida a um conjunto de regras formais tampouco idealizada como uma esfera de conciliação espontânea entre sujeitos racionais. Ao contrário, trata-se de um regime de contenção dos antagonismos, em que o exercício do poder só pode ser legitimado se submetido a uma ordem normativa que reconheça tanto a irreducibilidade do pluralismo quanto a necessidade de limites materiais ao exercício da autoridade.

Além disso, as democracias tendem a operar de maneira mais eficiente e a perdurar quando, além das regras formais previstas na constituição, contam com normas democráticas informais que reforçam e orientam o funcionamento das instituições. Entre essas normas, duas se destacam como pilares de sustentação dos freios e contrapesos institucionais: a tolerância mútua, que leva os atores políticos a reconhecerem-se como adversários legítimos; e a contenção, que consiste na moderação consciente no uso de prerrogativas institucionais. O enfraquecimento dessas regras informais decorre, em grande parte, de processos de polarização sectária

extrema, que ultrapassam as divergências políticas e alcançam aspectos raciais, culturais e religiosos¹³⁰.

Nessa linha, a apatia cívica, bem como a mobilização por afetos políticos que rejeitam a mediação institucional, pressupõem sintomas de um declínio democrático que, se não enfrentado por meio da reconstrução das garantias constitucionais e do fortalecimento dos mecanismos de participação, tende a erodir o pacto democrático. Assim, a tensão entre paixões políticas e desengajamento participativo revela o risco de captura da institucionalidade por projetos hegemônicos de caráter autoritário, com forte apelo emocional e baixa tolerância ao dissenso.

Ademais, a conjugação entre desmobilização popular e erosão institucional pode não apenas comprometer a efetividade da democracia constitucional, mas provocar um retrocesso de caráter estrutural, no qual o regime representativo se converte, em sua funcionalidade, em uma democracia elitista. Nessa configuração, a soberania popular é esvaziada, as decisões políticas são monopolizadas por grupos organizados, e os cidadãos tornam-se meros legitimadores de estruturas de poder distantes e impermeáveis. A história demonstra que, sempre que os mecanismos de freios e contrapesos são corroídos e o engajamento popular é substituído por apatia ou polarização emocional, a forma democrática tende a se esvaziar de conteúdo substantivo, retornando a padrões de decisões concentrados e oligárquicos.

Dessa concepção decorre a tese de que, na atualidade, não é possível dissociar democracia, constitucionalismo e liberalismo. Esses três elementos compõem uma arquitetura normativa integrada: a democracia confere legitimidade às decisões mediante participação e alternância; o liberalismo estabelece os direitos e liberdades como limites invioláveis à ação estatal; e o constitucionalismo organiza a relação entre ambos, dotando o poder de forma, contenção e controle. A ruptura ou degradação de qualquer desses fundamentos — seja pela erosão dos mecanismos de controle, seja pela restrição às liberdades civis ou pelo descrédito das instituições

¹³⁰ LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 19-125.

representativas — compromete o equilíbrio funcional do sistema. O que se observa, em contextos de crise democrática, é precisamente o enfraquecimento seletivo de um desses pilares, inviabilizando a realização plena dos demais.

É justamente essa violação estrutural que define parte da crise do constitucionalismo democrático liberal. A forma jurídico-constitucional do Estado mostra-se insuficiente quando desacompanhada de mecanismos efetivos de tutela dos direitos fundamentais e de proteção da ordem democrática. O Estado de Direito, por conseguinte, não deve ser compreendido apenas como uma limitação formal do poder, mas como instrumento de racionalização e estabilização dos conflitos próprios de sociedades pluralistas.

Dessa maneira, torna-se imprescindível apresentar o panorama teórico das diferentes concepções de democracia para compreender com maior precisão as raízes e os contornos da atual crise da democracia liberal constitucional. Muito embora a democracia deva operar como um regime pluralista, institucionalmente estruturado para acomodar e regular conflitos, observa-se um movimento de redução desse pluralismo por meio da insurgência de lideranças com caráter autoritário que instrumentalizam afetos políticos, atacam os direitos fundamentais e deslegitimam o papel das instituições representativas.

Esse cenário indica que a arena institucional de regulação dos conflitos se encontra progressivamente desequilibrada, não apenas pela fragilidade das garantias constitucionais, mas também pela ação coordenada dessas lideranças autoritárias, que instrumentalizam as paixões majoritárias em prol de uma narrativa de unidade nacional. A construção simbólica de um corpo político homogêneo, fundada no apelo afetivo a identidades coletivas idealizadas, resulta, frequentemente, na deslegitimação das diferenças e no estímulo ao antagonismo contra grupos minoritários. Trata-se de um mecanismo que desloca a democracia do pluralismo normativo para um fechamento autoritário, no qual o dissenso é interpretado como ameaça e a divergência como deslealdade. Nessa chave, as reflexões a seguir adotarão uma concepção de democracia fundada no reconhecimento do conflito como

dado estrutural, no compromisso com a legalidade constitucional como instância de contenção e na centralidade das liberdades civis como condição de legitimidade do exercício do poder.

1.3. Processos de Erosão da Democracia Liberal: Dinâmicas e Ameaças

1.3.1. Contexto Erosivo: Influência da Política Social e Econômica

A primeira onda de democratização teve início na década de 1820 e se estendeu até os anos de 1920, abrangendo mais da metade do século XIX e o período pós-primeira guerra mundial. Em seguida, ocorreu uma reversão, com uma onda de desdemocratização entre as décadas de 1920 e 1940, quando surgiram regimes autoritários em todo o mundo. A segunda onda, por sua vez, começou logo após a segunda guerra mundial, estendendo-se até o início dos anos de 1960. Contudo, assim como a primeira onda, ela foi sucedida por um novo processo de desdemocratização, que durou até 1970, durante o período da Guerra Fria e de parte dos regimes militares na América Latina. Por fim, a terceira onda, registrada a partir dos anos de 1970 e cuja manutenção na atualidade é objeto de debate entre estudiosos, teve início com a Revolução dos Cravos em Portugal, que foi responsável por impulsionar a tendência democrática em diversos países¹³¹.

Foi, então, durante a passagem da segunda onda para a terceira, em meados de 1945, que lentamente se estabeleceu o princípio de que apenas governos baseados na institucionalização legal do direito ao voto igualitário de cidadãos capazes e na organização de eleições periódicas e competitivas poderiam ser considerados totalmente democráticos e legítimos. Diante desse entendimento, a democracia passou a ser compreendida como um padrão de governo globalmente consolidado, para além de uma expectativa normativa,

¹³¹ FUKUYAMA, 2018, p. 536-573.

fortalecendo-se como fenômeno político generalizado e consolidando-se como um critério de legitimidade de um governo¹³².

Desde então, a maioria das democracias tomou forma mediante condicionantes globais para o processo de formação das normas constitucionais, sendo influenciadas por normas internacionais e lideradas por instituições com vínculo de representação popular indireto, como as instituições judiciárias. Esse impulsionamento global para a implementação da democracia fez com que poucos países democráticos fossem construídos por meio da vontade democrática do povo, o que fez com que poucas democracias dependessem da legitimidade das decisões coletivas¹³³.

Como resultado, as democracias passaram por um processo de expansão no mundo e, apesar de a sua força motriz nascer de fatores externos¹³⁴, a sua consolidação deveu-se, em grande parte, à disseminação da potência da ideia democrática no seio social. Esse crescimento foi influenciado por fatores econômicos, culturais e históricos, especialmente relacionados, de um lado, pelo acúmulo de bens decorrente do liberalismo, e de outro, pela secularização da doutrina da igualdade universal e da dignidade humana. No entanto, essas expansões democráticas, que estiveram ligadas aos vieses liberais, não se disseminaram de maneira uniforme e não alcançaram todas as regiões do mundo, resultando em uma predominância mais ocidental do que universal¹³⁵.

Apesar disso, a democracia liberal tornou-se o regime predominante no mundo, sendo considerada um sistema estável na América do Norte e na Europa Ocidental. Além disso, ela também começou a se estabelecer em países anteriormente autoritários do Leste Europeu e da América do Sul e se expandiu rapidamente pela África e Ásia. Um dos motivos para essa disseminação foi a falta de alternativas consistentes e a percepção de que,

¹³² THORNHILL, 2021, p. 200-352.

¹³³ *Ibid*, p. 200-352.

¹³⁴ *Ibid*, p. 200-352.

¹³⁵ FUKUYAMA, 2018, p. 536-573.

quando um país se torna rico e democrático, a estabilidade do regime e da forma de governo é praticamente garantida¹³⁶.

Assim, a história do pós-segunda guerra passou a ser vista como um processo de consolidação democrática, no qual os países precisavam atingir altos níveis de riqueza e educação, construir uma sociedade civil participativa e assegurar a neutralidade das instituições estatais fundamentais. Segundo essa visão, a consolidação democrática seria irreversível, tendo em vista que a maioria dos cidadãos demonstrava alta satisfação com seus governos e elevadas taxas de aprovação institucional¹³⁷.

Diante desse cenário, tornou-se inegável que o capitalismo ocidental acelerou o processo democrático ao promover rápido crescimento econômico e divisão do trabalho, estimulando a mobilização social por um Estado de direito com maior participação política. No entanto, a difusão do capitalismo como política econômica mundial também levou ao acirramento da concentração de renda na realidade interna e externa das democracias liberais, impulsionando uma série de oscilações e crises na política e na economia.¹³⁸

Essas crises tiveram suas raízes firmadas a partir do final do século XIX. Embora o início do período tenha testemunhado o auge do capitalismo de mercado sem regulação, quando a intervenção estatal era mínima na proteção dos indivíduos, o cenário mudou com a ascensão dos reformadores da era progressista, que lançaram as bases de um Estado regulador, acentuado pela crise do capitalismo global na década de 1930. Nesse período, o poder estatal ganhou legitimidade em detrimento dos mercados privados, resultando na expansão dos Estados sociais e dos mecanismos regulatórios no Ocidente¹³⁹.

Contudo, na década de 1970, o pêndulo econômico havia se deslocado para um controle estatal expressivo, forte investimento nos sistemas sociais e elevados níveis de dívida. Assim, após algumas décadas de crescimento, a economia mundial estagnou e a inflação disparou, em parte

¹³⁶ MOUNK, 2019, p. 42-163.

¹³⁷ *Ibid*, p. 42-163.

¹³⁸ FUKUYAMA, 2022, p. 26-35.

¹³⁹ *Ibid*, p. 26-35.

devido à crise dos preços do petróleo e a conflitos armados. O impacto foi especialmente sentido nos países em desenvolvimento, em que os bancos centrais converteram os excedentes dos países produtores de petróleo em dívida. Consequentemente, diversas nações enfrentaram crises de dívida soberana, colapso do emprego e hiperinflação¹⁴⁰.

Como resultado, os domínios críticos do liberalismo foram levados ao extremo no domínio político e econômico, transformando as ideias econômicas liberais em neoliberais. Essa revolução neoliberal influenciou sobremaneira a resposta das instituições financeiras internacionais aos problemas econômicos, as quais propuseram medidas de austeridade fiscal, flexibilização das taxas de câmbio, desregulamentação, privatização e rigoroso controle sobre os mercados de moeda doméstica¹⁴¹.

Contudo, a agenda neoliberal foi levada a um extremo contraproducente, elevando a crença na eficiência dos mercados ao ponto de rejeitar qualquer intervenção estatal. Muitos economistas passaram a supor que os mercados privados se formariam espontaneamente, sem reconhecer que eles funcionam adequadamente apenas quando regulados por Estados com sistemas legais eficazes, capazes de assegurar transparência, respeito aos contratos e proteção da propriedade¹⁴².

Nesse sentido, embora o neoliberalismo tenha promovido duas décadas de rápido crescimento econômico, ele acabou por desestabilizar a economia global e comprometer seu próprio sucesso. A desregulamentação mostrou-se desastrosa, especialmente quando aplicada ao setor financeiro e ao livre comércio, resultando, por exemplo, na perda significativa de empregos e oportunidades para trabalhadores não especializados, à medida que empresas multinacionais deslocaram suas operações para além das fronteiras nacionais¹⁴³.

Essa alteração nas relações de trabalho, em especial, que desencadeou um processo de automação das atividades laborais e que

¹⁴⁰ *Ibid*, p. 26-35.

¹⁴¹ *Ibid*, p. 26-35.

¹⁴² *Ibid*, p. 26-35.

¹⁴³ *Ibid*, p. 26-35.

produziu novos empregos sem as mesmas perspectivas de proteção, integração e continuidade, impactaram sobremaneira na cosmovisão social, alterando a sua identidade política e os seus sistemas de valores. Ganhou espaço, então, diante da deterioração do processo produtivo, a retórica que creditou as dificuldades da classe trabalhadora à imigração e à globalização¹⁴⁴.

O conjunto dessas políticas resultou no mundo que emergiu na década de 2010, caracterizado por rendimentos agregados historicamente altos, inclusive com a formação de classes oligárquicas, e por um aumento expressivo na desigualdade interna nos países. A globalização facilitou a movimentação de capital desses novos grupos para jurisdições com baixa tributação, esvaziando os Estados de receitas, dificultando a regulação e convertendo recursos econômicos em poder político¹⁴⁵.

Essa conjuntura abriu caminho para o declínio dos níveis democráticos e para uma reação iliberal, populista e autoritária, consequência da condenação da intervenção estatal na esfera privada, da redução de direitos sociais e da promoção da desregulamentação e privatização¹⁴⁶, bem como da padronização da legislação mundial para se adequar aos limites de intervenção do Estado no domínio econômico¹⁴⁷.

Assim, desde meados de 2010, a desilusão com a democracia liberal e neoliberal atingiu níveis extremos: os cidadãos mostraram-se cada vez mais hostis à democracia e políticos passaram a violar normas fundamentais da democracia liberal constitucional para conquistarem poder e influência. Esse cenário foi responsável por deixar o eleitorado mais receptivo a alternativas iliberais e autoritárias e abalar a coesão entre o constitucionalismo, o liberalismo e a democracia — coesão essa que, no sistema político, determina que cada componente tenha o condão de proteger os demais, de modo que a disfunção em um aspecto pode rapidamente contaminar os demais: uma democracia sem direitos corre o risco de degenerar na tirania da

¹⁴⁴ SOUZA NETO, 2020, p. 1-45.

¹⁴⁵ FUKUYAMA, 2022 p. 105-116.

¹⁴⁶ *Ibid*, p. 105-116.

¹⁴⁷ SOUZA NETO, 2020, p. 1-45.

maioria, enquanto direitos sem democracia tendem a excluir o povo das decisões¹⁴⁸.

1.3.2. Iliberalismo, Populismo e Autoritarismo: Distinções Conceituais e Convergências Práticas

A crescente desilusão com a política, embora não fosse nova, tornou-se cada vez mais intensa¹⁴⁹ e estabeleceu o iliberalismo populista como uma forma de governo generalizada e comum no processo de declínio democrático e de ascensão do autoritarismo¹⁵⁰. Sob esse prisma, embora o iliberalismo e o populismo não configurem um sistema autoritário completo, ambas as práticas preparam o terreno para a deterioração do sistema, via captura do sistema constitucional¹⁵¹.

Nessa perspectiva, enquanto o iliberalismo se apresenta como uma reação ideológica aos valores liberais dominantes e pode conviver com estruturas participativas, mantendo a forma constitucional, mas relativizando o Estado de Direito e os direitos individuais e renegando o compromisso normativo com as restrições ao poder estatal¹⁵², o populismo baseia-se em ideologias antissistêmicas e na liderança carismática, ao passo que o autoritarismo, em sentido estrito, surge com a supressão de mecanismos constitucionalmente democráticos por escolha de líderes autocráticos – usualmente populistas e iliberais¹⁵³.

Nessa toada, nem o iliberalismo nem o populismo se manifestam necessariamente pela violência ou equivalem a regimes totalitários, mas estão associados ao processo de erosão democrática. No processo iliberal não se observa uma adoção formal de um modelo de constitucionalismo iliberal, mas a subversão de conteúdo liberais para atender a agendas iliberais de líderes

¹⁴⁸ MOUNK, 2019, p. 42-163.

¹⁴⁹ *Ibid*, p. 42-163.

¹⁵⁰ THORNHILL, 2021 p. 200-352.

¹⁵¹ DRINÓCZI; BIEN-KACALA, 2021, p. 20-38.

¹⁵² *Ibid*, p. 20-38.

¹⁵³ LARUELLE, 2022, p. 303–327.

políticos, que negam sistematicamente as garantias constitucionais¹⁵⁴. No populismo, por sua vez, tanto líderes de direita quanto de esquerda operam por meio do extremismo ideológico para difundir a ideia de que as soluções para os problemas mais prementes são simples e que a grande massa de pessoas comuns sabe como conduzi-las¹⁵⁵.

Nesse sentido, enquanto o líder populista opera por meio do discurso, recusando-se a admitir a complexidade do mundo real e sempre procurando um culpado externo ou interno à política, o iliberal trabalha do ponto de vista constitucional para consolidar políticas iliberais¹⁵⁶. Dessa forma, embora a existência de um não dependa do outro, tanto os líderes populistas quanto os iliberais empregam mecanismos formais da democracia para construir narrativas de apoio popular, enquanto deslegitimam as instituições e enfraquecem a oposição, corroborando para a implementação de um regime autoritário.

Diante desse contexto erosivo, o cidadão passou a desejar, por um lado, um líder honesto, que encarne a vontade pura das massas, e, por outro, a eliminação dos obstáculos institucionais que impeçam esse líder de executar a vontade do povo. Assim, embora as democracias liberais disponham de vários mecanismos de controle, sobretudo constitucionais, para evitar a concentração de poder e conciliar interesses diversos, emerge delas a democracia iliberal por líderes populistas, na qual a vontade popular reina soberana, mas sem o respeito às instituições independentes e aos direitos constitucionais. Após isso, a partir do momento em que esses líderes assumem o controle do sistema político, tornando-o menos sensíveis às demandas populares, a democracia também entra em declínio¹⁵⁷.

Isto posto, embora os populistas, em sua fase inicial, apresentem um discurso democrático ao alegar ouvir a voz do povo, grande parte de sua energia é iliberal e sua ascensão prenuncia o surgimento de regimes

¹⁵⁴ LANDAU, 2022, p. 425-441.

¹⁵⁵ MOUNK, 2019, p. 42-163.

¹⁵⁶ LANDAU, 2022, p. 425-441.

¹⁵⁷ MOUNK, 2019, p. 42-163.

autoritários ou híbridos¹⁵⁸. Esse movimento é, portanto, paradoxal: ele busca expressar a frustração popular, mas simultaneamente mina as instituições e a constituição. Isso torna o movimento, a longo prazo, antidemocrático, pois, ao eliminar os obstáculos institucionais, acaba por impedir a verdadeira expressão da vontade popular¹⁵⁹.

Essa ascensão, porém, não é um caso fortuito e, em muitos casos, é historicamente determinada e pode estar vinculada a atributos estruturais das sociedades em que nascem. Na verdade, a ampliação dos movimentos populistas e iliberais estão assentados no fato de que as transições democráticas mais recentes foram realizadas sobre bases que não estavam previstas nas teorias democráticas por terem se desenvolvido pelo ímpeto de elites, a partir de procedimentos enfraquecedores do aspecto popular da construção institucional e constitucional¹⁶⁰.

Isto posto, o populismo iliberal apresenta-se como um movimento e define-se por desafiar as instituições democráticas estabelecidas, enfraquecendo os elementos liberais da constituição e da democracia. Para tanto, por meio de práticas iliberais, o populismo utiliza de subterfúgios para se arraigar ao poder, assumindo a posição de um governo que: justifica o exercício do poder a partir da vontade soberana do povo; consegue mudar rapidamente de posicionamento ideológico para apoiar os interesses populares; consegue compartilhar a sua identidade com o povo; apoia o majoritarismo extremo e condena as instituições que possam limitar a vontade do povo; e contraria normas internacionais e cortes nacionais, a fim de fazer valer a vontade do povo.

¹⁵⁸ Isto é, formas de governo que possuem a roupagem da democracia, mas convivem com elementos antidemocráticos, usualmente implementados de forma incremental e velada, conforme evidenciam Ginsburg e Huq (2018, p. 80-168).

¹⁵⁹ MOUNK, 2019, p. 42-163.

¹⁶⁰ THORNHILL, 2021, p. 200-352.

1.4. Da Retórica à Prática: Mecanismos de Materialização da Erosão Democrática

1.4.1. Elementos Determinantes do Declínio da Democracia Liberal Constitucional

Diante desse cenário histórico e econômico e considerando a análise das diversas correntes teóricas sobre a democracia descritas, observa-se que a parte comum de todas essas abordagens convergem na compreensão de que a maior vulnerabilidade do regime democrático está intrinsecamente ligada à concentração e manipulação do poder e à redução da participação efetiva dos cidadãos no poder do Estado. A concentração de poder, em especial, seja no âmbito econômico, político ou na esfera privada, cria um ambiente propício à manipulação das instituições e ao desengajamento e à apatia dos cidadãos, comprometendo a legitimidade e a eficácia da democracia liberal constitucional.

Os esforços de líderes políticos para concentrar e se manter no poder são uma endemia no mundo, não uma ocorrência isolada, e podem operar sob dois principais riscos para a consolidação da democracia constitucional liberal: o colapso autoritário e a erosão constitucional. O colapso autoritário refere-se à possibilidade de uma reversão rápida e generalizada da democracia, que a transforma em um regime autoritário, frequentemente por meio de grupos militares ou pelo uso de poderes de emergência, geralmente de forma temporária. Por outro lado, a erosão constitucional envolve regressões amplas, ainda que incrementais, dos limites do Estado de direito, da democracia e dos direitos constitucionais¹⁶¹.

Apesar do temor dos países em desenvolvimento acerca do colapso autoritário, sobretudo diante da experiência na América Latina entre os anos 1960 e 1980, o número desses golpes caiu drasticamente com o fim da Guerra Fria, quando os Estados passaram a tolerar menos regimes declaradamente não democráticos e as normas culturais internacionais passaram a reconhecer

¹⁶¹ HUQ; GINSBURG, 2018, p. 80-168.

a importância da democracia. Dessa forma, observou-se o surgimento de regimes híbridos que, embora suficientemente democráticos para evitar sanções internacionais, adotam medidas que impedem a destituição dos titulares do poder a partir da aceitação da população aos acenos populistas, como o controle estatal da mídia, o assédio a políticos e opositores, o uso de recursos públicos para angariar votos e a falta de transparência no processo eleitoral¹⁶².

Como resultado, os ocupantes dos cargos políticos tendem a permanecer no poder, limitando a proteção dos direitos das minorias e distorcendo os mecanismos de responsabilidade e controle, de modo que a democracia constitucional liberal se degrada sem colapsar, por meio de modificações sistêmicas realizadas sob a máscara da legalidade. Assim, na erosão constitucional, operada em regimes híbridos, os sistemas deixam de ser democracias plenas ou autocracias completas e incorporam elementos de ambos os modelos¹⁶³.

Esse modelo híbrido, desde o início da terceira onda da democracia, foi difundido de forma acelerada, sobretudo pela crise da representação política, e o retrocesso passou a ser definido como um processo incremental de decadência nos três predicativos básicos da democracia: eleições competitivas, direitos individuais e o Estado de direito. Por operar aos poucos, o retrocesso implica múltiplas alterações nos regimes legais e nas instituições, que, isoladamente, podem parecer inócuas ou até justificáveis, mas que, na prática, quando perpetradas em conjunto, minam todo o sistema democrático constitucional¹⁶⁴.

A erosão gradual dos fundamentos institucionais e sociais da democracia constitucional frequentemente produz formas de concentração de poder estatal em um agregado de pequenos passos que escapam à supervisão democrática e, por consequência, diminui a possibilidade de contraposição. Logo, o retrocesso constitucional, por atrair menos resistência, pode facilitar o distanciamento democrático, especialmente considerando que em qualquer

¹⁶² LANDAU, 2013, p. 189-260.

¹⁶³ HUQ; GINSBURG, 2018, p. 80-168.

¹⁶⁴ *Ibid*, p. 80-168.

democracia imperfeita sempre ocorrem, em algum grau, violações das normas democráticas, liberais e constitucionais, o que torna a mobilização popular e da oposição menos efetiva e mais custosa¹⁶⁵.

Esse revés usualmente ganha espaço quando um líder populista-iliberal chega ao poder, impulsionado pela crescente impaciência do eleitorado com o estado das coisas, e promete acabar com as disfunções do paternalismo e da burocracia, bem como com o arraigamento do poder. Esse discurso se sustenta no vago empoderamento dos cidadãos ao afirmar que o Estado lhes pertence exclusivamente. Dessa forma, mesmo diante das forças dominantes, o líder assume o poder e inicia uma revolução, inicialmente nas linhas constitucionais, sob o argumento de que não joga conforme as antigas regras. Assim, o declínio das instituições, percebido na opinião pública vai além de causas meramente econômicas, culturais ou políticas, resvalando no sequestro do sistema¹⁶⁶.

Nessa linha, a ascensão de tais lideranças geralmente ocorre de duas formas: ou pela falsa crença de que o autoritário poderá ser controlado; ou pelo conluio ideológico, quando a agenda autoritária se sobrepõe aos interesses das elites políticas, levando-as a considerar vantajosa a abdicação de salvaguardas democráticas. Em ambos os casos, a identificação desses líderes autoritários exige atenção a alguns de seus comportamentos específicos, como rejeitar as regras democráticas; negar a legitimidade de adversários; tolerar ou incentivar a violência; e demonstrar disposição para restringir liberdades civis, especialmente da imprensa. O simples enquadramento em um desses critérios já sinaliza risco institucional, sendo que líderes populistas costumam atender a mais de um¹⁶⁷.

A partir dessas ações, esses líderes passam a operar colocando a democracia contra o constitucionalismo em detrimento do liberalismo. O início dos conflitos surge quando a vontade imediata da maioria é contrariada pelos princípios constitucionais. A crise, por sua vez, ganha tração quando esses líderes, sob o argumento de que precisam fazer valer a vontade do povo,

¹⁶⁵ *Ibid*, p. 80-168.

¹⁶⁶ SCHEPPELE, 2018, p. 545-584.

¹⁶⁷ LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 19-125.

optam por medidas que levam o liberalismo ao limite. Posteriormente, a crise se instaura quando a ideia da democracia é usada para derrubar qualquer restrição constitucional que interfira na realização dos desejos do eleitorado, implantado pelas promessas populistas, conduzindo ao majoritarismo e, conseqüentemente, ao iliberalismo¹⁶⁸.

Assim, quando esses líderes concorrem ao governo, direcionam sua ira contra grupos considerados "não pertencentes" ao povo. Após assumirem o poder, a ira é progressivamente voltada contra todas as instituições, formais ou informais, que os contestem. Nas fases iniciais, essa guerra contra as instituições manifesta-se pela incitação à desconfiança em relação à liberdade de imprensa. Em seguida, a mira recai sobre fundações, sindicatos, associações e outras organizações não governamentais, que são acusadas de representar as velhas elites. Finalmente, os ataques se concentram nas instituições estatais, que não estão sob influência direta do governo, e na própria constituição. Por essa razão, à medida que o poder aumenta, os populistas iliberais tendem a se tornar mais autoritários¹⁶⁹.

Essas ameaças às democracias constitucionais liberais, por não serem anunciadas abertamente, revelam-se especialmente perigosas. Tais ameaças podem ser desenvolvidas por meio de cinco mecanismos principais, os quais alimentam o processo de enfraquecimento constitucional para atingir a democracia liberal, são eles: o enfraquecimento e a eliminação das instituições de fiscalização e controle; a centralização e a politização do poder executivo; a contração ou distorção da esfera pública; a eliminação da competição política; e a emenda constitucional¹⁷⁰.

O enfraquecimento e a eliminação das instituições de controle na implementação da erosão da democracia constituem um processo em que o líder populista dismantela a heterogeneidade institucional dentro do governo como um processo para obter a concentração de autoridade, que pode levar ao abuso de poder e à violação de normas democráticas. Isso porque, o revés autoritário do populista iliberal sempre o leva a atacar a probidade das

¹⁶⁸ SCHEPPELE, 2018, p. 545-584.

¹⁶⁹ MOUNK, 2019, p. 42-163.

¹⁷⁰ HUUQ; GINSBURG, 2018, p. 80-168.

instituições, visando deslegitimar ou aparelhar os órgãos que mantêm a operacionalização dos sistemas de freios e contrapesos. Os principais alvos de ataque são o Legislativo e as Cortes Constitucionais, pois esses são os órgãos que desempenham grande parte das funções constitucionais de fiscalização e controle e podem retardar a centralização do poder e preservar o espaço democrático¹⁷¹.

Por sua vez, no que concerne à centralização e à politização do poder executivo, o líder autoritário reconhece que um governo efetivo depende de uma burocracia autônoma e estável, que, operando segundo regras formais, possa restringir o uso indevido do poder estatal e preservar a continuidade das instituições. Consequentemente, ele age de forma a manipular a nomeação de funcionários e/ou incluir no aparato estatal seus aliados, visando neutralizar resistências internas, especialmente no que tange à transparência e ao controle dos órgãos estatais, como as agências reguladoras e as Cortes Constitucionais. Assim, tanto o Executivo quanto o Judiciário se tornam instrumentos controlados pelos governantes populistas iliberais dentro dos limites constitucionais, contribuindo para a erosão dos freios institucionais¹⁷².

Paralelamente, no que diz respeito à contração ou distorção da esfera pública, a alteração dessa margem pelo líder populista iliberal compromete a função epistemológica da democracia. A concentração do poder de informação nas mãos do governo ou a manipulação sistemática dos dados leva a uma população mal-informada, que não pode exercer plenamente seu papel constitucional decisório. Essa limitação afeta a escolha eleitoral, mina a articulação da oposição, dificulta a implementação de políticas inclusivas e enfraquece a mobilização de atores civis, a exemplo de entidades da sociedade civil, que são essenciais para a manutenção do debate democrático¹⁷³.

Ademais, quanto à eliminação da competição política, o líder, por ter sido eleito democraticamente, conforme o rito constitucional, compreende

¹⁷¹ *Ibid*, p. 80-168.

¹⁷² *Ibid*, p. 80-168.

¹⁷³ *Ibid*, p. 80-168.

que a democracia exige a alternância do poder, razão pela qual o seu impulso o leva a buscar sistematicamente enfraquecer a oposição, a fim de que, mesmo que perca as eleições, possa encontrar maneiras de permanecer no poder. Seja por meio de mecanismos legislativos, interpretações politizadas da lei e da constituição, corrupção ou violência, a limitação da competição política impede que o sistema se renove e se ajuste às demandas da sociedade, fortalecendo o ímpeto autoritário de um governo que se sustenta ao longo do tempo no poder¹⁷⁴.

Por fim, no que tange às emendas à constituição, tática mais gravosa e mais flagrante dos líderes populistas iliberais para gerar um desgaste gradual da democracia, a sua utilização consiste na alteração deliberada dos limites legais dos mandatos e de outras estruturas institucionais, visando prejudicar ou marginalizar a oposição política e enfraquecer os direitos individuais, servindo como ferramenta para consolidar o poder desse governo autoritário. Além disso, o processo de emenda à constituição também é, normalmente, utilizado como meio para concretizar, à luz de uma aparente legalidade, os demais mecanismos erosivos do sistema democrático¹⁷⁵.

Diante desse cenário, torna-se uma questão central da teoria da democracia constitucional compreender como as constituições podem ser utilizadas para proteger a ordem democrática contra intimidações internas, tendo em vista que, dentre as ameaças, a principal opressão contra as estruturas do Estado de direito nesse contexto consiste no "constitucionalismo abusivo", isto é, no uso de mecanismos constitucionais para minar a democracia, seja por emendas, revisões ou por uma combinação entre emendas e revisões constitucionais, que levam a sua substituição¹⁷⁶.

Para mais, embora a aplicação mais explícita e usual do constitucionalismo abusivo seja por meio ações que alteram de forma ativa o texto constitucional, algumas vezes esse fenômeno pode ser operado por omissão, isto é, mediante o não uso do direito e/ou não cumprimento das

¹⁷⁴ *Ibid*, p. 80-168.

¹⁷⁵ *Ibid*, p. 80-168.

¹⁷⁶ LANDAU, 2013, p. 189-260.

normas constitucionais. Nessa hipótese, em vez de serem efetivamente trabalhadas propostas de modificação da constituição, é realizado um ataque às liberdades individuais e aos direitos sociais por meio da regressão ou inobservância da sua aplicação, o que pode comprometer a própria existência do pacto constitucional¹⁷⁷.

1.4.2. Paradoxo Constitucional e Práticas Desconstituintes: a pior ameaça

O direito é marcado por um paradoxo constitutivo e inicial, pois o direito surge e fundamenta-se fora do direito¹⁷⁸. Do ponto de vista do participante, o direito é uma prática social, argumentativa e interpretativa, motivo pelo qual não é propriedade de ninguém, tampouco se submete à tutela de um único ator¹⁷⁹. Por essa razão, a criação das constituições advém do impulso extrajurídico que cria a ordem e, na sequência, estabelece dificuldades e qualifica indivíduos e mecanismos para a sua alteração¹⁸⁰. Por meio da constituição, o povo, por meio de representantes, em um momento de união social, autolimita a si e o poder do Estado, visando se prevenir contra a irracionalidade futura¹⁸¹.

Por essa razão, não obstante as constituições tenham surgido do processo de desenvolvimento das leis fundamentais, as quais se destinavam essencialmente para a limitação do poder público e a garantia da continuidade e estabilidade dos Estados, elas evoluíram para ser um pacto de governança sobre a base, a natureza e a forma de governo e a proteção de direitos e liberdades individuais¹⁸². A constituição, portanto, é um empreendimento público e coletivo e, nessa medida, constitui um projeto político que permite à sociedade refletir sobre si mesma, sobre quem é e o que quer ser¹⁸³.

¹⁷⁷ CÂMARA; ALMEIDA, 2023, p. 2432-2462.

¹⁷⁸ CÂMARA; GORS DORF; SILVA; ARAÚJO, 2022, p. 19-42.

¹⁷⁹ NETO, 2020, p. 310-346 *apud* FERNANDES, 2024, p. 150.

¹⁸⁰ CÂMARA; GORS DORF; SILVA; ARAÚJO, 2022, p. 19-42.

¹⁸¹ SOUZA NETO, 2020, p. 1-45.

¹⁸² THORNHILL, 2018, p. 343-346.

¹⁸³ NETTO, 1993, *apud* FERNANDES, 2024, p. 148-149.

Nessa seara, a constituição passa a se relacionar com o tempo histórico a partir da articulação entre memória e projeto, estabelecendo-se como um direito superior ao qual os demais direitos devem se submeter, sob pena de invalidade ou ilegitimidade. Ao transitar do “direito como coisa devida” para o “direito como dever-ser”, observa-se um deslocamento temporal do passado para o futuro — uma aquisição evolutiva que estrutura o acoplamento entre direito e política, ainda que os distinga, possibilitando prestações recíprocas entre ambos os sistemas¹⁸⁴.

Isto posto, tendo em vista que as constituições surgem como fenômenos acoplativos da política e do direito, a sua matéria tende a correlacionar direitos fundamentais e organização estatal em um projeto intergeracional de uma comunidade política específica. O constitucionalismo, por sua vez, nasce do processo de adoção e consolidação de constituições no mundo, as quais marcam diferentes trajetórias históricas e produzem diferentes identidades constitucionais – nenhuma absoluta ou eterna¹⁸⁵.

No entanto, uma vez que o constitucionalismo moderno é compreendido como um movimento político voltado à garantia dos direitos e valores fundamentais, bem como dos princípios estruturantes do Estado de Direito, o seu desenvolvimento sofre refrações. No plano temporal, há refração em razão da projeção do constitucionalismo em diferentes contextos históricos, o que faz com que seu conteúdo se defina de forma diversa em momentos diversos. No plano geopolítico, duas refrações são observadas: uma derivada da clivagem entre países centrais e periféricos, nos quais a conquista tardia da independência conduz à condição de dependência estrutural e ao sacrifício de imperativos como igualdade e liberdade em nome da estabilização institucional; e outra decorrente da história local, que condiciona a forma pela qual os valores de igualdade e liberdade são internalizados¹⁸⁶.

Apesar dessas refrações, a partir do momento de consolidação do constitucionalismo, o Estado Democrático de Direito tem, também, sido instituído como predicativo constitucional nas diferentes constituições

¹⁸⁴ OLIVEIRA, 2023, p. 147, *apud* FERNANDES, 2024, p. 156.

¹⁸⁵ MEYER, 2024, p. 13-42.

¹⁸⁶ FERNANDES, 2024, p. 10-53.

recentes. A sua aplicação, porém, passa a apresentar-se como um reflexo do paradoxo inicial do direito, cujo objetivo é pacificar a tensão histórica existente entre o constitucionalismo e a democracia. Essa tensão se manifesta, de um lado, na busca contínua pela limitação do poder político por meio da constituição e, de outro, na compreensão acerca da extensão da vontade democrática do povo¹⁸⁷.

Isso ocorre porque o conceito clássico de “democracia”, como já explanado, remete à ideia de autogoverno político popular, no qual o povo decide, por si mesmo, o conteúdo das leis que organizam e regulam sua associação política. Por seu turno, o “constitucionalismo” refere-se à contenção das decisões políticas populares por meio de uma constituição. É, portanto, inerente à noção de constitucionalismo que essa lei seja imune à influência da política majoritária que visa conter, pois, se as maiorias políticas ordinárias pudessem alterá-la livremente, ela deixaria de cumprir sua função de limitação institucional¹⁸⁸.

O problema, porém, evidencia-se quando se observa que uma constituição precisa, simultaneamente, ser rígida — impondo limites formais e materiais à sua alteração — e, ao mesmo tempo, não ser perene e imutável, de modo a não obstruir as mudanças advindas da vontade de uma sociedade democrática¹⁸⁹. Portanto, considerando a democracia como majoritária, e a constituição como limite e garantia de um núcleo de normas essenciais e contramajoritárias, que protege os direitos fundamentais das minorias provisórias, é possível afirmar que essa tensão permanente entre constitucionalismo e democracia é necessária para a manutenção do equilíbrio próprio ao constitucionalismo moderno no Estado Democrático de Direito¹⁹⁰.

Nesse passo, em sentido amplo, a reflexão teórica sobre a democracia anima a reflexão jurídica. No entanto, quando o termo é incorporado às constituições e às normas do ordenamento jurídico, ele adquire

¹⁸⁷ ROHLING; POHLENZ, 2024, p. 79-106.

¹⁸⁸ MICHELMAN, 1999, p. 05-06, *apud* ROHLING; POHLENZ, 2024, p. 80.

¹⁸⁹ ROHLING; POHLENZ, 2024, p. 79-106.

¹⁹⁰ VIANNA, 2015, p. 11, *apud* ROHLING; POHLENZ, 2024, p. 80-81.

natureza de tipo legal¹⁹¹. Assim, a democracia, ao ser positivada no texto constitucional, torna-se conceito jurídico, cujo conteúdo deve ser determinado a partir da constituição. As teorias da democracia, a filosofia política e a filosofia do direito devem, portanto, propor modelos interpretativos que, partindo do postulado hermenêutico da unidade constitucional, explicitem o conceito de democracia para a sociedade a qual a instituiu em consonância com os fundamentos do constitucionalismo¹⁹², não obstante o teor da dinâmica democrática e as bases para a sua fundamentação possam ser avaliados enquanto teoria própria.

Essa interpretação, por sua vez, deve considerar a democracia como forma de estruturação do exercício do poder político e legitimação das formas jurídicas. Por sua vez, deve considerar o constitucionalismo como a garantia dos direitos fundamentais, que vincula a democracia e o Estado de Direito à realização da liberdade e da igualdade perante a lei para todos os cidadãos¹⁹³. Logo, não se pode desvincular a democracia do constitucionalismo, pois um povo democrático não está imune aos compromissos constitucionais que assume perante si mesmo, sob pena de autodissolução¹⁹⁴.

Do mesmo modo, as constituições gozam de legitimidade tanto por decorrer de uma estrutura representativa democrática quanto, sobretudo, pela definição, pelo legislador constituinte, dos valores políticos que orientaram a sua elaboração. Dessa forma, a democracia estabelece a legitimidade e a validade do Estado de Direito, o qual, por sua vez, é regido pelos preceitos do constitucionalismo — entre os quais se destaca a supremacia da constituição sobre todas as demais normas do ordenamento jurídico¹⁹⁵.

Sob esse prisma, considerando que a identidade constitucional dinâmica reflete, quase sempre, os princípios do liberalismo político, a interligação presente entre liberalismo, democracia e constitucionalismo tornou

¹⁹¹ ROHLING; POHLENZ, 2024, p. 79-106.

¹⁹² BARZOTTO, 2005, p. 9, *apud* ROHLING; POHLENZ, 2024, p. 90.

¹⁹³ ROHLING; POHLENZ, 2024, p. 79-106.

¹⁹⁴ STRECK; MORAES, 2014, *apud* ROHLING; POHLENZ, 2024, p. 97.

¹⁹⁵ ROHLING; POHLENZ, 2024, p. 79-106.

o abuso das instituições constitucionais a via preferencial dos líderes iliberais para instituir democracias iliberais e, em última instância, regimes autoritários. Nesse processo, as principais ações que se observam é uma articulação política para redução da responsabilidade do Executivo, limitação da competição eleitoral e desestruturação do aparato de controle institucional – ações que fragilizam o regime e o inclinam ao autoritarismo¹⁹⁶.

Por essa razão, o processo constitucional, ciente do dinamismo identitário, consagrou as constituições como ordens supranacionais que, diferentemente de pactos sociais anteriores, não foram instituídas para variar conforme a interpretação e os interesses políticos, mas foram organizadas para ser instrumentos destinados a estatizar o direito específico de cada país, estabelecendo a estrutura e os limites do governo, e a singularizar a sistemática de direitos e deveres fundamentais dos cidadãos¹⁹⁷.

Por essa razão, a alteração da constituição ocorre por meio de procedimentos formais com maior dificuldade, o que pode incluir quórum maior para votação legislativa e limites quanto ao momento e aos temas que podem ser alterados, visando que maiorias momentâneas não comprometam a integridade constitucional. Assim, cientes do procedimento a ser seguido, os regimes autoritários buscam cooptar o processo de alteração constitucional, pois, desde o início, compreendem que o controle da constituição é o controle da política e, por consequência, é o controle dos limites e da continuidade do poder e da aplicação dos direitos individuais¹⁹⁸.

Nessa linha, considerado que um dos principais anseios das figuras autoritárias é promover mudanças no texto constitucional, as constituições, ainda que aparentem ser democráticas e contenham muitos elementos liberais, em uma análise mais profunda, podem revelar que foram substancialmente retrabalhadas para fragilizar a ordem democrática por meio de práticas desconstituintes, seja pelo enfraquecimento das comissões eleitorais e das regras parlamentares de mudança da constituição; pela repressão dos mecanismos de controle e desbalanceamento entre as

¹⁹⁶ MEYER, 2024, p. 13-42.

¹⁹⁷ THORNHILL, 2018, p. 343-346.

¹⁹⁸ CÂMARA; GORS DORF; SILVA; ARAÚJO, 2022, p. 19-42.

competências de freios e contrapesos entre os Poderes; pelo alargamento da extensão dos mandatos presidenciais e dos limites da reeleição; ou, ainda, pela diminuição dos mecanismos de proteção dos direitos individuais, em especial das minorias. O resultado provável dessas práticas é a instituição de um regime em que aspectos democráticos coexistem com elementos autoritários e iliberais¹⁹⁹.

Além disso, uma nova onda desconstituente tem sido observada por meio da adoção, por líderes iliberais e autoritários, de práticas voltadas a não aplicação de direitos constitucionalmente assegurados, especialmente aqueles relacionados aos direitos fundamentais de minorias — tendência ainda mais acentuada em constituições de natureza programática. Nesse processo, embora não se promova formalmente a alteração da Constituição por meio dos mecanismos previstos, verifica-se a inobservância ou mesmo a flexibilização de suas prerrogativas, seja por omissão, seja por meio de instrumentos infraconstitucionais, como atos normativos de competência do Poder Executivo. Tais práticas, embora não modifiquem diretamente o texto constitucional, comprometem de forma substancial as bases do pacto constituinte.

Essas práticas têm se manifestado inclusive em países historicamente considerados estáveis como democracias constitucionais liberais, pois o constitucionalismo abusivo enfrenta desafios que não estão sendo efetivamente combatidos nas ordens constitucionais domésticas. A razão disso é que a maioria das democracias constitucionais apoiou a sua confiança na estabilidade do sistema ou em fatores externos à constituição, como a coerção internacional e o desenvolvimento da economia doméstica, ou em mecanismos internos, como a rigidez constitucional e de controle constitucional pelas Cortes judiciais, combinando tanto a aplicação de uma rigidez seletiva para emendas e alterações do texto constitucional quanto a permissão para que as Cortes derrubem emendas e alterações que violem os princípios basilares da ordem constitucional²⁰⁰.

¹⁹⁹ LANDAU, 2013, p. 189-260.

²⁰⁰ *Ibid*, p. 189-260.

Diante da complexidade desse contexto, a democracia passa a ter que ser compreendida como um espectro que abrange diversos tipos de regimes híbridos, variando do autoritarismo completo à democracia iliberal. Logo, verifica-se que o constitucionalismo possui uma roupagem dualista, pois, embora esteja associado à ascensão e consolidação dos regimes democráticos, também está fortemente ligado aos movimentos em direção a regimes autoritários ou híbridos²⁰¹.

Nessa toada, enquanto as regras formais do constitucionalismo, em regimes iliberais com elementos autoritários, tendem a ser ignoradas ou manipuladas para que esses governos se apoiem em normas informais e incentivos para se perpetuar, elas, ao mesmo tempo, são trabalhadas como parte essencial desses projetos autoritários, pois são responsáveis por definir o mandato, os limites e o controle do poder. Dessa forma, as mudanças na aplicação e no teor das regras constitucionais acabam por ser utilizadas para enfraquecer instituições que servem de espaço para a oposição e própria sociedade organizada, concedendo ao titular do poder mais possibilidades para remodelar o Estado em benefício próprio²⁰².

Existem, portanto, várias razões pelas quais algumas mudanças constitucionais são perigosas, mas, as principais, dizem respeito àquelas que podem minar o grau de democracia de um regime por longos períodos, enfraquecendo as instituições e criando um campo de jogo desigual, no qual os titulares do poder desfrutam de grandes vantagens eleitorais. Além disso, a capitalização da popularidade de um governo para alterar a forma de democracia a longo prazo pode resultar na deterioração da qualidade das políticas governamentais, na menor capacidade de resposta dos políticos à vontade do povo e em maior incidência de violações dos direitos individuais²⁰³.

Assim, é importante reconhecer que regimes iliberais e autoritários atacam a estrutura constitucional de maneira sutil, sem necessariamente violar objetivos ou direitos constitucionais básicos, e que elaborar um conjunto de mecanismos de proteção, capaz de salvaguardar completamente a estrutura

²⁰¹ *Ibid*, p. 189-260.

²⁰² *Ibid*, p. 189-260.

²⁰³ *Ibid*, p. 189-260.

constitucional, pode ser impossível, uma vez que os líderes autoritários encontram diversas formas alternativas para alcançar seus objetivos, recorrendo a dispositivos constitucionais e legais em diferentes níveis²⁰⁴.

Nesse contexto, importa destacar que a desconstitucionalização pode designar duas vertentes. A primeira, referente à “crise desconstituente”, diz respeito aos efeitos da perda de centralidade da constituição, enquanto a segunda, classificada como “práticas desconstituintes”, diz respeito ao esvaziamento do conteúdo normativo constitucional. Nessa perspectiva, as práticas desconstituintes podem ser consideradas práticas unipolares por serem intrinsecamente antidemocráticas e iliberais, pois afetam o conteúdo intangível da constituição, afrontando os fundamentos do constitucionalismo liberal. Por outro lado, os processos desconstituintes, que ocorrem usualmente no momento de crise, podem ser compreendidos como bipolares, na medida em que também se apresenta como estratégia de transformação social. Nesse caso, todo processo desconstituente é também reconstituente, pois rompe com uma ordem anterior e constitui uma nova configuração constitucional, mesmo que uma nova constituição não seja necessariamente, de fato, organizada²⁰⁵.

Nesse sentido, em rigor, se a busca por momentos constituintes der lugar a uma paciência para o aprendizado social, torna-se possível aprender com a história: medidas que violam a constituição não são necessariamente processos desconstituintes, mas atos inconstitucionais. As constituições recentes, inclusive a brasileira, permitem um processo contínuo de aprendizado coletivo sobre o que a sociedade é e o que deseja ser — aprendizado este que ocorre a partir do uso que a sociedade, mobilizada nas esferas pública e privada, faz das constituições. Portanto, preservar a constituição exige suprássumi-la, isto é, reconhecer que seu projeto deve ser estendido para além do marco temporal de sua promulgação, como forma de atualizar permanentemente o pacto fundante do Estado Democrático de Direito²⁰⁶.

²⁰⁴ *Ibid*, p. 189-260.

²⁰⁵ FERNANDES, 2024, p. 10-53.

²⁰⁶ *Ibid*, p. 10-53.

O objetivo, portanto, deve ser preservar o constitucionalismo mesmo diante de uma realidade de práticas desconstituintes, sobretudo considerando que, no curso do processo de hibridização e de práticas desconstituintes é comum alcançar um ponto em que o regime não pode mais ser considerado democrático, ainda que não ocorra a declaração formal da ruptura do sistema constitucional. A dilapidação do texto constitucional e a sucessiva acumulação de elementos autoritários na nação pode levar à mudança da qualidade do regime, convertendo-o em uma verdadeira autocracia, ainda que se resguardem alguns elementos minimamente formais da democracia liberal²⁰⁷.

Por essa razão, a principal oportunidade para se evitar que esse ponto seja alcançado é a primeira eleição subsequente à ascensão do líder de caráter autoritário, quando ainda existe espaço para a resistência da oposição e as instituições ainda operam. O advento da reeleição desse líder, ou mesmo a sua recondução em eleição posterior, generaliza a expectativa da implementação de elementos desconstituintes, antidemocráticos e iliberais, mediante a normalização das medidas de exceção pelo povo. Nesse cenário, a consolidação do sistema contrário à filosofia constitucional reforça e potencializa a prática autoritária, comprometendo, então, a materialidade da constituição e a instrumentalização dos predicativos básicos da democracia liberal constitucional²⁰⁸.

²⁰⁷ SOUZA NETO, 2020, p. 1-45.

²⁰⁸ *Ibid*, p. 1-45.

2. CRISE INSTITUCIONAL E AMEAÇA DE RUPTURA DEMOCRÁTICA

Este capítulo examinará, após breve contextualização da crise enfrentada pela democracia liberal constitucional brasileira, o processo de erosão democrática que culminou na tentativa de ruptura institucional durante a transição do governo Jair Bolsonaro (PL) para Luiz Inácio Lula da Silva (PT), entre novembro de 2022 e janeiro de 2023. A análise concentrar-se-á nas principais ações jurídico-formais empreendidas ao longo dos quatro anos do governo Bolsonaro, as quais, embora revestidas de legalidade aparente, contribuíram para minar os fundamentos do regime democrático e do constitucionalismo de 1988, tendo como ápice a articulação de uma tentativa de golpe de Estado com o objetivo de perpetuação no poder.

2.1. Panoramas da Crise Institucional da Democracia Brasileira

2.1.1. Descompasso entre Democracia e Memória na Constituição de 1988

A história da América Latina pode ser compreendida como um contínuo embate entre correntes liberais e iliberais, expresso ora em regimes democráticos, ora em formas autoritárias ou híbridas de governo. Para organizar essa trajetória, é possível dividi-la em quatro momentos principais: (1) o ciclo de independência e restauração (1810–1850), marcado pela ruptura com as metrópoles e pela tentativa de construção de novos Estados-nação; (2) a fase do constitucionalismo (1850–1910), caracterizada pela consolidação de marcos legais inspirados no positivismo e pela expansão dos direitos civis para segmentos restritos da população; (3) o período de democracia, eleições e golpes militares (1910–1980), em que a alternância entre regimes híbridos e ditaduras reforçou um ciclo de instabilidade política; e (4) a era da estabilidade democrática e sua gradual degradação (1980–presente), na qual se consolidou

a democracia, mas emergiram processos de erosão institucional que alimentam a crise contemporânea²⁰⁹.

Nesse contexto regional, o que mais ganha destaque é a existência de um movimento pendular de alternância entre forças que avançam na expansão de direitos e liberdades e insurgências autoritárias e iliberais. Essas sucessivas conquistas e retrocessos enfraqueceram a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas e propiciaram o surgimento de grupos extremistas, capazes de mobilizar amplos setores sociais em torno de narrativas de ruptura com o sistema tradicional²¹⁰.

No caso brasileiro, essa dinâmica assumiu contornos específicos: desde o Estado Novo até a ditadura militar, houve uma tradição de concentração de poder sustentada por leituras autoritárias das constituições²¹¹. Simultaneamente, a persistente descrença na eficácia das normas jurídicas levou parcelas significativas da população a buscar soluções alternativas ao sistema institucional, criando um ambiente favorável ao desmantelamento do constitucionalismo²¹². A frustração histórica com a corrupção e o clientelismo, combinada com elementos afetivos relativos à memória, intermediou a instrumentalização do passado autoritário para legitimar agendas conservadoras, gerando um ressentimento jurídico que alimenta posições iliberais mesmo após a redemocratização²¹³.

Nesse contexto, no caso brasileiro, torna-se patente a existência de marcas profundas, muitas vezes imperceptíveis, de um passado autoritário que se recusa a se extinguir. Essas marcas manifestam-se tanto no plano discursivo, por meio de uma narrativa seletiva da história, quanto no plano jurídico e institucional, mediante leis, arranjos e privilégios que destoam da promessa democrática consagrada pela Constituição de 1988. Esse legado é fundamental para analisar as disfunções e ameaças que ainda assombram a democracia constitucional brasileira²¹⁴.

²⁰⁹ GARGARELLA, 2022, *apud* PRATES, 2023, p. 41.

²¹⁰ PRATES, 2025, p.14-52.

²¹¹ MEYER, 2008, *apud* PRATES, 2023, p. 42.

²¹² COSTA JÚNIOR, 2017, *apud* PRATES, 2023, p. 43.

²¹³ PRATES, 2025, p.14-52.

²¹⁴ CHUEIRI; KOZICKI; SILVA, 2022, p. 19-42.

O passado brasileiro caracteriza-se não apenas por ter marcas de repressão, mas por ser reprimido, tendo em vista que o seu próprio registro histórico foi inacabado e interrompido. O exemplo mais manifesto desse fenômeno foi a concessão de anistia²¹⁵ indistinta a todos os envolvidos em crimes políticos ou conexos durante a ditadura militar, equiparando os crimes praticados pelo Estado às ações daqueles que resistiram ao regime. Desprovida de legitimação democrática, o processo de anistia impôs o esquecimento e negou o direito à memória, silenciando vítimas e agentes do passado autoritário²¹⁶.

Esse silenciamento inaugurou a transição política brasileira, etapa controlada pelo próprio regime e alicerçada em mecanismos autoritários que projetaram sua violência para além do período ditatorial. Mesmo após a promulgação da Constituição de 1988, o ritmo lento da justiça de transição demonstrou que as estruturas de poder dominantes foram preservadas, impedindo a efetiva reconciliação com o passado e o perpetuando na política, na justiça, nos valores e nas narrativas coletivas, o que abriu margem, até os dias atuais, para que aquilo que muitas vezes se julgava esquecido permaneça apenas à espera de ressurgir²¹⁷.

Sob esse prisma, portanto, a construção democrática brasileira pode ser dividida em dois momentos distintos: um primeiro, de forte expansão e relativo consenso democrático, compreendido entre 1985 e 2014; e um segundo, marcado por acentuada regressão democrática a partir desse período. Isso ocorreu porque, como consequência do negacionismo do autoritarismo do passado, o intervalo entre 1985 e 2014 foi caracterizado por uma resolução insatisfatória de três problemas estruturais: o papel político dos militares, a redefinição das funções do Poder Judiciário e a excessiva fragmentação do sistema político²¹⁸.

No início da transição democrática e durante o processo de elaboração da Constituição de 1988, havia a percepção falha de que os

²¹⁵ Concedida por meio da Lei de Anistia (Lei 6.683/1979).

²¹⁶ CHUEIRI; KOZICKI; SILVA, 2022, p. 19-42.

²¹⁷ *Ibid*, p. 19-42.

²¹⁸ AVRITZER, 2023, p. 284-291.

militares se resignariam a abandonar a cena política após a ditadura. No entanto, as recorrentes interferências de setores militares em processos decisórios – especialmente junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) e ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) – indicaram que as Forças Armadas permaneceram como atores politicamente relevantes. Esse fenômeno resultou de uma série de questões mal resolvidas desde os primeiros anos da Nova República. A primeira delas, como já explorado, refere-se à ausência de responsabilização dos agentes do regime autoritário. A segunda, por sua vez, diz respeito ao próprio debate constituinte sobre o papel das Forças Armadas, que, após intensas disputas entre os parlamentares, culminou na inclusão do artigo 142 da Constituição Federal, atribuindo-lhes a responsabilidade pela garantia da lei e da ordem – dispositivo que permanece ambíguo e sujeito a interpretações expansivas até os dias atuais²¹⁹.

Adicionalmente, o segundo problema refere-se ao redesenho das competências do Poder Judiciário. O legislador constituinte diagnosticou, corretamente, que parte da fragilidade da democracia brasileira derivava da histórica subordinação do Judiciário ao Poder Executivo. Como resposta, conferiu-se à magistratura – e, em especial, ao STF – novas prerrogativas institucionais, previstas nos artigos 102 e 103 da Constituição, que transformaram a Corte em foro competente para o julgamento de ilícitos cometidos por membros do sistema político. Essa configuração criou, inicialmente, um novo equilíbrio entre os Poderes, exercido com relativa parcimônia até meados de 2010, sobretudo em matérias relativas ao acesso à Justiça e à efetivação de direitos fundamentais. Contudo, entre 2012 e 2015²²⁰, diante da forte visibilidade midiática em torno das ações da Corte, observou-se o início de uma inflexão no comportamento institucional do STF, marcada por um punitivismo crescente em relação à classe política, aliado a uma

²¹⁹ *Ibid*, p. 284-291.

²²⁰ De acordo com Avritzer, o marco da expansão do ativismo do STF foi em 2012, durante o primeiro governo de Dilma Rousseff, com o julgamento da Ação Penal nº 470, também conhecida como “Mensalão”. O processo judicial investigou e julgou um esquema de compra de votos de parlamentares durante o governo do então presidente Lula (AVRITZER, 2023, p. 284-291).

intervenção cada vez mais direta na formulação e implementação de políticas públicas²²¹.

Ademais, o terceiro problema diz respeito à relação entre o Poder Executivo e o Congresso Nacional, marcada, no período democrático recente, pela ocorrência de dois processos de *impeachment* presidenciais. Referido fato revela que a estabilidade institucional no Brasil tem sido condicionada à capacidade do Executivo de manter maioria no Parlamento. Por essa razão, quando essa maioria é perdida, a vulnerabilidade presidencial aumenta a ponto de inviabilizar a continuidade do governo. Nesse cenário, o Congresso tem se tornado um ator central em dois aspectos de baixa densidade democrática: de um lado, exerce o poder de destituir presidentes mesmo sem respaldo da soberania popular; de outro, sustenta presidentes impopulares, desde que estes mantenham acordos de interesse²²².

Soma-se a isso a dinâmica especial do sistema político brasileiro relativo ao presidencialismo de coalizão. Esse fenômeno singular combina o sistema proporcional, o multipartidarismo e o presidencialismo imperial com a organização do Executivo em amplas coalizões²²³. Com base nos mecanismos institucionais dessa dinâmica política, o Executivo foi capaz de controlar a agenda legislativa e impulsionar as suas prioridades no Congresso Nacional²²⁴. No entanto, mais recentemente, a evolução do sistema demonstrou que não basta ao Executivo formar uma coalizão, é igualmente fundamental que a gerencie de forma eficaz²²⁵.

Para tanto, além de garantir alianças com bancadas capazes de assegurar maioria legislativa, torna-se necessário distribuir cargos ministeriais proporcionalmente à força parlamentar dos partidos e privilegiar alianças ideologicamente coesas. Isso porque, coalizões heterogêneas quanto à orientação ideológica e assimétricas na distribuição de poder ministerial tendem à instabilidade, exigindo que o Executivo recorra a outros mecanismos

²²¹ AVRITZER, 2023, p. 284-291.

²²² *Ibid*, p. 284-291.

²²³ ABRANCHES, 1988, *apud* COUTO, 2025, p. 47.

²²⁴ FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, *apud* COUTO, 2025, p. 47.

²²⁵ BERTHOLINI; PEREIRA, 2017, *apud* COUTO, 2025, p. 47.

compensatórios de redistribuição. Além disso, essa engrenagem depende da capacidade dos líderes partidários de disciplinar suas bancadas, utilizando instrumentos de premiação ou punição conforme o alinhamento dos parlamentares às orientações partidárias. Nesse arranjo, as bancadas governistas atuam de maneira articulada com o Executivo, conferindo sustentação à sua agenda legislativa²²⁶.

Nesse íterim, como contrapartida para a manutenção dessa convergência partidária, para além da distribuição de cargos, desde a redemocratização, o Executivo também tem utilizado como instrumento essencial para garantir a coesão partidária à sua agenda a execução de emendas orçamentárias apresentadas pelos parlamentares. Esse mecanismo, na sua origem, foi implementado de forma discricionária, pois, até então, o orçamento federal possuía caráter meramente autorizativo, o que conferia ao Executivo liberdade quanto à execução dos gastos previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA), seja por critérios de gestão, seja por motivações políticas²²⁷.

Nesse contexto, o Executivo podia condicionar a execução de emendas à cooperação dos parlamentares, inclusive punindo a indisciplina por meio da não execução — o que fortalecia a capacidade dos líderes partidários de manterem suas bancadas coesas²²⁸. Dessa forma, o manejo orçamentário não substituíu a lógica da partilha de cargos entre os partidos da coalizão, uma vez que emendas de parlamentares cuja autoria e órgão responsável pela dotação pertenciam ao mesmo partido sempre apresentaram maior grau de execução do que aquelas sem esse alinhamento partidário. Isso se explica pelo comportamento recorrente dos ministros em priorizar emendas de correligionários²²⁹. Assim, a gestão orçamentária funcionava como mecanismo estratégico de gestão da coalizão²³⁰.

²²⁶ COUTO, 2025, p. 47-68.

²²⁷ *Ibid*, p. 47-68.

²²⁸ *Ibid*, p. 47-68.

²²⁹ BAIÃO; COUTO; JUCÁ, 2018, p. 78, *apud* COUTO, 2025, pp. 50-51.

²³⁰ COUTO, 2025, p. 47-68.

Esse modelo, durante anos, interessou aos parlamentares por permitir influência sobre a agenda, visibilidade política e alocação de recursos em benefício de suas bases, com efeitos eleitorais positivos. No entanto, ciente que a liberação dos recursos era operada como instrumento de barganha pelo Executivo e que a sua execução dependia da vontade política do presidente da República, o Congresso caminhou para encontrar brechas que promovessem mudanças suficientes no orçamento público federal a seu favor, transformando em obrigatória a execução das emendas. Tais alterações, que tornaram impositivas a execução das emendas individuais e de bancada, ampliaram substancialmente o poder do Legislativo sobre o orçamento federal e, por consequência, sobre a agenda legislativa, reduzindo a capacidade de articulação do Executivo e enfraquecendo o presidencialismo de coalizão²³¹.

Como consequência direta dessa dinâmica, os governos, desde 2014, tiveram que consolidar um novo arranjo político com militares, STF e Congresso Nacional. Além disso, sobretudo para manter a estabilidade da relação com os parlamentares e, por consequência, a governabilidade, os dirigentes do Executivo tiveram que intensificar a transferências de recursos orçamentários de forma pouco transparente e alheia aos princípios republicanos. Dessa prática, verifica-se não apenas uma correlação oportunista do presidencialismo de coalizão à transferência de montantes exorbitantes, mas também um enfraquecimento da cidadania, diante de um sistema cada vez mais impermeável ao controle público e à deliberação democrática²³².

Nesse sentido, ao tolher o dissenso em nome de uma unidade fictícia, a falta de proatividade dos governos eliminou da arena pública a possibilidade de confrontar memórias e postos concorrentes, adiando a confiança social nas instituições e favorecendo o retorno cíclico das feridas históricas. Esse processo de consolidação de forças involuntárias e memórias falsificadoras modularam a identidade nacional de forma distorcida. Como consequência, arranjos autoritários permaneceram enraizados em instituições políticas e jurídicas, dotando o direito de uma relação ambivalente com o

²³¹ SILVESTRE FILHO, 2023, p. 7-47.

²³² COUTO, 2025, p. 47-68.

autoritarismo e o iliberalismo no Brasil — ora os contendo, ora os fortalecendo. Essa ambivalência apresenta-se tanto nas manifestações da sociedade civil quanto na atuação de agentes públicos e partidos políticos, apontando para a persistência de práticas que compactuam com as violências do regime autoritário do passado²³³.

2.1.2. Democracia e Práticas Iliberais no Marco Constitucional de 1988

Sob esse condão, verifica-se que, em nome da preservação da estabilidade com os demais atores políticos, os integrantes dos partidos historicamente de matrizes sociais passaram a se aproximar de políticas e processos de alinhamento progressivo à agenda congressional de cunho neoliberal, sobretudo para acompanhar o cenário internacional, angariar equilíbrio nas contas públicas e estabilizar os anseios dos diferentes agentes políticos. Essa guinada foi responsável por provocar uma crise de representação: parcelas significativas de suas antigas bases eleitorais deixaram de se reconhecer nos rumos políticos, abrindo espaço para a ascensão de novos movimentos de extrema direita que lançaram mão de uma retórica antissistêmica e nacionalista. Essa nova formação política articulou-se como populista — ao reivindicar-se voz da maioria — e ao mesmo tempo elitista — ao pretender preservar hierarquias sociais tradicionais²³⁴.

Nessa linha, embora esse movimento tenha sido observado em diversos países ao redor do mundo, a intensidade e o alcance desse autoritarismo iliberal emergente foram mais intensos em países como o Brasil em razão de o país possuir graus mais frágeis de desenvolvimento institucional. Nas nações desenvolvidas, não obstante seja possível mapear a ocorrência de crises institucionais profundas e a adoção pontual de medidas erosivas ao sistema democrático, tornou-se altamente improvável que

²³³ CHUEIRI; KOZICKI; SILVA, 2022, p. 19-42.

²³⁴ SOUZA NETO, 2020 p. 1-45.

rompimentos institucionais pudessem conduzir a rupturas definitivas da sua ordem democrática²³⁵.

Essa previsão, no entanto, não se estende aos países em desenvolvimento, onde a fragilidade institucional e desigualdades históricas representam terreno fértil para o ressurgimento de práticas autoritárias. No caso brasileiro, para além do apagamento da memória, riscos específicos agravam essa tendência, como a desigualdade social persistente, a tradição de intervenção militar na política, o presidencialismo concentrador de poder, a promulgação constitucional recente e o breve período de estabilidade democrática contínua²³⁶.

Especificamente no Brasil, embora a Constituição de 1988 não tenha incluído dispositivos iliberais explícitos no seu texto original, sofreu contaminações sutis, conforme explanado, por práticas e interpretações que minaram seus princípios. Dessa forma, embora a sua espinha dorsal democrática tenha impedido golpes mais graves, as crises institucionais instauradas e a ascensão de políticos extremistas demonstraram que autoritarismo e antiliberalismo²³⁷ não são estranhos ao cenário político nacional. Tais fatores podem, na prática, gerar e amparar lideranças autoproclamadas autoritárias²³⁸.

Sob esse prisma, a partir de 2013, a singularidade da onda que transformou a tendência autoritária no Brasil em crise passou a ser aprofundada durante o primeiro governo da ex-presidente Dilma Rousseff (PT). No período, embora a erosão do apoio popular ao regime democrático não tenha sido o foco principal, tratou-se de um processo que ganhou fôlego²³⁹. Nas manifestações de junho daquele ano, o movimento, inicialmente motivado pela revogação do aumento das tarifas de transporte público, rapidamente se ampliou para abarcar demandas de melhoria dos serviços públicos, maior destinação de recursos para saúde e educação, bem como o combate à

²³⁵ *Ibid*, p. 1-45.

²³⁶ *Ibid*, p. 1-45.

²³⁷ O conceito remete a uma visão crítica das instituições liberais, sem, contudo, constantemente tentar manipulá-las, como faz o iliberalismo (MEYER, 2024, p. 13-42).

²³⁸ MEYER, 2024, p. 13-42.

²³⁹ SOUZA NETO, 2020, p. 1-45.

corrupção e à impunidade. Sem lideranças formais e marcado pelo protagonismo juvenil, o movimento utilizou as redes sociais como principal instrumento de mobilização e organização, reunindo, no auge, diferentes correntes ideológicas e partidárias, mas unificadas pelo distanciamento em relação à representatividade das instituições e por uma hostilidade à política tradicional²⁴⁰.

Paralelamente aos protestos, formaram-se novos grupos ativistas que passaram a expressar insatisfações latentes, as quais se manifestaram de forma explosiva nas ruas de todo o país, sem um centro dirigente ou agenda previamente definida. No campo político, a hostilidade dos manifestantes foi recebida com perplexidade, levando a uma reação governamental desproporcional, marcada pelo uso excessivo da força. Nesse cenário, o modelo de democracia representativa foi colocado em xeque, revelando o descrédito em relação aos representantes eleitos e ao sistema político como um todo²⁴¹.

Desnorteado e sem compreender plenamente a dimensão do movimento, o Partido dos Trabalhadores e demais legendas governistas posicionaram-se de forma antagônica à mobilização popular. A interpretação governamental sobre os protestos enfatizava o risco que representavam, adotando posturas que tangenciavam a criminalização do movimento. Ainda assim, no auge das manifestações, diversas correntes ideológicas e partidárias dividiram o mesmo espaço nas ruas, unidas por um ímpeto oposicionista voltado contra o aparato institucional e, em alguns casos, contra setores organizados da sociedade, compondo um movimento difuso e sem liderança centralizada²⁴².

A posterior ocupação das ruas por setores da classe média ocorreu de forma independente. Embora seja inegável que as manifestações de 2013 tenham desempenhado papel relevante no aprofundamento do desgaste das instituições da democracia representativa, no descrédito dos governos e no

²⁴⁰ MAIA FILHO, 2020, p. 223-235.

²⁴¹ *Ibid*, p. 223-235.

²⁴² *Ibid*, p. 223-235.

fortalecimento da repulsa à política, foi a partir de 2014 que a direita reacionária assumiu maior protagonismo no espaço público²⁴³.

Nesse contexto, munido dessa eclosão difusa de reivindicações, em 2014, após as eleições daquele ano, pela primeira vez desde a redemocratização, o candidato derrotado, Aécio Neves (PSDB), questionou publicamente o resultado eleitoral. A partir de então, o princípio democrático de resguardo do resultado eleitoral deixou de ser intangível, plantando dúvidas que se reproduziriam nos pleitos subsequentes. No final das eleições, embora tenha prevalecido a opção pela continuidade do governo, o país saía dividido das duríssimas e polarizadas eleições. Como consequência, o Partido dos Trabalhadores, então vencedor, deixou de ser visto meramente como adversário político para ser tratado — por opositores de direita e de centro — como inimigo, simbolizando o desmantelamento dos rituais republicanos herdados da tradição liberal²⁴⁴.

Dando ainda mais substrato à crise que incrementalmente se instaurava, a partir do final de 2014, a operação Lava Jato²⁴⁵ intensificou esse processo de radicalização. Conduzida como espetáculo midiático pelo Poder Judiciário, ela inflamou manifestações de massa que, inicialmente protestantes contra a corrupção, foram progressivamente cooptadas pela agenda da nova direita brasileira de caráter extremista. Dessa forma, combinando conservadorismo cultural e neoliberalismo econômico, esse projeto político se consolidou como iliberal, populista e antidemocrático²⁴⁶.

Nesse contexto, como combustível da crise, em 2015, enquanto a Lava Jato era aplaudida, a economia brasileira entrou em recessão histórica, com retração de 3,8% do PIB — cerca de 2,5 pontos atribuídos pelos economistas aos efeitos da referida operação. Parte dessa crise, porém, refletiu fracassos das políticas econômicas do primeiro mandato de Dilma Rousseff, como a redução de juros, a ampliação do crédito, as desonerações tributárias, o controle cambial e o tabelamento de preços. Essas medidas,

²⁴³ *Ibid*, p. 223-235.

²⁴⁴ SOUZA NETO, 2020, p. 1-45.

²⁴⁵ Operação que investigava crimes de corrupção e lavagem de dinheiro envolvendo a cúpula do governo.

²⁴⁶ SOUZA NETO, 2020, p. 1-45.

embora visassem fomentar o investimento privado no setor produtivo, em especial na indústria, não conseguiram estimular o investimento privado, provocaram desequilíbrios fiscais e aprofundaram a queda dos preços de *commodities* brasileiras no mercado internacional²⁴⁷.

Diante do desastroso cenário econômico, para conter a deterioração fiscal e a inflação crescente, o governo adotou, em 2015, um rigoroso ajuste fiscal por meio de políticas de austeridade, o qual abrangia a revogação de benefícios sociais, o congelamento de salários, a demissão de servidores e a criação de novos tributos. O resultado, porém, não foi exitoso, o que levou o país na direção de uma redução ainda maior da receita corrente líquida e dos gastos públicos, inclusive das políticas sociais, ao aumento dos dispêndios com juros, à elevação da dívida bruta e ao crescimento da taxa de desemprego²⁴⁸.

Esse cenário crítico desagradou tanto o setor produtivo e o mercado financeiro — que viam excesso de intervenção estatal na economia — quanto grande parte do eleitorado, inclusive do próprio PT — que passou a reagir contra as medidas impopulares. A consequência política foi o fortalecimento do radicalismo da oposição ao governo em todos os setores da sociedade, mas, em especial, entre os representantes eleitos para o Congresso Nacional. Na política, tanto deputados quanto senadores se empenharam em tornar o governo inviável, obstruindo as tentativas de promover o ajuste fiscal e minando as suas bases de apoio²⁴⁹.

Além disso, esse momento de fragilidade política do Executivo foi decisivo para abrir margem para o Congresso iniciar o seu processo de captura do orçamento público federal, reconfigurando, de forma duradoura, a institucionalidade que regula as relações entre os Poderes. Para tanto, em 2015, os parlamentares formaram maioria para aprovar e promulgar a Emenda Constitucional nº 86, que conferiu caráter impositivo à execução das emendas parlamentares individuais. A nova regra constitucional retirou da Presidência e dos ministros da coalizão um dos principais instrumentos de negociação

²⁴⁷ *Ibid*, p. 1-45.

²⁴⁸ *Ibid*, p. 1-45.

²⁴⁹ *Ibid*, p. 1-45.

política, uma vez que a execução das emendas individuais passou a ser obrigatória, independentemente da cooperação parlamentar. A balança do poder sobre a agenda legislativa passou a pender, portanto, estruturalmente em favor do Congresso, gerando impactos relevantes para a governabilidade desde então²⁵⁰.

Isto posto, desde 2015, o extremismo foi antevisto e ganhou corpo no país. Nas manifestações de rua daquele ano, registrou-se aumento da violência entre os manifestantes e pedidos de intervenção militar. Como consequência e como aceno positivo à radicalização, em 2016, o Congresso brasileiro, impulsionado por apelos populares, avançou e aprovou o *impeachment* de Dilma Rousseff²⁵¹. Após esse processo, o então presidente Michel Temer conseguiu mobilizar novos instrumentos institucionais a seu favor, beneficiando-se de um ambiente político favorável junto à maioria do Congresso que apoiara sua ascensão ao cargo²⁵². No entanto, a destituição de Dilma nesse período foi um movimento enfraquecedor das instituições constitucionalmente estabelecidas. Ao mesmo tempo, o resultado fortaleceu o aparelhamento político-partidário de setores não eleitos da burocracia estatal, como Judiciário, Forças Armadas e polícias, transformando-os em forças políticas autônomas²⁵³.

A partir de então, no plano institucional, político e econômico, ocorreram ataques sucessivos às normas constitucionais e legais. Os principais retrocessos ocorreram por meio da reformulação da lei antiterrorismo, ampliada para endurecer a criminalização de manifestações e lutas sociais; da reforma da lei eleitoral, que instituiu critérios restritivos para o acesso de partidos ao fundo partidário e ao horário gratuito em rádio e TV; do vazamento de informações judiciais sigilosas à imprensa; da partidarização do Poder Judiciário; do aumento da violência policial; da ampliação da disseminação de informações falsas; da prisão de Lula, então favorito nas

²⁵⁰ COUTO, 2025, p. 47-68.

²⁵¹ SOUZA NETO, 2020, p. 1-45.

²⁵² COUTO, 2025, p. 47-68.

²⁵³ MACIEL, 2024, p. 476-496.

eleições presidenciais de 2018; e do contingenciamento dos gastos do governo, sobretudo os sociais²⁵⁴.

A consequência da crise instaurada e enraizada nas instituições e na sociedade foi a eleição de Jair Bolsonaro à presidência da República em 2018. Amparado durante toda a sua vida pública no extremismo que lhe garantiu sucessivas reeleições à Câmara dos Deputados, a dinâmica da sua política o conduziu a condição de representante de nicho e de figura situada à margem do sistema corrompido. A sua vitória com mais de 56% dos votos válidos ante o candidato do PT, Fernando Haddad, apenas foi possível porque já vigorava no país um ambiente de crise da cultura democrática liberal constitucional e decorreu da prioridade de amplos setores da sociedade em evitar a eleição de um candidato escolhido pelo partido de Lula, que carregava em si as marcas da investigação da Lava Jato e da crise econômica prolongada. Assim, o sentimento antipetista estimulou o voto no candidato que se apresentou mais contundente à sua oposição²⁵⁵.

2.2. Da Ascensão do Iliberalismo à Tentativa de Golpe de Estado

2.2.1. Iliberalismo e Erosão Constitucional no governo de Jair Bolsonaro

Nesse contexto, a partir de 2019, com a ascensão de Jair Bolsonaro à presidência da República, aprofundou-se o processo de degradação democrática e constitucional. O bolsonarismo²⁵⁶, enquanto movimento social agregador da direita e extrema-direita, conseguiu aglutinar apoio militar — especialmente do alto comando do Exército — e empresarial, em torno de um programa desconstituente, antidemocrático e iliberal. Além disso, durante a campanha eleitoral e nos primeiros meses do governo, o movimento também atraiu apoio de parcelas do Judiciário, beneficiadas pela midiaticização da Lava

²⁵⁴ *Ibid*, p. 476-496.

²⁵⁵ *Ibid*, p. 476-496.

²⁵⁶ O termo “bolsonarismo”, no presente trabalho, compreende a corrente de extrema-direita que ultrapassa a figura de Jair Bolsonaro e se traduz em práticas sistemáticas de enfraquecimento da democracia constitucional (PRATES, 2025, p.14-52).

Jato, e dos partidos formadores do “Centrão”²⁵⁷, que passaram a negociar cargos e recursos em troca de apoio político²⁵⁸.

O apoio difuso proveniente de amplos segmentos institucionais fortaleceu a postura antissistêmica e antipolítica adotada por Jair Bolsonaro. Como consequência, o então presidente manteve, ao longo de todo o seu mandato, uma atitude sistematicamente hostil em relação à imprensa, ao Congresso Nacional, aos partidos políticos e ao Supremo Tribunal Federal, mobilizando sua base de apoio por meio de redes sociais e eventos públicos em prol de suas principais pautas de viés autoritário. Essa hostilidade institucional traduziu-se em interferências políticas reiteradas em órgãos e instituições estatais, as quais, embora formalmente operadas por meio de mecanismos formalmente constitucionais, resultaram na corrosão da autonomia institucional e em sucessivas perdas no grau de qualidade democrática do país²⁵⁹.

Nesse sentido, embora amparadas por um aparente véu de constitucionalidade, as práticas abusivas no exercício das prerrogativas do cargo presidencial desencadearam um processo profundo de fragilização da ordem constitucional e do regime democrático. Entre essas práticas, destacam-se a omissão na efetivação e tutela de direitos constitucionalmente assegurados; a edição de atos normativos infralegais voltados ao aparelhamento da máquina pública; e o apoio a propostas de emenda constitucional com finalidade personalista, voltadas a beneficiar diretamente o próprio mandato.

Dessa forma, em vez de promover uma ruptura formal com a Constituição — por meio da convocação de uma nova Assembleia Constituinte ou da proposição aberta de reforma constitucional abrangente —, o Poder Executivo adotou uma estratégia de esvaziamento gradual dos direitos fundamentais, aliada à implementação de práticas iliberais em áreas

²⁵⁷ O Centrão caracteriza-se por ser composto por congressistas de perfil fisiológico, que condicionam o apoio à sustentação das políticas de interesse do Poder Executivo à obtenção de indicações para cargos na Administração Pública Direta e Indireta do Governo Federal, bem como ao acesso privilegiado a recursos do orçamento federal por meio de emendas parlamentares (BEÇAK; CASTRO, 2022, p. 30-41).

²⁵⁸ MACIEL, 2024, p. 476-496.

²⁵⁹ *Ibid*, p. 476-496.

estruturantes da ordem constitucional. Esse processo, ainda que formalmente operado por vias institucionais, representou, por si só, uma ameaça concreta à integridade do pacto constituinte de 1988²⁶⁰.

Na linha dos retrocessos, a atuação do governo retratou o avanço de mecanismos sofisticados de sucateamento democrático por meio do domínio do orçamento e do aparato estatal para enfraquecer os meios de transparência, controle e participação. Os principais mecanismos usados para essa finalidade foram: (1) a substituição de técnicos da administração pública por aliados do governo, a politização da burocracia e o enfraquecimento das áreas governamentais; (2) o uso do orçamento para desmontar estruturas sociais e, simultaneamente, financiar setores da base de apoio do governo; (3) a baixa execução orçamentária em políticas de direitos humanos e o cerceamento dos espaços de participação social; (4) a elevada execução de emendas parlamentares com mecanismos de fiscalização e controle reduzidos; (5) a imposição de sigilo sobre diversos atos governamentais; (6) a suspensão da produção de dados relevantes para informação da população e elaboração de políticas públicas; e (7) a captura de órgãos de controle, a exemplo da estrutura do COAF e das agências reguladoras²⁶¹.

Na prática, algumas ações governamentais merecem destaque por terem impulsionado, de forma mais visível, o processo de erosão constitucional. Dentre elas, ganham relevo aquelas que, por não terem sido conduzidas de forma velada, evidenciaram de maneira explícita os ataques às instituições democráticas, alcançando ampla repercussão pública. Sobressaem-se, nesse contexto: o aumento de militares em cargos públicos, a interferência política nas Forças Armadas, o recrudescimento penal, a tentativa de normalização da violência institucional, o comprometimento da autonomia do Judiciário, a relativização dos direitos fundamentais durante a pandemia da Covid-19 e a expansão da destinação de emendas parlamentares a aliados.

²⁶⁰ CÂMARA; ALMEIDA, 2023, p. 2432-2462.

²⁶¹ *Ibid*, p. 2432-2462.

O processo de captura da estrutura estatal pelo Executivo, por meio da militarização das funções públicas, destacou-se como um dos vetores mais graves para o retrocesso democrático. Dados levantados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)²⁶² mostraram que o número de cargos ocupados por militares em órgãos federais, como ministérios, empresas estatais, empresas públicas federais, agências reguladoras, universidades, institutos federais e demais autarquias quase que triplicou de 2013 a 2021, sendo o período do governo Bolsonaro o responsável pelo crescimento mais expressivo²⁶³. Segundo a pesquisa, esse aumento ocorreu em duas dimensões complementares: de um lado, pela ampliação dos cargos e funções especificamente militares; e, de outro, pelo aumento do preenchimento de cargos civis por agentes oriundos das Forças Armadas²⁶⁴.

O avanço da militarização de cargos civis tornou-se particularmente evidente nos primeiros escalões do governo e, de modo especial, na área da educação. Apesar das sucessivas alterações nos comandos ministeriais e em outras pastas estratégicas ao longo do mandato, militares permaneceram em posições-chave durante todo o governo Bolsonaro, com presença destacada na Casa Civil, na Secretaria-Geral da Presidência, na Secretaria de Governo, no Gabinete de Segurança Institucional (GSI), na Agência Brasileira de Inteligência (Abin), na Petrobras, na vice-presidência da República e nos ministérios da Infraestrutura, de Minas e Energia, da Defesa e da Saúde. Além disso, na educação, a militarização também se concretizou por meio da nomeação de reitores oriundos das Forças Armadas para universidades federais – desconsiderando os resultados das consultas realizadas junto às comunidades acadêmicas – e de gestores militares e policiais para o Programa Nacional de Escolas Cívico-Militares²⁶⁵.

Ademais, outro desdobramento desse projeto de captura iliberal e autoritária do aparato estatal manifestou-se nas tentativas de ampliação da punibilidade e na institucionalização da violência, cujos efeitos podem ser

²⁶² SCHMIDT, 2022, p. 5-22.

²⁶³ MACIEL, 2024, p. 476-496.

²⁶⁴ SCHMIDT, 2022, p. 5-22.

²⁶⁵ MACIEL, 2024, p. 476-496.

ilustrados em três eixos principais. O primeiro diz respeito ao apoio do Executivo a diversos projetos de lei com viés de recrudescimento penal, com destaque para a proposta do chamado “pacote anticrime”²⁶⁶, cuja formulação original, previa, entre outras medidas, a possibilidade de execução da pena após condenação em segunda instância, o endurecimento das regras para o cumprimento de pena em regime fechado e a criação de uma hipótese de excludente de ilicitude para agentes de segurança pública que agissem sob forte emoção, medo ou surpresa. O segundo eixo refere-se à atuação de um sistema informal de vigilância e monitoramento de cidadãos, incluindo membros do Poder Judiciário²⁶⁷ por meio da chamada “Abin paralela”²⁶⁸, cuja operação teria sido conduzida por estruturas não oficiais da Agência Brasileira de Inteligência, com o objetivo de rastrear e acompanhar indivíduos considerados opositores do governo. Por fim, o terceiro aspecto concerne à edição de uma série de decretos²⁶⁹ que flexibilizaram as regras sobre aquisição, posse, porte e uso de armas de fogo e munições, resultado na ampliação do número de compradores, no enfraquecimento dos mecanismos de controle e no rastreamento e fortalecimento de grupos armados organizados, incluindo milícias e segmentos radicalizados²⁷⁰.

Além disso, o aparelhamento do Estado também se configurou como um dos procedimentos latentes de degradação sistêmica das instituições democráticas. Tal processo manifestou-se, de forma particularmente sensível, na partidarização do sistema de Justiça, materializada por diferentes mecanismos, como a incitação de magistrados à defesa pública do governo por meio de manifestações em redes sociais; as intervenções políticas em agências reguladoras e órgãos de controle, como a Receita Federal, a Polícia

²⁶⁶ Oriundo do Projeto de Lei nº 10.372/2018, cuja versão original foi proposta pelo ex-ministro da Justiça de Jair Bolsonaro, Sergio Moro. O projeto deu origem à Lei nº 13.964/2019, a qual “aperfeiçoa a legislação penal e processual penal.” (BRASIL, 2019).

²⁶⁷ MACIEL, 2024, p. 476-496.

²⁶⁸ Nome dado ao grupo composto por aliados do então presidente Jair Bolsonaro, dentre os quais Marcelo Câmara, assessor do presidente, Mauro Cid, chefe de Ajudância de Ordens da Presidência, Alexandre Ramagem, ex-diretor da Agência Brasileira de Inteligência (Abin), que teve como incumbência monitorar e produzir informações falsas sobre o processo eleitoral e ministros do STF e do TSE (POLÍCIA FEDERAL, 2024).

²⁶⁹ A exemplo dos Decretos nº 10.627, 10.628, 10.629 e 10.630, todos de 2021, que regulamentam o Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003), no sentido de flexibilizar normas e ampliar o acesso a armas de fogo.

²⁷⁰ MACIEL, 2024, p. 476-496.

Federal, a Polícia Rodoviária Federal e a Força Nacional de Segurança Pública; e as nomeações de aliados políticos para o Supremo Tribunal Federal e para a Procuradoria-Geral da República — esta última em desconsideração à lista tríplice tradicionalmente observada pelo Ministério Público. Essas interferências comprometeram a autonomia e a imparcialidade de instituições essenciais ao sistema democrático, influenciando diretamente o curso de investigações, indiciamentos e operações policiais, muitas das quais envolviam aliados próximos ao governo, inclusive membros da família do presidente²⁷¹.

Nem mesmo as Forças Armadas e as polícias — tradicionalmente integrantes da base de apoio do governo — foram poupadas do arbítrio do Poder Executivo. Um dos episódios mais emblemáticos dessa ingerência ocorreu em 2021, com a demissão coletiva dos três comandantes das Forças Armadas e do então ministro da Defesa²⁷², motivada pela insatisfação do presidente com o grau de autonomia mantido pelas instituições militares em relação às suas pretensões políticas. Outros exemplos dessa instrumentalização incluem a decretação de nove operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO)²⁷³, entre 2019 e 2021, muitas das quais voltadas a finalidades juridicamente controversas, como no contexto do processo de apuração eleitoral, cujo cenário era de alta sensibilidade institucional²⁷⁴.

Ademais, no auge do processo de erosão do sistema constitucional, o então presidente Jair Bolsonaro violou de forma reiterada diversos direitos fundamentais consagrados na Constituição — em especial os direitos à vida (art. 5º, caput), à saúde (art. 6º e art. 196) e à dignidade da pessoa humana

²⁷¹ MACIEL, 2024, p. 476-496.

²⁷² Na ocasião, foram demitidos o General Edson Leal Pujol, comandante do Exército; o Almirante Ilques Barbosa Junior, comandante da Marinha; o Tenente-Brigadeiro do Ar Antônio Carlos Moretti Bermudez, comandante da Aeronáutica; e o ministro da Defesa, Fernando Azevedo e Silva.

²⁷³ Com base nos arts. 142 e 144 da CF/88, as atividades relativas à GLO foram juridicamente organizadas na Lei Complementar nº 97/1999 e, mais tarde, no Decreto nº 3.897/2001. De acordo com o Decreto, a atuação das Forças Armadas em operações de GLO é de competência do Presidente da República, podendo ser autorizada por iniciativa própria ou mediante solicitação dos demais Poderes (art. 2º). Nessas operações, atribui-se às Forças Armadas o exercício de atividades de policiamento ostensivo, com natureza preventiva ou repressiva, voltadas à preservação da ordem pública e à proteção da integridade das pessoas e do patrimônio (art. 3º) (Brasil, 2001).

²⁷⁴ MACIEL, 2024, p. 476-496.

(art. 1º, III) — durante a condução da crise sanitária decorrente da pandemia de Covid-19. Entre suas ações mais graves, destacaram-se: a minimização pública da letalidade do vírus; a suspensão da divulgação diária dos dados de óbitos e infecções; o incentivo ao descumprimento, por parte da população, das medidas sanitárias recomendadas por autoridades médicas e científicas; a incitação a manifestações contrárias às políticas de contenção, algumas das quais com apelos por intervenção militar; a protelação injustificada da aquisição de vacinas; e o atraso na concessão do auxílio emergencial destinado à população em situação de vulnerabilidade²⁷⁵.

Finalmente, em decorrência direta da sua estratégia antissistêmica e hostil aos demais Poderes, Bolsonaro se afastou da formação de coalizões e do processo decisório no Congresso Nacional, abrindo espaço para o fortalecimento do protagonismo legislativo na condução pouco transparente do orçamento público federal. Como consequência, um dos marcos de seu mandato foi a ampliação do volume de pagamentos de emendas parlamentares destinadas à construção de apoio no Legislativo em matérias de interesse do governo em prol da governabilidade²⁷⁶.

Como resultado, nesse período, registrou-se um aumento expressivo dos valores pagos: entre 2017 e 2019, a média anual de emendas executadas foi de R\$ 20,9 bilhões; entre 2020 e 2022, saltou para R\$ 45,4 bilhões — um crescimento de 117%²⁷⁷. Esse aumento decorreu, sobretudo, do uso expandido das emendas de relator-geral, que deixaram de ser um mecanismo meramente técnico de ajuste na peça orçamentária para se consolidarem como instrumento central de barganha política²⁷⁸.

Nesse novo arranjo, enquanto entre 2003 e 2018 o valor médio anual das emendas de relator era de R\$ 5,8 bilhões, durante o governo Bolsonaro (2020–2022) esse valor atingiu R\$ 26,2 bilhões — um aumento de 351%.²⁷⁹ Tal configuração resultou na consolidação do chamado “orçamento

²⁷⁵ CÂMARA; ALMEIDA, 2023, p. 2432-2462.

²⁷⁶ COUTO, 2025, p. 47-68.

²⁷⁷ MONTEIRO, 2022, *apud* COUTO, 2025, p. 60.

²⁷⁸ COUTO, 2025, p. 47-68.

²⁷⁹ *Ibid*, p. 47-68.

secreto”, mecanismo por meio do qual a destinação de recursos públicos era realizada de forma pouco transparente e altamente discricionária a parlamentares estratégicos, em troca de apoio político ao governo – prática posteriormente contestada em diferentes momentos no Supremo Tribunal Federal, que a julgou inconstitucional²⁸⁰ por violação aos princípios da publicidade e da impessoalidade²⁸¹.

Nessa lógica, no que tange às supracitadas ações de erosão do sistema, embora todas contrastem, em alguma medida, com o pacto constitucional, grande parte dessas decisões foi formalizada por meio de produção normativa infralegal. Assim, o distanciamento em relação aos preceitos constitucionais ocorreu, ora pela relativização da proteção mínima conferida aos direitos assegurados pela Constituição, ora pela subversão de seus dispositivos fundamentais mediante aplicações de caráter iliberal. Assim, no campo jurídico-normativo, o governo foi apto a fomentar práticas desconstituintes por meio de atos normativos de competência do Executivo, os quais foram detectados em uma expressiva crescente de edição de decretos e medidas provisórias – mecanismos legais cuja eficácia normativa independe, no momento da sua edição, de validação do Legislativo para produzir efeitos no plano jurídico²⁸².

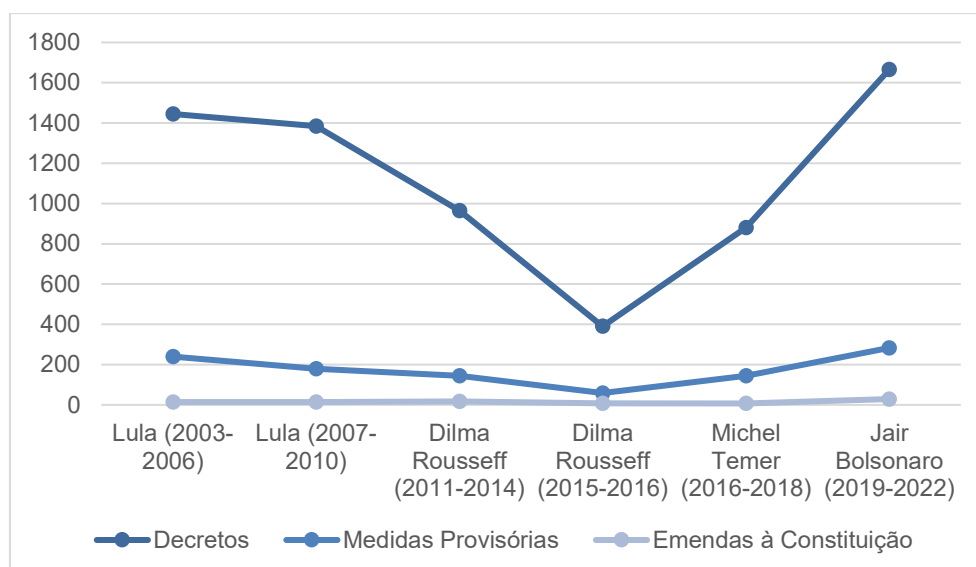
Esse crescimento de atuação infralegal pode ser verificado, conforme levantamento a seguir:

Figura 1 – Comparação da produção normativa do governo Lula (2003) ao governo Bolsonaro (2022)

²⁸⁰ Ações de referência: ADPFs 850, 851, 854 e 1014 de relatoria da Ministra Rosa Weber. O julgamento concluído em dezembro de 2022, ocasião em que o STF, por maioria, declarou a inconstitucionalidade do uso das emendas de relator na forma como vinham sendo executadas, por violação aos princípios da publicidade, da impessoalidade e da separação de poderes. Após isso, em 2024, o ministro Flávio Dino assumiu a relatoria dos procedimentos incidentais, voltados à fiscalização do cumprimento da decisão e a adoção de medidas para eliminar práticas semelhantes.

²⁸¹ COUTO, 2025, p. 47-68.

²⁸² CÂMARA; ALMEIDA, 2023, p. 2432-2462.



Fonte: Elaborado pela autora (2025)²⁸³

De acordo com análise desses dados, observa-se que o então presidente Jair Bolsonaro editou 1.665 decretos e 283 medidas provisórias durante seu mandato — período em que também foram aprovadas 29 emendas à Constituição. Esses números indicam que, de 2003 a 2022, o governo Bolsonaro foi o que promoveu a mais intensa alteração jurídico-normativa por iniciativa do Executivo no país, o que suscita preocupações quanto ao conteúdo e à finalidade dessas medidas. Nesse contexto, a plataforma Agenda de Emergência²⁸⁴, desenvolvida pelo Instituto LAUT, realizou um mapeamento sistemático²⁸⁵ das ações governamentais realizadas entre janeiro de 2019 e dezembro de 2022, identificando ao menos 2.131 atos de governo — formais e informais — com potencial autoritário²⁸⁶. Do total, 1.214 atos foram classificados como formais, por serem praticados com base

²⁸³ BRASIL, 2025a.

²⁸⁴ A Agenda de Emergência propõe uma metodologia empírica e interdisciplinar para registrar e classificar atos estatais que representem riscos à democracia e às liberdades no Brasil. O projeto combina referenciais teóricos das literaturas sobre democracias iliberais, autocratização, estado de exceção e transições políticas incompletas. A coleta de dados se baseia em monitoramento sistemático da grande imprensa e de plataformas especializadas, permitindo a construção de um arquivo que contempla tanto atos formais (normativos e administrativos) quanto informais (discursivos e simbólicos). Esses eventos são analisados segundo critérios que visam capturar seu potencial lesivo à ordem democrática, com uma tipologia classificatória que se mantém aberta a revisões e aprimoramentos à luz da evolução do contexto político-institucional (INSTITUTO LAUT, 2022).

²⁸⁵ INSTITUTO LAUT, 2022.

²⁸⁶ O caráter autoritário pode ser compreendido como “Atos que empregam ferramentas da constante reinvenção autoritária. Manifestações autoritárias que convivem com o regime democrático e afetam a democracia como sistema de escolha de representantes legítimos, como dinâmica institucional que protege direitos e garante o pluralismo” (LAUT, 2022).

em previsão legal e observância de ritos e procedimentos administrativos, a exemplo dos decretos e das medidas provisórias.

Nesse contexto, é imprescindível reconhecer que a desnaturação de garantias fundamentais e a subversão de preceitos constitucionais — ainda que promovidas por meio de atos normativos infralegais ou pela omissão deliberada do Poder Executivo — integram uma estratégia de erosão constitucional que fragiliza a integridade do Estado Democrático de Direito. Essa prática, observada de forma recorrente durante o governo Bolsonaro, contrariou frontalmente os deveres impostos aos Poderes constituídos, em especial a obrigação do Presidente da República de cumprir e fazer cumprir a Constituição (art. 78), bem como o compromisso de promoção da efetividade dos direitos fundamentais (art. 5º, §1º), da realização dos objetivos fundamentais da República (art. 3º) e do respeito aos princípios da administração pública (art. 37, *caput*)²⁸⁷.

Ao se omitir diante de violações constitucionais e, ao mesmo tempo, fomentar políticas que afrontam valores essenciais da ordem constitucional — como a dignidade da pessoa humana, o pluralismo político e a igualdade — o Executivo abdicou de sua responsabilidade institucional de agir conforme os fins constitucionais. Dessa forma, em vez de zelar pela concretização do projeto democrático de 1988, o Executivo atuou na contramão de seus fundamentos, contribuindo para a deslegitimação da Constituição como referência normativa e simbólica.

Assim, não obstante retrocessos em políticas públicas se enquadrem no contorno democrático de deliberação e não constituam, por si só, erosão constitucional, a Constituição brasileira, por ser programática, estabelece tanto objetivos, princípios e diretrizes a serem concretizados por meio de políticas públicas e da atuação dos Poderes constituídos, quanto a proteção de direitos fundamentais como cláusulas pétreas, impassíveis de regressão, de modo que sua inobservância compromete a própria existência da ordem jurídica²⁸⁸. Dessa forma, embora a erosão democrática e

²⁸⁷ CÂMARA; ALMEIDA, 2023, p. 2432-2462.

²⁸⁸ *Ibid*, p. 2432-2462.

constitucional durante o governo Bolsonaro tenha atingido o seu ápice por meio de ações operadas de dentro para fora – por meio de práticas administrativas infralegais que minaram incrementalmente o constitucionalismo²⁸⁹ –, não se pode perder de vista que o processo de desgaste institucional é legal como um todo comprometeu o espírito constitucional²⁹⁰.

Nesse íterim, a análise do bolsonarismo revela uma posição profundamente iliberal, mas também desconstituente, que incorpora práticas subversivas dos princípios democráticos. Para tanto, o bolsonarismo adota um discurso de roupagem constitucionalista, mas antagônico aos valores liberais, minando as bases do regime democrático. Assim, por meio da mobilização da memória coletiva em torno de uma moralidade social ressentida, o movimento explora o sentimento de corrupção sistêmica e forja uma narrativa heroica de “povo contra o sistema”, alinhando-se ao iliberalismo ao rejeitar a pluralidade de opiniões²⁹¹.

Sob esse prisma, o bolsonarismo instrumentaliza o direito contra seus próprios princípios, reforçando práticas iliberais que corroem normas, identidade constitucional, direitos e instituições, configurando um processo de erosão gradual do pacto constitucional e democrático. Essa dinâmica perpetua o descrédito nas instituições e reforça a noção de um “povo atrasado”, debilitando a confiança na democracia constitucional estabelecida em 1988²⁹², construída à imagem da história brasileira.

Nessa linha, embora as normas infralegais tenham tornado mais perceptível o declínio democrático, considerando todos os governos desde a redemocratização, também chama atenção o crescimento acentuado do número de alterações constitucionais realizadas durante o governo Bolsonaro por meio da aprovação e promulgação de Proposta de Emendas à Constituição (PEC), conforme se ilustra abaixo:

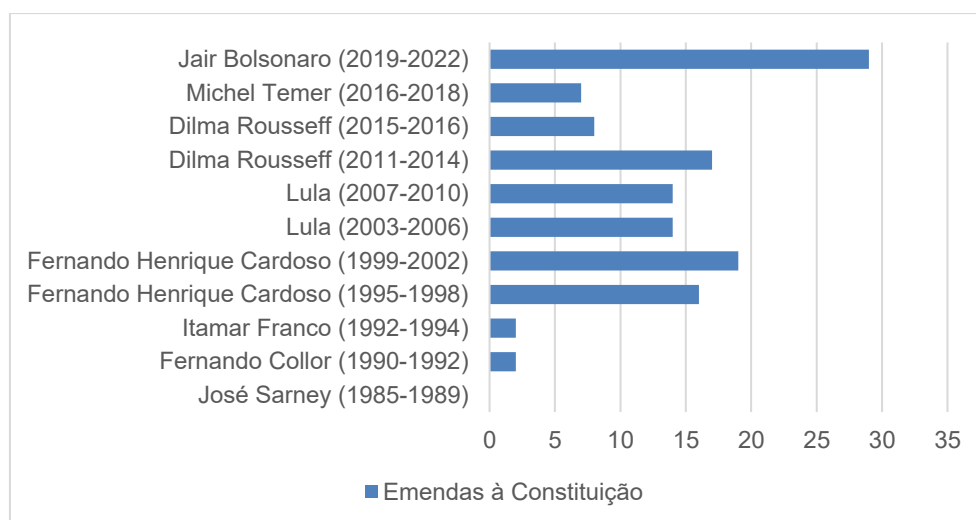
Figura 2 – Número de Emendas Constitucionais promulgadas por governo após a redemocratização

²⁸⁹ *Ibid*, p. 2432-2462.

²⁹⁰ PRATES, 2025, p.14-52.

²⁹¹ *Ibid*, p.14-52.

²⁹² *Ibid*, p.14-52.



Fonte: Elaborado pela autora (2025)²⁹³

O resultado da análise dessas 29 emendas promulgadas (vide Apêndice A) demonstra que a maior parte das Emendas à Constituição aprovadas (79,3%) contou com o apoio de Jair Bolsonaro²⁹⁴. Destas, a maioria (48,3%) se transformou em propostas que puderam ser classificadas enquanto medidas de governo, não de Estado, de forma que, em algum grau, estiveram conectadas com promoções pontuais e benefícios determináveis para os detentores de poder, e não com a estruturação do Estado, da soberania e da ordem pública²⁹⁵. Além disso, da análise, também foi possível verificar que a maior parte (51,7%) das propostas que Bolsonaro foi favorável possuiu algum caráter eleitoreiro, seja por se tratar de pleitos da sua base ou reduto eleitoral, seja por estar relacionadas à abertura do mercado ao setor produtivo e empresarial e à concessão de benefícios sociais – em todos os casos, destinados à ampliação do seu apoio²⁹⁶.

O resultado do exame das propostas promulgadas (apêndice A) pode ser conferido a seguir:

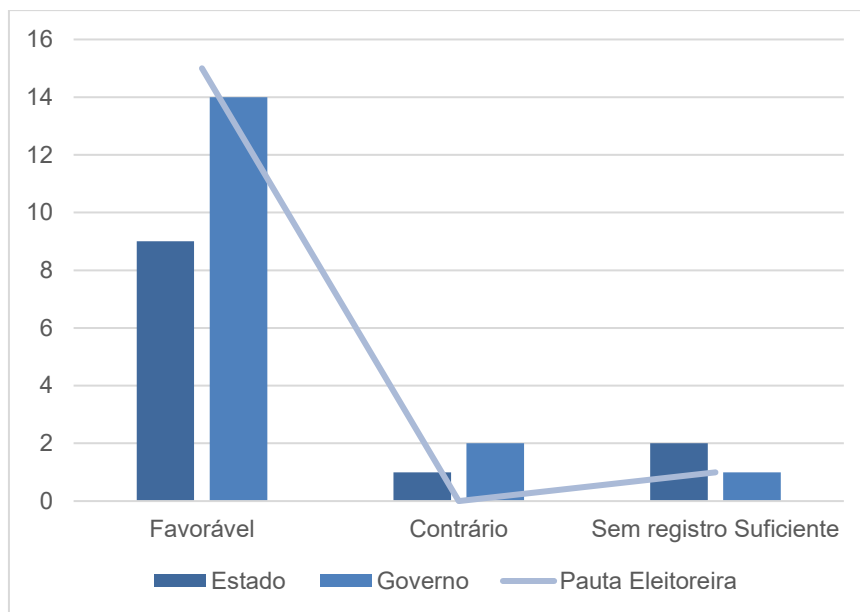
Figura 3 – Análise do Posicionamento e da Finalidade das Emendas Constitucionais (ECs) promulgadas no governo Bolsonaro

²⁹³ BRASIL, 2025a.

²⁹⁴ Informações consideram a posição pública exarada pelo então presidente da República, Jair Bolsonaro, e não apenas a orientação da bancada do governo nas Casas Legislativas durante as votações.

²⁹⁵ BITTENCOURT; RECK, 2021, p. 631-667.

²⁹⁶ AVRITZER, 2023, p. 10-22.



Fonte: Elaborado pela autora (2025)²⁹⁷

As frequentes modificações do texto constitucional durante o mandato de Bolsonaro – as quais totalizaram o maior número desde a sua promulgação –, embora tenham sido justificadas também em razão do período pandêmico, não deixaram de ilustrar uma desconfiguração do caráter social e progressista da Constituição. Além disso, indicaram uma tendência subversiva de ameaça à integridade e coesão do projeto constitucional original, categorizando o processo de erosão constitucional²⁹⁸. A desconfiguração do pacto constituinte por meio dessas alterações se manifestou, sobretudo, em três frentes principais: o uso político do orçamento público; o esvaziamento de direitos sociais e trabalhistas; e o enfraquecimento dos controles institucionais.

No primeiro eixo, destacam-se a EC 100/2019, que permitiu transferências diretas de recursos da União a entes subnacionais sem a necessidade de convênio; a EC 105/2019, que autorizou transferências especiais com destinação definida por parlamentares, reforçando o caráter clientelista das emendas; e a EC 126/2022, que ampliou o teto das emendas parlamentares individuais. Nesse contexto, embora o presidente Bolsonaro tenha se posicionado publicamente contra as ECs 100 e 126, a primeira contou com o apoio da bancada governista no Legislativo, enquanto, na última, a base governista optou por liberar seus parlamentares para votar conforme sua

²⁹⁷ BRASIL, 2025a.

²⁹⁸ PRATES, 2025, p.14-52.

conveniência. Em ambos os casos, os efeitos concretos das emendas à Constituição favoreceram diretamente os aliados do governo no Congresso, ampliando a falta de transparência na destinação de recursos e fortalecendo os instrumentos de barganha para governabilidade política.

No campo dos direitos sociais, a EC 103/2019, que promoveu a reforma da previdência, representou uma mudança estrutural no regime de seguridade social, com redução de benefícios e ampliação da idade mínima, sem mecanismos compensatórios robustos para grupos vulneráveis. Por sua vez, as ECs 113 e 114/2021, que alteraram o regime de pagamento de precatórios, criaram espaço fiscal artificial para o governo às vésperas das eleições de 2022, em detrimento da previsibilidade orçamentária e da autoridade das decisões judiciais, sendo amplamente criticadas por terem sido usadas como um mecanismo de "calote institucionalizado" pelo Executivo.

Por fim, no eixo do enfraquecimento institucional, a EC 106/2020 instituiu um regime fiscal extraordinário durante a pandemia, permitindo ao Executivo manejar o orçamento sem os controles usuais do processo legislativo, sob a justificativa de emergência sanitária. Por seu turno, a EC 123/2022, ainda mais grave, declarou estado de emergência em pleno ano eleitoral, com o objetivo de viabilizar benefícios sociais adicionais fora das regras ordinárias, configurando uma flexibilização oportunista do arcabouço fiscal e eleitoral. Finalmente, a EC 109/2021, pacote de corte de gastos, ao impor gatilhos automáticos de ajuste fiscal, transferiu o poder decisório sobre políticas sociais e orçamentárias do Legislativo para mecanismos de contenção fiscal automatizada, centralizando decisões no Executivo sob a lógica da austeridade.

Isto posto, ainda que algumas emendas representem avanços pontuais, como a EC 117/2022, que estabeleceu a inelegibilidade por violência política de gênero, o conjunto normativo aprovado sob a égide do governo Bolsonaro revela uma tendência à instrumentalização do processo de alteração constitucional em prol de interesses conjunturais do Executivo e de sua base parlamentar. Mesmo nos casos em que o presidente da República tenha se posicionado publicamente contra determinadas propostas, os efeitos

práticos das alterações favoreceram significativamente suas bases aliadas e contribuíram para a consolidação da sua política erosiva do sistema.

Assim, a instabilidade política e jurídica resultante desse processo de desgaste da estrutura constitucional dificultou o fortalecimento das instituições e favoreceu o avanço de um autoritarismo iliberal travestido de legalidade. A construção desse cenário, até então favorável ao governo Bolsonaro, permitiu-lhe considerar o ambiente político suficientemente propício para criar um ambiente de dúvida acerca da lisura do processo eleitoral, a fim de, se preciso fosse, conseguisse contestar o sistema e o resultado das eleições de 2022, inclusive utilizando do próprio texto constitucional para planejar a destituição de Lula (PT) e confrontar o então presidente do Tribunal Superior Eleitoral e ministro do STF, Alexandre de Moraes.

2.2.2. A Tentativa de Golpe de Estado como Culminância do Processo de Desconstituição Democrática

O primeiro turno das eleições de 2022 evidenciou padrões tradicionais de organização do sistema político brasileiro. O Partido dos Trabalhadores (PT), com a candidatura de Lula, recuperou os espaços que havia perdido em 2018, saindo vitorioso nas regiões Norte e Nordeste, no estado de Minas Gerais e na cidade de São Paulo. Por sua vez, Jair Bolsonaro conquistou maioria nas regiões Sul e Centro-Oeste, historicamente mais identificadas com o conservadorismo político²⁹⁹.

O segundo turno, por sua vez, apresentou como principal diferença a ampliação da coalizão de apoio a Lula, com a adesão de lideranças de centro, notadamente do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Paralelamente, Bolsonaro, ao concentrar a sua campanha em seu próprio público, conseguiu ampliar o seu apoio em estados estratégicos, como Minas Gerais e São Paulo, mas não conseguiu acolher os eleitores do centro³⁰⁰.

²⁹⁹ AVRITZER, 2023, p.10-22.

³⁰⁰ *Ibid*, p.10-22.

Sob esse prisma, durante a campanha de 2022, assim como em 2018, o bolsonarismo buscou traduzir os conflitos e tensões sociais do país como se os eleitores estivessem diante de alternativas mutuamente excludentes. Essa dinâmica de polarização assimétrica, que esvazia o centro político, dificulta — quando não inviabiliza — a convivência democrática. Por essa razão, a principal estratégia para mitigar tal fenômeno passou pela ocupação do centro do espectro político, movimento que, em grande medida, possibilitou a eleição de Lula³⁰¹.

Nesse sentido, a vitória do petista pôde ser compreendida como um triunfo da articulação política ampla em prol da reconstrução democrática. Apesar disso, não se pode desconsiderar que o resultado das urnas expôs o elevado grau de polarização do eleitorado: Lula obteve 60,34 milhões de votos, enquanto Bolsonaro conquistou 58,25 milhões – a maior votação já registrada por um segundo colocado em eleições presidenciais. Essa diferença histórica mínima sinalizou o início do desafio de governar um país profundamente dividido por paixões políticas cristalizadas³⁰².

Já nas eleições proporcionais para o Congresso Nacional, destacou-se a expressiva performance do Partido Liberal (PL), legenda de Bolsonaro, que se apoiou na figura do então presidente para eleger a maior bancada da Câmara dos Deputados e conquistar cadeiras significativas no Senado Federal. Entre os eleitos, figuraram algumas das principais lideranças do bolsonarismo, como os ex-ministros da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Damarek Alves, e da Ciência, Tecnologia e Inovações, Marcos Pontes, que foram eleitos para o Senado³⁰³.

Esse resultado encontra-se consoante com os dados disponibilizados pela pesquisa “A Cara da Democracia”³⁰⁴, realizada em 2022, pelo Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação (INCT/IDDC), que teve por objetivo examinar os níveis de satisfação e

³⁰¹ *Ibid*, p.10-22.

³⁰² *Ibid*, p.10-22.

³⁰³ *Ibid*, p.10-22.

³⁰⁴ O levantamento é feito pelo Instituto da Democracia (IDDC-INCT), que reúne pesquisadores das universidades: UFMG, Unicamp, UnB e UERJ, e é financiado por CNPq, Capes e Fapemig. (INSTITUTO DA DEMOCRACIA, 2023).

confiança dos brasileiros em relação ao regime democrático. Entre os levantamentos, destaca-se aquele que aferiu o grau de polarização política no país a partir de uma escala de 1 a 10, sendo 1 a posição mais à esquerda e 10 a mais à direita³⁰⁵.

Considerando o contexto das eleições de 2022, os dados revelaram que 54% dos eleitores de Jair Bolsonaro se posicionaram nos níveis 9 e 10 da escala, enquanto apenas 16,5% optaram pelas posições intermediárias 5 e 6. Entre os eleitores de Lula, 22,1% situaram-se nas posições 1 e 2, ao passo que 34,4% declararam-se no centro do espectro político. Esses números evidenciam a ausência de um polo à esquerda capaz de tensionar o processo eleitoral de forma simétrica ao polo de extrema direita³⁰⁶.

Nesse contexto, referida apuração revela que o processo eleitoral se iniciou em meio a uma significativa polarização, com parte considerável do eleitorado afastando-se do centro político e assumindo uma adesão incondicional ao projeto representado por Jair Bolsonaro. A corrida eleitoral fez com que esse processo atingisse um novo patamar, consolidando uma dinâmica em que o voto deixou de ser meramente a expressão de uma escolha programática e passou a representar, sobretudo, um marcador identitário³⁰⁷.

A decisão eleitoral, nesse contexto, deixou de se fundamentar prioritariamente na avaliação de propostas, resultados ou afinidades ideológicas convencionais e passou a se assentar na reafirmação de pertencimento a um grupo político-ideológico definido, o que implicou em uma progressiva substituição dos interesses por paixões na motivação do voto. Como consequência, a avaliação de Bolsonaro entre os seus eleitores tornou-se notavelmente insensível a eventos que, em contextos anteriores, como nas manifestações de 2013 e o *impeachment* de 2016, poderiam ser capazes de alterar significativamente a opinião pública — a exemplo da gestão da pandemia de Covid-19 ou do retorno da inflação³⁰⁸.

³⁰⁵ MELO, 2023, p. 252-263.

³⁰⁶ *Ibid*, p. 252-263.

³⁰⁷ CÂMARA, GORS DORF; SILVA; ARAÚJO; 2022, p. 19-42.

³⁰⁸ NUNES; TRAUMANN, 2023, p. 23-32.

O embate entre Lula e Bolsonaro reforçou ainda mais essa divisão, transformando eleitores em torcedores engajados, cujas convicções se mostraram resistentes ao resultado das urnas e ao encerramento formal do processo eleitoral. Essa dinâmica gerou um ciclo de identificação e rejeição em que o pertencimento a determinado campo ideológico acarretou, de forma automática, a rejeição ao campo adversário³⁰⁹.

Dentro desse processo, observou-se a formação de bolhas informacionais e cognitivas: os indivíduos tenderam a se cercar de fontes e narrativas que apenas confirmavam as suas crenças, reforçando suas posições e isolando-se de visões divergentes. Com isso, formou-se um cenário político em que os cidadãos se tornam cada vez menos dispostos a reavaliar suas paixões ou a se dissociar de seus grupos de origem, mesmo diante de evidências concretas que poderiam justificar essa reavaliação, como a prática iliberal e desconstituente³¹⁰.

Como resultado, apesar da derrota de Bolsonaro na corrida presidencial, consolidou-se uma base social e política de extrema direita, com representação institucional robusta, cuja atuação tenderia a perdurar e impor sérios entraves ao governo eleito. Essa realidade se manifestou, de forma dramática, nas manifestações de contestação ao resultado eleitoral, culminando na tentativa de golpe de Estado. Esses eventos revelaram o enraizamento da extrema direita tanto nas estruturas do Congresso quanto no tecido social³¹¹.

Sob essa ótica, segundo o Relatório Final da “Operação Contragolpe”³¹², inquérito conduzido pela Polícia Federal a partir de novembro de 2024 e autorizado pelo ministro Alexandre de Moraes, agentes do governo de Jair Bolsonaro, munidos do controle do aparato estatal pouco transparente e engajados pelas paixões de seus seguidores, arquitetaram um plano para

³⁰⁹ CÂMARA, GORS DORF; SILVA; ARAÚJO; 2022, p. 19-42.

³¹⁰ *Ibid*, p. 19-42.

³¹¹ MELO, 2023, p. 252-263.

³¹² O documento, entregue ao STF em fevereiro de 2025, fundamentou a denúncia oferecida pela Procuradoria-Geral da República, que foi recebida pela Primeira Turma naquele mesmo mês. O julgamento, iniciado em 25 de março de 2025, admitiu a denúncia e a abertura do processo penal.

impedir a posse de Lula e manter Bolsonaro no poder. No corpo central do relatório, a Polícia Federal identificou a constituição de uma organização criminosa composta por seis núcleos distintos, cada qual responsável por parcela específica das ações voltadas à consumação do golpe³¹³. Tais ações, ao instrumentalizar as instituições públicas em prol da subversão da ordem constitucional, evidenciam a adoção deliberada de práticas iliberais e desconstituintes, voltadas à corrosão interna do Estado de Direito e à ruptura do pacto democrático consagrado pela Constituição de 1988.

O primeiro núcleo, encarregado da desinformação e dos ataques ao sistema eleitoral, foi responsável por criar, desenvolver e difundir a narrativa de vulnerabilidades e fraudes nas urnas eletrônicas. Atribuindo a culpa a ministros do STF e do TSE, seus integrantes iniciaram em 2019 uma campanha sistemática — por meio de aplicativos de mensagens e redes sociais — para semear dúvidas sobre a lisura do processo eleitoral. O principal objetivo, segundo apurado, era imprimir na população uma falsa percepção de fraude eleitoral para, posteriormente, a narrativa não ser interpretada como ato casuístico em caso de derrota eleitoral. Diante disso, depois do segundo turno de 2022, intensificaram-se as acusações de registro de votos após o horário legal e de inconsistências no código-fonte das urnas eletrônicas³¹⁴.

Para dar respaldo a essa narrativa, Bolsonaro determinou o adiamento da divulgação do Relatório de Fiscalização do Sistema Eletrônico de Votação, produzido pelo Ministério da Defesa. Quando o documento foi finalmente divulgado, em novembro de 2022, sem apontar irregularidades, o então ministro, General Paulo Sérgio Nogueira, emitiu nota afirmando que a hipótese de fraude não estava totalmente afastada. No mesmo mês, o Partido Liberal ainda protocolou no TSE uma Representação Eleitoral para Verificação Extraordinária, pedindo a nulidade do pleito — gesto que reforçou entre os seguidores de Bolsonaro a sensação de esgotamento dos meios legais e incentivou a convocação de atos de resistência em frente a quartéis³¹⁵.

³¹³ POLÍCIA FEDERAL, 2024, p. 5-878.

³¹⁴ *Ibid*, p. 5-878.

³¹⁵ *Ibid*, p. 5-878.

Simultaneamente, o segundo núcleo, responsável por incitar militares a aderirem ao golpe, promoveu reuniões em Brasília, em novembro de 2022, para pressionar oficiais de alta patente — especialmente o comandante do Exército, general Marco Antônio Freire Gomes, e da Aeronáutica, tenente-brigadeiro do ar Carlos Almeida — a apoiar a ruptura institucional. No entanto, ao encontrarem resistência de parte do Alto Comando, o núcleo os transformou em alvo em uma campanha de desinformação interna contra os militares que se recusaram a aderir às ações golpistas, com o intuito de estimular divisões e rebeliões dentro das Forças Armadas³¹⁶.

Por sua vez, o terceiro núcleo, incumbido da articulação jurídica, concentrou-se na redação de uma minuta de decreto presidencial, preparada no Palácio do Planalto, que justificava uma intervenção federal no TSE com base em supostas “interferências” do Judiciário no Executivo. Após a elaboração, o próprio presidente reuniu-se com comandantes militares e com o ministro da Defesa para obter respaldo institucional. Diante da recusa do Exército e da Aeronáutica, Bolsonaro revisou a proposta e a alinhou com o general Estevam Cals, comandante do Comando de Operações Terrestres, que se comprometeu em cumprir as determinações. Diante do respaldo, em discurso público, o presidente instigou manifestantes a pressionarem as Forças Armadas pela reversão do resultado eleitoral³¹⁷.

Em outra linha de atuação, o quarto núcleo, responsável pelo apoio às ações golpistas, foi encarregado do financiamento e da logística de eventos públicos em apoio ao movimento golpista, como motociatas, bloqueios de estradas e acampamentos em frente a instalações militares. As situações mais emblemáticas da operação foram, notadamente, a convocação, em maio de 2020, de ato para os apoiadores do governo pedirem intervenção militar durante a crise sanitária da Covid-19, e a incitação aos acampamentos em frente aos quartéis gerais do Exército, quando manifestantes também

³¹⁶ *Ibid*, p. 5-878.

³¹⁷ *Ibid*, p. 5-878.

defenderam o uso da força militar para contornar o resultado eleitoral de 2022³¹⁸.

Ato contínuo, o quinto núcleo, identificado como “Abin Paralela”, contou com a participação de Marcelo Câmara, então assessor do presidente Jair Bolsonaro; Mauro Cid, Ajudante de Ordens da Presidência; Alexandre Ramagem, ex-diretor da Agência Brasileira de Inteligência (Abin); e servidores da Agência. As suas atribuições dos seus integrantes incluíram a fabricação de informações falsas sobre ministros do STF e do TSE e o monitoramento dos itinerários de Alexandre de Moraes e de Lula, visando fornecer subsídios para prendê-los ou, em última instância, executá-los. Mesmo após o cancelamento da operação inicial, que estava prevista para ocorrer em 15 de dezembro de 2022 com o objetivo de consumir o golpe, esse grupo manteve o acompanhamento dos seus alvos e continuou a alimentar manifestações defrontes a quartéis, culminando nos episódios de 8 de janeiro de 2023³¹⁹.

Por fim, o sexto núcleo, incumbido da execução de medidas coercitivas, articulou o recrutamento de militares das Forças Especiais, conhecidos como “Kids Pretos”, com o objetivo de realizar prisões clandestinas e execuções sumárias. Esse núcleo teria a função de operacionalizar o plano denominado “Punhal Verde Amarelo”, denominação atribuída ao documento apreendido pela Polícia Federal em posse do general Mário Fernandes, então secretário-executivo da Secretaria-Geral da Presidência e ex-comandante de operações especiais. O referido material mapeava a segurança do ministro Alexandre de Moraes, delineava estratégias para sua prisão ou eliminação física e cogitava o emprego de agentes químicos contra o presidente eleito e seu vice, com o objetivo de anular a chapa vencedora das eleições de 2022³²⁰.

Para mais, os desdobramentos institucionais do plano estavam previstos em um segundo documento, igualmente apreendido com Mário Fernandes. Esse material incluía a criação de um “gabinete de crise” no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional (GSI), sob a coordenação de Augusto Heleno, então ministro de Estado Chefe do GSI, e Braga Netto, ex-ministro da

³¹⁸ *Ibid*, p. 5-878.

³¹⁹ *Ibid*, p. 5-878.

³²⁰ *Ibid*, p. 5-878.

Defesa e da Casa Civil. A finalidade dessa instância seria conduzir a ruptura institucional, estabelecer estratégias de comunicação com os Poderes, a sociedade civil e organismos internacionais, e estruturar uma retórica de legitimidade. O fundamento jurídico-político do plano residia na elaboração de um segundo decreto presidencial, concebido como instrumento de “consciência situacional” para orientar a tomada de decisões por parte do chefe do Executivo³²¹.

Esse decreto, contudo, segundo alegação de Mário Fernandes, jamais foi submetido à deliberação dos altos comandos militares, permanecendo no plano da cogitação teórica, como parte da engenharia institucional vinculada ao plano do Punhal Verde Amarelo. Em contraste, a Polícia Federal apurou que a minuta de decreto, elaborada pelo núcleo de articulação jurídica, a qual previa a convocação de novas eleições sob a justificativa de suposta fraude eleitoral, a decretação de Estado de Defesa no Tribunal Superior Eleitoral e a criação de uma Comissão de Regularidade Eleitoral, foi efetivamente apresentada por Jair Bolsonaro aos comandantes das Forças Armadas, em reunião realizada no Palácio da Alvorada, em dezembro de 2022. Essa versão — posteriormente apreendida pela Polícia Federal na residência do ex-ministro da Justiça, Anderson Torres — representava uma forma “enxuta” do plano inicial, já expurgada dos trechos mais extremos, como a prisão de autoridades e o emprego de força letal. A fundamentação jurídico-constitucional da minuta apoiava-se nos artigos 136, 140, 141 e 142 da Constituição Federal, com respaldo doutrinário fornecido por parecer subscrito por Amauri Saad, advogado de Bolsonaro à época, que defendia uma interpretação extensiva do art. 142 em contextos de alegada crise institucional³²².

A minuta previa a decretação de Estado de Defesa na sede do Tribunal Superior Eleitoral (arts. 136, 140, 141 e 84, IX, CF) por 30 dias, prorrogáveis uma vez, para apurar supostas irregularidades e abusos de seus membros nas eleições presidenciais de 2022. Durante o período, seriam suspensos o sigilo de comunicações e o acesso às dependências do tribunal,

³²¹ *Ibid*, p. 5-878.

³²² *Ibid*, p. 5-878.

controlado pela Comissão de Regularidade Eleitoral, cujas decisões não poderiam ser obstadas por ordens judiciais. Essa comissão seria formada majoritariamente por integrantes do Ministério da Defesa (8 dos 16 membros com direito a voto), além de representantes do MPF, Polícia Federal, Senado, Câmara, TCU, AGU e CGU, com possível acompanhamento da OAB, ONU e OEA. O relatório final, com nomes e condutas individualizadas, seria encaminhado ao Presidente da República e aos chefes dos demais Poderes, sendo publicado integralmente no Diário Oficial³²³. A ausência de previsão de providências automáticas após a entrega do relatório deixaria o destino das conclusões inteiramente ao arbítrio de autoridades políticas, abrindo margem para uso seletivo do documento e reforçando o risco de ruptura institucional.

O desencadeamento desses atos levou à insurgência de 8 de janeiro de 2023, ocasião em que inúmeros manifestantes, muitos dos quais já estavam acampados em frente ao quartel do Exército em Brasília, irresignados com o governo eleito, invadiram a Praça dos Três Poderes, depredando as sedes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e requerendo intervenção militar. Diante da omissão da Polícia Militar do Distrito Federal, do Batalhão da Guarda Presidencial e do Gabinete de Segurança Institucional, os insurgentes tentaram provocar uma situação de caos institucional para requerer uma aparente garantia da lei e da ordem³²⁴.

A resposta firme do novo governo eleito, porém, que optou por não mobilizar as Forças Armadas, mas escolheu decretar intervenção federal na segurança pública do Distrito Federal, associada à condenação imediata dos ataques por parte de diversas áreas das forças políticas nacionais, setores econômicos e governos estrangeiros, frustrou a tentativa de golpe. Tais reações revelaram que, apesar da abertura do país às políticas extremistas e ao desmonte progressivo dos direitos fundamentais por parte de setores dominantes, ainda persiste a necessidade de manutenção das instituições representativas, do processo eleitoral e da jurisdição constitucional. Isso porque, a ruptura com os marcos da democracia liberal representaria um

³²³ POLÍCIA FEDERAL, 2024, p. 357-359.

³²⁴ MACIEL, 2024, p. 476-496.

agravamento da crise de hegemonia e uma instabilidade ainda maior da ordem política, econômica e social³²⁵.

Assim, a partir da análise dos fatos, a Polícia Federal concluiu, em seu relatório final, após apuração que durou até 2024, que o planejamento operacional do golpe revelou um “sentimento de absoluto desprezo pelos conceitos que permeiam uma sociedade democrática, mas também de total menoscabo à vida humana”³²⁶. O relatório registrou, ainda, que os integrantes dos núcleos da organização golpista agiram em coordenação com manifestantes para criar um falso clima de adesão popular ao uso do art. 142 da Constituição, legitimando uma intervenção militar no país³²⁷.

As investigações também demonstraram que, apesar do fracasso da primeira tentativa de golpe, em 15 de dezembro de 2022, o grupo manteve a expectativa de uma reviravolta e prosseguiu com o monitoramento do ministro Alexandre de Moraes. Para isso, disseminou notícias falsas sobre o processo eleitoral e financiou manifestações organizadas por integrantes do governo e por militares. Essa conjunção de fatores — somada à inércia de oficiais na contenção dos protestos em frente a instalações militares — reforçou a crença de que um golpe era iminente, culminando nos ataques de 8 de janeiro de 2023³²⁸.

O relatório também apresentou cópias de mensagens interceptadas em janeiro de 2023, antes dos atos do dia 8, nos celulares de Jair Bolsonaro, Mário Fernandes e Mauro Cid, que indicaram que todos tinham ciência de uma tentativa de ruptura institucional. Assim, ao final das investigações, a PF verificou, com base em um vasto conjunto probatório, que, desde 2019, Bolsonaro e uma série de aliados integraram uma organização criminosa, estruturada e ordenada, com divisão de tarefas e utilização de órgãos, estruturas e agentes públicos. Esses atores praticaram ações destinadas a desestabilizar o Estado Democrático de Direito, visando manter Bolsonaro no

³²⁵ *Ibid*, p. 476-496.

³²⁶ POLÍCIA FEDERAL, 2024, p. 443.

³²⁷ POLÍCIA FEDERAL, 2024, p. 5-878.

³²⁸ *Ibid*, p. 5-878.

poder, impedir a posse do governo legitimamente eleito e restringir o exercício do Poder Judiciário³²⁹.

Isto posto, em seu relatório, a PF indiciou 37 pessoas com base no art. 2º, II, da Lei 12.850/2013 (Lei da Organização Criminosa)³³⁰ e nos arts. 359-L e 359-M do Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal)³³¹. Além disso, a investigação também concluiu que Bolsonaro planejou, coordenou e exerceu domínio direto sobre as ações executórias da organização criminosa, cujo objetivo era dar golpe de Estado e abolir o Estado Democrático de Direito — desfecho impedido apenas por circunstâncias alheias à sua vontade³³².

Nesse contexto, o golpe fracassado de 8 de janeiro de 2023 emergiu como a expressão máxima do avanço desconstituinte e iliberal do bolsonarismo: foi um ataque direto e planejado à democracia constitucional, desafiando o projeto democrático instituído pela Constituição. Assim, o episódio de 8 de janeiro insere-se em um contexto mais amplo de erosão constitucional. Antes mesmo da tentativa de golpe, instituições liberais foram reinterpretadas e instrumentalizadas para promover práticas contrárias aos valores democráticos, subvertendo a liberdade e o pluralismo sem extinguir formalmente a democracia. Os eventos de 08 de janeiro, portanto, representaram o desfecho concreto de um processo contínuo de corrosão das bases constitucionais³³³.

A atuação do Executivo, ao longo de quatro anos, instrumentalizou mecanismos jurídico-formais para fins manifestamente antidemocráticos, promovendo uma subversão das normas constitucionais desde dentro, em consonância com a lógica do constitucionalismo abusivo. Assim, embora o bolsonarismo não tenha rompido formalmente com a Constituição de 1988,

³²⁹ *Ibid*, p. 5-878.

³³⁰ Trata-se de indiciamento por crime de organização criminosa, conforme referida Lei, que “define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências.” (BRASIL, 2013).

³³¹ Trata-se dos crimes abolição do Estado Democrático de Direito, impedindo ou restringindo o exercício dos poderes constitucionais (art. 359-L) e de tentativa de deposição do governo legitimamente constituído (art. 359-M), ambos do referido Decreto, que dispõe sobre o “Código Penal” (BRASIL, 1940).

³³² POLÍCIA FEDERAL, 2024, p. 5-878.

³³³ PRATES, 2025, p.14-52.

esvaziou sistematicamente seu conteúdo normativo e simbólico. Essa arquitetura institucional foi consolidada por uma retórica de crise permanente e pela mobilização de paixões políticas voltadas contra os pilares do sistema democrático.

Nesse contexto, diversos dispositivos constitucionais foram direta ou indiretamente esvaziados ou reinterpretados de maneira funcionalmente desviada. Foram atingidos, por exemplo, o art. 1º, *caput*, que consagra o Brasil como Estado Democrático de Direito; o art. 1º, incisos II e V, que estabelecem a cidadania e o pluralismo político como fundamentos da República; o art. 3º, que define os objetivos fundamentais da República, como a a redução das desigualdades sociais; o art. 5º, *caput* e incisos, que asseguram a inviolabilidade dos direitos e garantias individuais; o art. 37, que consagra os princípios da administração pública; o art. 84, que delimita as competências do Presidente da República; o art. 85, que define os crimes de responsabilidade, incluindo os atos que atentem contra o livre exercício dos Poderes; e o art. 142, cujo sentido foi deturpado para sustentar narrativas de ruptura institucional sob pretensa legalidade.

No que concerne ao artigo 142 da Constituição de 1988, especificamente, buscou-se restringir e subordinar a função das Forças Armadas ao controle civil, preservando-a como mecanismo excepcional, subsidiário e dependente de estrito enquadramento legal. O dispositivo estabelece que as Forças Armadas destinam-se à defesa da Pátria e à garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, atuando sempre sob a autoridade suprema do Presidente da República. Tal previsão não autoriza qualquer espécie de intervenção militar constitucional autônoma, devendo a sua utilização observar balizas rígidas e hipóteses específicas³³⁴.

A partir de 2019, entretanto, o governo Jair Bolsonaro passou a reinterpretar o referido artigo como se conferisse às Forças Armadas a função de “poder moderador”, legitimando uma suposta intervenção no funcionamento dos demais poderes. Essa instrumentalização atingiu seu ápice nos eventos que culminaram na tentativa de golpe, quando a retórica militarista foi

³³⁴ MAIA FILHO, 2023, p. 157-194.

mobilizada para corroer o pacto constitucional, enfraquecer a confiança nas instituições e tensionar o ambiente político-eleitoral.

Nesse contexto, a opção política do governo Bolsonaro por conceder um inédito protagonismo às corporações militares em momentos de normalidade democrática — redundando em intenso aparelhamento do Estado e na construção de uma ideologia dominante — refletiu a persistência de segmentos militares em se imiscuir na vida político-institucional do país. Os efeitos dessa escolha resultaram na banalização da violência, institucionalizada nas polícias por meio de um processo de milicização de instituições estatais. O bolsonarismo, nesse sentido, representa a continuidade do golpe militar, planejado desde 2018, que aflorou com novos métodos em 2016, materializou-se, por via eleitoral, a partir de 2019 e deu cabo à tentativa de golpe em 2023. A organização dessa tentativa de ruptura institucional, portanto, reproduziu a mesma narrativa que marcou outros momentos da história: a de que caberia às Forças Armadas a tarefa de “salvar” o país de seus políticos³³⁵.

Dessa forma, a experiência recente brasileira serve de alerta para os riscos do enfraquecimento progressivo das instituições por meio de atos aparentemente legais, mas orientados por objetivos iliberais e desconstituintes. A Constituição de 1988, embora resiliente, demonstrou vulnerabilidades diante da apropriação estratégica de suas normas por agentes com vocação autoritária. Assim, sob o olhar das práticas recentes, ressalta-se a importância de uma interpretação constitucional comprometida não apenas com a literalidade normativa, mas com a defesa substancial dos valores democráticos que sustentam o Estado Democrático de Direito.

³³⁵ *Ibid*, p. 157-194.

3. O FUTURO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

Diante do processo de erosão institucional iniciado em 2016 e intensificado ao longo dos quatro anos de governo Bolsonaro, este capítulo se dedicará à análise do atual cenário de tentativa de reinstitucionalização da democracia liberal constitucional brasileira, desencadeada com a eleição de Lula (PT) para seu terceiro mandato presidencial. O foco será examinar a situação recente do Estado Democrático de Direito no Brasil, a partir de uma análise crítica e conjuntural do desempenho do governo na reconstrução democrática, com o objetivo de, ao final, delinear perspectivas para o futuro da democracia liberal constitucional no país, identificando, na Constituição de 1988, os mecanismos jurídicos disponíveis para sua consolidação.

3.1. Mensuração e Avaliação da Democracia Brasileira

O futuro da democracia brasileira, embora envolto em incertezas decorrentes do processo ainda pendente de responsabilização jurídica dos envolvidos nos atentados contra o Estado Democrático de Direito — assim como da necessidade de respaldo social a essas decisões por parte dos eleitores ideologicamente alinhados aos agentes acusados —, também comporta uma perspectiva otimista, sustentada pela esperança de reconstrução democrática à luz da resiliência constitucional.

Essa perspectiva otimista encontra-se respaldada também nos dados da supracitada pesquisa “A Cara da Democracia”, conduzida pelo Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação (INCT/IDDC). O levantamento indicou que, a partir de 2022, houve um aumento no apoio declarado à democracia no país, sinalizando uma melhora na percepção da população em relação ao regime democrático³³⁶.

Entretanto, paralelamente, outro fenômeno de relevância foi identificado na pesquisa: o crescimento expressivo da direita no país. Segundo

³³⁶ AVRITZER, 2023, p. 10-22.

os dados apurados, em 2018, 22% dos entrevistados se autodeclararam ideologicamente de direita, enquanto, em 2021, esse percentual saltou para 36%³³⁷. O resultado indicou, portanto, a consolidação da nova ala, ideologicamente mais radical e politicamente mais insurgente, no seio do eleitorado brasileiro³³⁸.

Diante do enraizamento das propensões extremistas no Brasil a partir de 2018, diversos institutos e organizações internacionais responsáveis por mensurar a qualidade democrática passaram a manifestar preocupação com a situação do país. Três abordagens merecem destaque para a análise do processo de desnaturação da democracia liberal constitucional brasileira durante o governo passado, bem como para a avaliação de eventuais avanços nos níveis democráticos nos primeiros anos do governo Lula e a projeção de possíveis melhorias futuras. Os principais indicadores utilizados para análise são: o Índice de Democracia Liberal (IDL), do projeto V-Dem; as avaliações de liberdades civis e políticas da *Freedom House*; e o *Rule of Law Index*, do *World Justice Project*.

Segundo análise realizada pelo projeto V-Dem³³⁹ em 2024, o Brasil pode ser classificado como uma democracia eleitoral, uma vez que o país apresenta eleições multipartidárias e livres, níveis satisfatórios de sufrágio universal e garantias mínimas às liberdades de expressão e de associação. No entanto, segundo os pesquisadores, o país permanece aquém dos padrões exigidos para a consolidação de uma democracia liberal, especialmente quando avaliada a existência de freios e contrapesos institucionais eficazes — como restrições legislativas e judiciais ao Poder Executivo —, bem como a proteção robusta das liberdades civis e da igualdade perante a lei. Dessa

³³⁷ *Ibid*, p. 10-22.

³³⁸ *Ibid*, p. 10-22.

³³⁹ O V-Dem é organizado pelo Departamento de Ciência Política da Universidade de Gotemburgo e conta com a colaboração internacional de mais de 4200 acadêmicos de mais de 180 países. Em sua metodologia, o V-Dem converte avaliações ordinais de cinco especialistas por país em indicadores quantitativos por meio de um modelo bayesiano hierárquico que pressupõe uma variável latente (o conceito democrático) subjacente. O algoritmo ajusta automaticamente vieses individuais e diferenças de escala de cada especialista, usando codificação cruzada e vinhetas de ancoragem, e produz estimativas pontuais com suas regiões críveis numa escala contínua (–5 a 5). Essas estimativas são transformadas de volta à escala original (0–4) e disponibilizadas em formato ordinal, todas acompanhadas de medidas de incerteza. Assim, o V-Dem oferece indicadores rigorosos e comparáveis para análises estatísticas de regimes democráticos.

forma, segundo o levantamento, embora essa classificação tenha permanecido inalterada entre 2018 e 2024, o V-Dem identificou que, a partir de 2016, o país ingressou em um processo de autocratização, que atingiu seu ponto crítico em 2021, durante o governo Bolsonaro.³⁴⁰

Considerando o ano da eleição do ex-presidente Jair Bolsonaro, em 2018, os indicadores do V-Dem correspondentes à "democracia liberal" e às "liberdades individuais", mensurados em escala de 0 a 1, foram de 0,62 e 0,79, respectivamente. Em 2021, porém, esses índices registraram seus níveis mais baixos, caindo para 0,53 e 0,66. De acordo com o instituto, essa deterioração resultou, sobretudo, da intensificação da censura às liberdades de expressão e de imprensa, bem como da disseminação sistemática de desinformação³⁴¹.

A partir de 2022, contudo, os indicadores do V-Dem apontaram para um processo de reversão desse quadro, que foi caracterizado pelo instituto como um período de "redemocratização". Como resultado, em 2023, os índices de democracia liberal e de liberdades individuais subiram, respectivamente, para 0,70 e 0,83. No entanto, apesar de as taxas sinalizarem para uma trajetória de recuperação e tornarem o horizonte democrático do país mais promissor, esses patamares ainda se mantêm abaixo dos níveis registrados antes do processo de autocratização, indicando que a reconstrução democrática segue em curso e ainda demandará esforços contínuos.³⁴²

Paralelamente a essa análise, o relatório *Freedom in the World*, elaborado pela *Freedom House*³⁴³, apresentou uma perspectiva menos positiva para o cenário brasileiro. De acordo com o relatório, o Brasil entrou em uma trajetória de declínio gradual na proteção de direitos políticos e liberdades

³⁴⁰ NORD; LUNDSTEDT; ALTMAN; ANGIOLILLO; BORELLA; FERNANDES; GASTALDI; GOOD GOD; NATSIKA; LINDBERG, 2024, p. 11-46.

³⁴¹ *Ibid*, p. 11-46.

³⁴² *Ibid*, p. 11-46.

³⁴³ Freedom in the World é um relatório anual da Freedom House que avalia, por meio de notas numéricas e textos descritivos, o grau de direitos políticos e liberdades civis em países e territórios. Ele examina não apenas as leis vigentes, mas como elas se traduzem em prática, considerando a atuação de governos, insurgentes e outros grupos. Cada país recebe duas pontuações — uma para direitos políticos e outra para liberdades civis — que são usadas para classificá-lo como "Livre", "Parcialmente Livre" ou "Não Livre". Embora fundamente-se nos princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, o relatório não adota posições sobre disputas territoriais, concentrando-se unicamente no nível de liberdade efetivamente experimentado em cada região (FREEDOM HOUSE, 2025).

civis entre 2018 e 2025, mantendo-se estável em um nível abaixo do inicial a partir de 2023. A pontuação geral do país, medida em uma escala de 0 a 100, caiu de 78 em 2018 para 74 em 2021, alcançando 72 em 2023 — nota que se manteve até 2025. De acordo com o relatório, essa regressão está associada à consolidação de uma cultura política autoritária que se perpetua mesmo após a alternância no comando do Executivo. Entre os fatores destacados como responsáveis por esse quadro estão o aumento dos ataques a jornalistas e ativistas, o crescimento da violência política, da criminalidade e da exclusão econômica de minorias, além da deterioração da transparência governamental, do agravamento da corrupção e da persistente discriminação social³⁴⁴.

De forma semelhante, *Rule of Law Index*, do *World Justice Project*³⁴⁵, cuja principal métrica avalia o grau de submissão dos governos à lei em uma escala de 0 a 1, mostra que o Brasil apresentou um declínio contínuo desde 2018. Naquele ano, o país registrou 0,58, caindo para 0,51 em 2021 — patamar que se manteve até 2024, último ano disponível. Os indicadores mais críticos referem-se à impunidade de agentes públicos por má conduta e à limitada efetividade dos mecanismos de controle do poder estatal³⁴⁶.

Em relação ao levantamento acerca da observância dos direitos fundamentais — fator de apuração que reconhece que um país dotado de um ordenamento jurídico que não assegura direitos fundamentais não pode ser considerado, em sentido pleno, um Estado de Direito —, segundo o *World Justice Project*, o Brasil alcançou 0,57 em 2018, recuou para 0,48 nos anos de 2021 e 2022, e apresentou leve recuperação, atingindo 0,50 em 2024. De

³⁴⁴ FREEDOM HOUSE, 2025.

³⁴⁵ O World Justice Project fundamenta seu método na combinação de duas grandes fontes de dados para mensurar o Estado de Direito na prática: pesquisas domiciliares junto a cidadãos e questionários aplicados a especialistas, abrangendo mais de 142 países e jurisdições. Esses levantamentos capturam tanto a experiência cotidiana das pessoas quanto a avaliação técnica de profissionais sobre pilares como limites ao poder governamental, ausência de corrupção e acesso à justiça. As respostas são agregadas em indicadores quantitativos, permitindo comparações entre países e ao longo do tempo, e reforçadas por análises longitudinais que destacam tendências e áreas de melhoria. Esse rigor na coleta e tratamento dos dados sustenta não apenas o relatório anual, mas também orienta iniciativas de engajamento, pesquisas acadêmicas e apoio a programas locais voltados ao fortalecimento do Estado de Direito (WORLD JUSTICE PROJECT, 2025).

³⁴⁶ WORLD JUSTICE PROJECT, 2025.

acordo com a análise, a principal vulnerabilidade identificada foi a fragilidade na observância do devido processo legal³⁴⁷.

Em conjunto, os três indicadores analisados revelam que o Brasil enfrentou uma erosão significativa da qualidade democrática entre 2018 e 2021, impulsionada por restrições à liberdade de imprensa, disseminação de desinformação, ataques às liberdades civis e aos direitos fundamentais, escalada da violência política, fragilização das instituições e prevalência da impunidade. A partir de 2022, porém, as pesquisas identificaram o início de um processo de recuperação parcial, associado, segundo elencado pelo V-Dem³⁴⁸, ao fortalecimento de coalizões em defesa da democracia, ao enfrentamento mais eficaz da desinformação, à reafirmação da independência do Judiciário, à condução resiliente do processo eleitoral e ao apoio institucional e diplomático durante a transição de poder.

Esse cenário, porém, traz à tona que não são muitos os casos, na história recente, de países que, uma vez submetidos a dinâmicas iliberais e autoritárias, lograram êxito em retornar à trajetória democrática. A eleição de Lula, em 2022, pareceu sinalizar, em um primeiro momento, essa possibilidade de inflexão, reacendendo a expectativa de que o país pudesse se desviar do percurso autoritário delineado no governo Bolsonaro — o qual, em caso de reeleição, tenderia a aprofundar e legitimar a erosão do sistema democrático. No entanto, sem desconsiderar a importância dessa ruptura político-eleitoral frente a um projeto de poder de caráter antidemocrático e iliberal, ainda não é possível afirmar se as eleições de 2022 marcaram um retorno definitivo ao regime democrático ou se constituíram apenas um desvio contingente, passível de reversão nas eleições de 2026³⁴⁹.

Essa incerteza decorre, sobretudo, do crescimento do extremismo político e da cristalização das preferências eleitorais em torno de lideranças populistas e iliberais — sustentadas mais por vínculos afetivos do que por adesão racional a propostas programáticas. O futuro da democracia brasileira,

³⁴⁷ *Ibid.*

³⁴⁸ NORD; LUNDSTEDT; ALTMAN; ANGIOLILLO; BORELLA; FERNANDES; GASTALDI; GOOD GOD; NATSIKA; LINDBERG, 2024, p. 11-46.

³⁴⁹ BRITO, MENDES, SALES, AMARAL, BARRETO, 2024, p. 7-41.

nesse contexto, impõe ao governo eleito desafios consideráveis: governar democraticamente um país profundamente dividido, atravessado por paixões ideológicas de matriz iliberal e antidemocrática, e cujas instituições, além de corroídas por um projeto político desconstituente, permanecem permeadas por atores que compartilham e reforçam esses impulsos autoritários.

3.2. O Caso Norte-Americano: Lições e Paralelos para o Brasil

Nesse contexto, mostra-se salutar a análise, ainda que sucinta, do caso dos Estados Unidos da América. Assim como o Brasil, o país foi governado, de 2017 a 2021, por um presidente de perfil populista e iliberal, de viés autocrático, que não foi imediatamente reeleito para um segundo mandato. Donald Trump, candidato do Partido Republicano, admirado publicamente por Bolsonaro, perdeu as eleições para Joe Biden, candidato do Partido Democrata e ex-vice-presidente do ex-presidente Barack Obama³⁵⁰.

No que se refere às ações populistas e iliberais realizadas em seu primeiro mandato, Trump conduziu uma estratégia marcada por ataques retóricos contra adversários políticos, pela deslegitimação da imprensa e pela contestação de decisões judiciais, além de ameaçar cortar recursos federais de grandes cidades sensíveis aos imigrantes. Na prática, adotou postura hostil em relação a órgãos de controle — como polícias, serviços de inteligência, agências reguladoras, tribunais e meios de comunicação —, buscando nomear dirigentes alinhados e afastar aqueles que demonstravam independência. Paralelamente, marginalizou figuras políticas relevantes por meio de ataques públicos e tentou utilizar o aparato estatal para punir opositores. Criou, ainda, a Comissão Presidencial de Aconselhamento sobre Integridade Eleitoral, oficialmente destinada a investigar supostas fraudes nas eleições de 2016, mas concebida para restringir o acesso ao voto³⁵¹.

Nessa linha, embora a atuação de Trump tenha sido mais retórica do que prática, medidas de viés antidemocrático foram amplamente

³⁵⁰ *Ibid*, p. 7-41.

³⁵¹ LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 169-193.

propagadas, especialmente contra imigrantes e contaram com a complacência do Partido Republicano. Nesse cenário, o destino da democracia ficou condicionado ao comportamento das lideranças partidárias, à reação da opinião pública e ao contexto das crises, que, quando acompanhadas de alta popularidade, fortaleciam o governo, mas, diante de baixa aprovação, estimulavam a resistência de mídia, oposição, magistratura e até aliados³⁵².

Nesse contexto de baixa aprovação do governo, Trump foi derrotado na tentativa de reeleição. Como consequência, desde o início da divulgação dos resultados eleitorais, em novembro de 2020, Trump passou a propagar alegações infundadas de fraude. À época, suas declarações e as de seus aliados converteram-se em ações judiciais protocoladas em diversos estados norte-americanos, sendo a maior parte delas rejeitada pelas cortes por ausência de provas. Além disso, ciente que seria derrotado na corrida eleitoral, Trump exerceu pressão sobre autoridades federais e estaduais — inclusive integrantes de seu próprio partido — para que endossassem as suas alegações, em clara tentativa de deslegitimar o processo eleitoral e subverter o resultado das urnas³⁵³.

Esse movimento de contestação institucional, conduzido a partir de dentro do aparato estatal e por meio de mecanismos formalmente legais — embora abusivos em sua finalidade —, radicalizou ainda mais o ambiente político e democrático. O ponto culminante desse processo foi a invasão do Capitólio, em 6 de janeiro de 2021, por grupos de extrema direita que buscavam impedir a certificação da vitória de Joe Biden pelo Congresso. Durante o ataque, manifestantes invadiram e depredaram gabinetes parlamentares, resultando na morte de sete pessoas e na interrupção do rito constitucional de transição de poder.

Como resultado, foi instituído um Comitê Especial da Câmara dos Deputados, responsável por apurar os fatos, o qual concluiu que Trump foi o principal articulador da tentativa de subversão democrática. Segundo o relatório final, ele esteve no centro de um esforço coordenado para anular o

³⁵² *Ibid*, p. 169-193.

³⁵³ BRITO, MENDES, SALES, AMARAL, BARRETO, 2024, p. 7-41.

resultado das eleições e obstruir a transferência pacífica de poder. Com base nessas conclusões, o Comitê recomendou formalmente ao Departamento de Justiça a instauração de investigações criminais por obstrução de procedimento oficial, conspiração para fraudar os Estados Unidos, conspiração para apresentar declarações falsas e incitação à insurreição.³⁵⁴

Apesar da gravidade dos fatos e da instauração de um processo de *impeachment*, o Senado norte-americano rejeitou a possibilidade de condenação de Donald Trump, encerrando o exame sem responsabilização formal. Após deixar o cargo, o ex-presidente passou também a ser alvo de diversas investigações criminais, incluindo apurações sobre sua responsabilidade na invasão do Capitólio, a pressão exercida sobre autoridades do estado da Geórgia para reverter o resultado eleitoral, possíveis crimes financeiros e a remoção indevida de documentos sigilosos da Casa Branca. Como resultado, em 2023, Trump foi formalmente acusado pela retenção ilegal de documentos confidenciais e por obstrução da justiça. No entanto, até o início de 2025, nenhum desses processos resultou em condenação, de modo que o Trump continuou a se apresentar publicamente como vítima de perseguição política³⁵⁵.

Desta feita, mesmo após a derrota, Trump permaneceu como figura central no Partido Republicano. Com efeito, ele seguiu difundindo informações contestáveis sobre o sistema eleitoral e, em 2022, anunciou a sua intenção de disputar novamente a presidência nas eleições de 2024. Durante a nova campanha, intensificou a sua retórica populista e iliberal, disseminando desinformação sobre o processo eleitoral e elegendo novos inimigos — entre eles, a China. Isto posto, o apoio institucional do Partido Republicano ao ex-presidente cresceu de forma significativa, a ponto de, em 2024, poucos parlamentares da legenda reconhecerem o caráter antidemocrático da invasão do Capitólio. A retórica de Trump consolidou-se e encontrou ressonância em uma parcela expressiva do eleitorado, viabilizando seu retorno ao poder com

³⁵⁴ *Ibid*, p. 7-41.

³⁵⁵ *Ibid*, p. 7-41.

uma agenda ainda mais radicalizada, legitimada por uma suposta vitória moral sobre as instituições democráticas³⁵⁶.

Como resultado, desde que assumiu o seu segundo mandato, Trump vem acumulando medidas e iniciativas que desafiam os limites da legalidade e enfraquecem a estrutura democrática norte-americana. Nesse sentido, suas ações, embora formalmente justificadas no âmbito da legalidade, revelam um padrão consistente de concentração de poder, perseguição a opositores e restrição a direitos fundamentais, o que evidencia um cenário de enfraquecimento institucional típico de democracias em retrocesso.

Nesse contexto, destaca-se a utilização do aparato estatal para atacar adversários, como o direcionamento do Departamento de Justiça contra críticos e o envio de agentes federais a cidades como Portland e Los Angeles para reprimir protestos, com detenções sem identificação e uso excessivo da força³⁵⁷. Somam-se a isso a restrição à liberdade de imprensa, com cortes de financiamento à PBS e à NPR e apoio a ações judiciais contra veículos como *The Washington Post* e *CNN*³⁵⁸, bem como a promoção de mudanças eleitorais na Geórgia e no Texas que dificultam o acesso ao voto, mediante exigências mais rigorosas de identificação e redução dos prazos de votação antecipada³⁵⁹. Além disso, houve o direcionamento de recursos federais para beneficiar aliados — como republicanos da Flórida — em detrimento de estados governados por democratas, como Califórnia e Nova York³⁶⁰, a intensificação de políticas migratórias discriminatórias, como deportações sumárias e a ampliação da política “Remain in Mexico”³⁶¹, e o aumento do controle sobre órgãos independentes, como a *Environmental Protection Agency* (EPA) e a *Federal Communications Commission* (FCC), mediante a substituição de dirigentes técnicos por aliados políticos³⁶². Conjugadas, essas ações revelam a manipulação de regras e instituições para concentrar poder,

³⁵⁶ *Ibid.*, p. 7-41.

³⁵⁷ ESTADÃO, 2025.

³⁵⁸ *Ibid.*

³⁵⁹ THE GUARDIAN, 2025.

³⁶⁰ ESTADÃO, 2025.

³⁶¹ *Ibid.*

³⁶² *Ibid.*

restringir direitos e enfraquecer mecanismos de controle, comprometendo a integridade do sistema democrático.

Esse contexto do caso norte-americano evidencia que a derrota eleitoral de um líder populista e iliberal de caráter autoritário, embora represente um marco relevante, não é, por si só, suficiente para neutralizar os riscos à democracia. Tal derrota configura apenas uma etapa inicial, que necessita ser sucedida por mecanismos eficazes de responsabilização institucional. É imprescindível que tanto o líder quanto seus aliados e apoiadores sejam chamados a responder por condutas que atentem contra a ordem constitucional e democrática, sob pena de se perpetuar uma sensação de impunidade e iniciar um processo de relativização dos atos atentatórios contra a democracia liberal constitucional³⁶³.

Na ausência de sanções políticas e jurídicas, esse grupo pode utilizar o intervalo entre ciclos eleitorais para se rearticular, consolidar novas estratégias e ampliar alianças, tanto no plano interno quanto internacional. Por essa razão, a não responsabilização institucional não apenas eleva o risco de retorno ao poder, como também contribui para a legitimação retrospectiva das práticas iliberais e autoritárias anteriormente implementadas, enfraquecendo os limites normativos do regime democrático e comprometendo a resiliência constitucional³⁶⁴.

A permanência de Trump como ator político relevante e a ausência de consequências concretas por suas ações mostraram como a democracia pode ser suficientemente fragilizada em prol de um projeto político populista. Logo, a recondução de líderes autoritários ao poder demonstra a degradação das instituições de proteção dos direitos fundamentais, a deterioração da competição democrática e a erosão dos pressupostos mínimos do Estado de Direito, ao passo que fortalece suas pretensões iliberais e antidemocráticas. Essas lições não podem ser ignoradas por países como o Brasil, que hoje se encontram em encruzilhadas semelhantes³⁶⁵.

³⁶³ *Ibid*, p. 7-41.

³⁶⁴ *Ibid*, p. 7-41.

³⁶⁵ *Ibid*, p. 7-41.

No caso brasileiro, embora Jair Bolsonaro tenha sido derrotado nas urnas em 2022, diversos deputados e senadores alinhados ao seu projeto político foram eleitos, o que evidencia o fortalecimento da extrema direita entre o eleitorado e a sua persistente capacidade de mobilização de amplos setores da sociedade³⁶⁶. Ademais, não obstante o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) tenha declarado Bolsonaro inelegível por oito anos, em decorrência de abuso de poder político e uso indevido dos meios de comunicação institucional, essa condenação eleitoral, proferida no âmbito de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), revela-se insuficiente para caracterizar uma responsabilização integral pelo ataque às instituições democráticas. O objeto da ação — a reunião convocada pelo então presidente com embaixadores estrangeiros, na qual buscou desacreditar a confiabilidade das urnas eletrônicas e do sistema eleitoral brasileiro —, embora grave, representa apenas um entre diversos episódios que compuseram uma estratégia mais ampla de erosão institucional.

A ausência de responsabilização penal, civil e política por seus demais atos, como a tentativa de golpe de Estado, compromete os esforços de contenção democrática e contribui para a naturalização do discurso e da prática autoritária no espaço público³⁶⁷. Além disso, a responsabilização de Bolsonaro, integrantes do seu governo e seus apoiadores pelas condutas que colocaram em risco a ordem democrática na seara penal também é fundamental para conter a possível ascensão de novos extremistas ao poder. Isso porque, a reeleição de um líder iliberal e autoritário ou a eleição de um sucessor alinhado ao seu projeto de governo pode representar um marco de aprofundamento e aceleração do processo de autocratização, conferindo legitimidade às ações autoritárias do passado e abrindo espaço para sua continuidade³⁶⁸.

Por essa razão, a crescente mobilização em torno da concessão de anistia aos envolvidos nos atos antidemocráticos de 8 de janeiro de 2023, reivindicada por Jair Bolsonaro e amplamente apoiada por setores de sua base

³⁶⁶ *Ibid*, p. 7-41.

³⁶⁷ A condenação foi determinada na Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 0600814-85.2022.6.00.0000, na qual a condenação teve com base jurídica o art. 1º, I, “d”, da Lei de Inelegibilidades (Lei Complementar nº 64/1990) (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2023).

³⁶⁸ BRITO, MENDES, SALES, AMARAL, BARRETO, 2024, p. 7-41.

política merece atenção especial das instituições brasileiras. Isso porque, essa demanda tem sido convertida em uma estratégia de reabilitação simbólica dos ataques às instituições democráticas, uma vez que visa despolitizar os eventos extremistas por meio da larga tradição brasileira em tornos dos pactos de esquecimento, os quais, em invés de promover justiça de transição e responsabilização institucional, tendem a preservar redes de poder iliberais sob a aparência de pacificação. Nesse sentido, a anistia não apenas enfraquece os instrumentos de *accountability*, mas também compromete o valor normativo da democracia constitucional ao sinalizar que ataques ao Estado de Direito podem ser politicamente negociáveis.

Desse modo, embora o sistema político brasileiro permaneça tensionado entre o constitucionalismo democrático e as forças liberais, antiliberais e iliberais — o que torna improvável a completa erradicação de práticas autoritárias, sobretudo em uma sociedade profundamente desigual e historicamente marcada pelo legado do colonialismo —, tal realidade não implica uma condenação inevitável ao autoritarismo. Ao contrário, foi por meio do arranjo institucional da democracia constitucional que o país logrou alcançar, ainda que de forma limitada, uma relativa estabilização política³⁶⁹.

3.3. Perspectivas de Evolução da Democracia Brasileira

3.3.1. Análise Conjuntural e Tendências da Democracia Brasileira

O cenário político brasileiro passou por transformações significativas desde os mandatos anteriores de Lula. O sistema tornou-se mais complexo, com a ampliação das arenas de tomada de decisão e o aumento do número de atores com capacidade de veto, isto é, com poder institucional ou político para bloquear, condicionar ou retardar a aprovação de políticas públicas, reformas institucionais ou decisões estratégicas³⁷⁰.

Essa turbulência dos últimos anos evidencia a exaustão de um ciclo marcado pelos avanços institucionais proporcionados pela Constituição de

³⁶⁹ MEYER, 2024, p. 13-42.

³⁷⁰ RENNO; SASSI, 2025, p. 120-133.

1988. A ausência de partidos progressistas relevantes após a saída do PT do poder, aliada à perda de competitividade dos partidos de centro, provocou um notável deslocamento do sistema partidário brasileiro para a direita. Nesse cenário, se, por um lado, a vitória de Lula em 2022 interrompeu o processo de deterioração da democracia brasileira, por outro, não foi capaz de conter o avanço das forças conservadoras e da extrema direita³⁷¹.

Nesse período de lacuna do PT no poder, as mudanças institucionais foram diversas, destacando-se a restrição na disponibilidade de cargos de livre provimento na administração pública; a limitação na alocação discricionária de emendas orçamentárias; a ampliação do volume de emendas impositivas; as alterações na tramitação das medidas provisórias; e a obrigatoriedade de deliberação dos vetos presidenciais pelo Congresso Nacional — medidas que, em conjunto, reduziram o poder de agenda do presidente da República e ampliaram a influência do Legislativo.³⁷² Soma-se a esse cenário a eleição de um Congresso marcado por uma coalizão fragmentada e ideologicamente heterogênea, uma oposição de direita fortalecida e os efeitos persistentes da retórica antissistêmica mobilizada por Bolsonaro³⁷³.

Nesse contexto, diante do fortalecimento institucional do Legislativo e da ascensão de uma direita radicalizada, a gestão da coalizão governamental tornou-se ainda mais estratégica. A mudança no perfil do Congresso exigiu que o novo governo fosse capaz de articular coalizões mais amplas e ideologicamente heterogêneas, que refletissem com maior fidelidade a correlação de forças partidárias, ainda que isso implicasse concessões substanciais no conteúdo das proposições legislativas³⁷⁴. Além disso, tornou-se imprescindível o desenvolvimento de mecanismos alternativos de indução à governabilidade, como o pagamento de emendas parlamentares destinadas a atender às demandas dos partidos da base aliada.

³⁷¹ MELO, 2025, p. 134-148.

³⁷² GUIMARÃES; BRAGA, 2019 *apud* RENNÓ; SASSI, 2025, p. 122.

³⁷³ RENNÓ; SASSI, 2025, p. 120-133.

³⁷⁴ RENNÓ; SASSI, 2025, p. 120-133.

Apesar dessa conjuntura, a formação da coalizão no terceiro governo Lula revelou um agravamento nos indicadores de heterogeneidade ideológica da base. A atual coalizão apresenta menor coesão interna e maior concentração no próprio Partido dos Trabalhadores. Essa configuração decorre, em parte, do crescimento do número de partidos com representação no Congresso até 2018, seguido por uma redução provocada pela cláusula de desempenho, que, embora tenha diminuído a quantidade de legendas, manteve elevado o grau de fragmentação partidária. Com isso, governar o Brasil passou a demandar um uso ainda mais refinado, inteligente e estratégico dos instrumentos de poder e de negociação institucional — desafio que o atual governo ainda não conseguiu equacionar de forma satisfatória³⁷⁵.

Dessa forma, torna-se evidente que, após mais de três anos de governo, Lula não conseguiu consolidar uma maioria estável no Congresso Nacional. Embora tenha obtido vitórias relevantes na agenda econômica, enfrentou derrotas significativas em matérias de cunho ideológico. O ano de 2023 apresentou um ambiente político relativamente mais favorável, no qual o governo se beneficiou da folga orçamentária obtida na transição e concentrou esforços em pautas econômicas estratégicas. Além disso, o bolsonarismo encontrava-se acuado pela resposta institucional aos atos golpistas de 8 de janeiro, pelas prisões de ex-assessores do ex-presidente e pelas investigações em curso. No entanto, a partir de 2024, a extrema direita retomou a iniciativa com altivez, acelerando projetos de caráter antigovernista, como a proposta de anistia aos condenados pelos atos antidemocráticos — incluindo o próprio Jair Bolsonaro³⁷⁶.

O resultado desse cenário foi a manutenção do crescimento dos gastos com emendas parlamentares também no governo Lula. Se, entre 2020 e 2022, o valor médio alcançou R\$ 45,4 bilhões, o volume global não sofreu retração: a Lei Orçamentária de 2025 previu cerca de R\$ 50,4 bilhões para o pagamento dessas rubricas³⁷⁷. Essa hipertrofia do poder orçamentário do Legislativo, associada à opacidade na execução das emendas, tem

³⁷⁵ *Ibid*, p. 120-133.

³⁷⁶ MELO, 2025, p. 134-148.

³⁷⁷ CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2025.

aprofundado o gargalo democrático. O deslocamento do centro decisório do Executivo para o Parlamento, por meio da apropriação orçamentária, tem comprometido a racionalidade das políticas públicas e fomentado a fragmentação de destinações, frequentemente marcadas por contratos superfaturados e de baixa efetividade. Esse sequestro orçamentário, portanto, tem se instrumentalizado como forma de enfraquecer a capacidade estatal de planejar e implementar uma agenda de governo orientada por políticas públicas universais e coerentes.

Nesse contexto, ainda que o Supremo Tribunal Federal, em sua função contramajoritária, busque exercer controle sobre essas distorções — em especial no que se refere às repercussões da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.666, na qual o ministro Flávio Dino determinou a suspensão do pagamento de emendas parlamentares, enfatizando a necessidade de transparência na execução orçamentária e os riscos de desequilíbrio fiscal associados à expansão indiscriminada dessas verbas —, as intervenções judiciais têm intensificado o conflito entre Legislativo e Judiciário, com reflexos também sobre o Executivo. Esse tensionamento tem levado setores do Congresso a defender pautas estratégicas de evasão da fiscalização, que ganharam relevo no contexto do apoio à anistia de Jair Bolsonaro, como a extinção do foro privilegiado. Tais movimentações evidenciam a estratégia parlamentar de restringir o alcance da jurisdição constitucional do STF sobre a fiscalização dos gastos públicos e a responsabilização de agentes políticos, além de reduzir a função constitucional do Poder Executivo de formulação e execução de políticas públicas.

Esse cenário institucional e partidário adverso, em que o Executivo ainda não conseguiu se adaptar às novas dinâmicas políticas, tem repercutido diretamente sobre o desempenho do governo. As três principais pesquisas de opinião pública — Genial/Quaest, Ipsos-Ipec (antigo Ibope) e Datafolha — indicaram uma tendência de deterioração da imagem presidencial ao longo do primeiro semestre de 2025. Em maio, a Genial/Quaest³⁷⁸ registrou a pior avaliação do terceiro mandato de Lula, com desaprovação chegando a 57% e

³⁷⁸ GENIAL/QUAEST, 2025a.

aprovação caindo para 40%. Em junho, a Ipsos-Ipec³⁷⁹, de forma semelhante, apontou para uma desaprovação de 55% e aprovação de 39%, enquanto o Datafolha³⁸⁰, no mesmo mês, revelou um cenário de empate técnico, com 50% de desaprovação e 46% de aprovação, embora a análise estatística indicasse predominância do julgamento negativo.

O resultado convergente das pesquisas fortaleceu o diagnóstico de enfraquecimento do apoio ao governo, principalmente entre eleitores de classe média, homens, evangélicos e jovens com escolaridade média e superior – grupos em que a desaprovação superou a aprovação em todas as consultas. Apenas entre eleitores com escolaridade até o ensino fundamental, residentes da região Nordeste e com renda familiar de até dois salários mínimos, a aprovação ao governo foi superior à desaprovação — embora, mesmo nesses segmentos, a média de desaprovação tenha permanecido elevada.

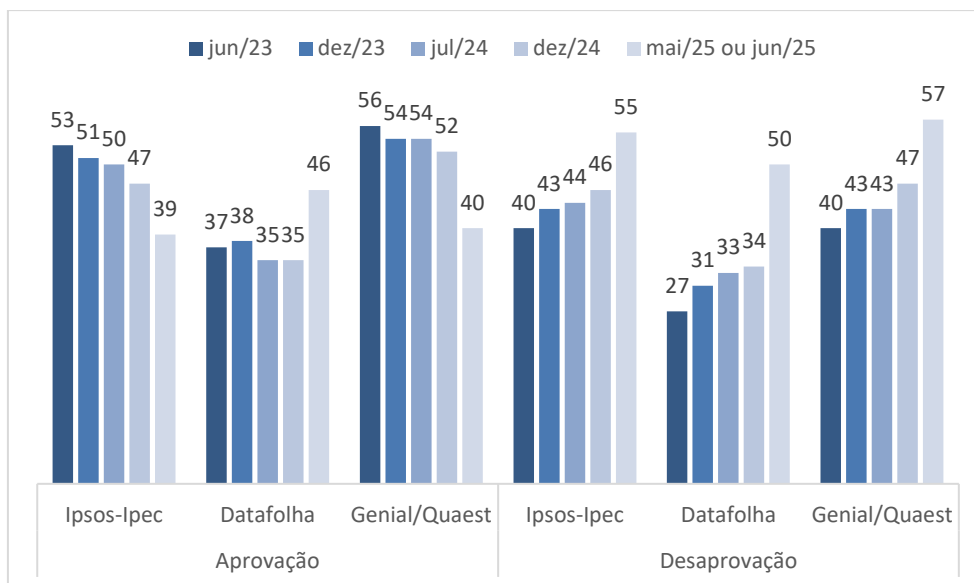
A comparação entre os resultados dos dados das pesquisas de aprovação e rejeição do governo, considerando os meses de divulgação³⁸¹, pode ser conferida a seguir:

Figura 4 – Comparação entre as pesquisas sobre a aprovação do governo: Genial/Quaest, Ipsos-Ipec e Datafolha.

³⁷⁹ IPSOS-IPEC, 2025.

³⁸⁰ REDAÇÃO DATAFOLHA, 2025.

³⁸¹ Foram considerados apenas os meses em que houve divulgação simultânea de dados pelas três fontes de pesquisa, com exceção dos meses de maio e junho de 2025, que foram analisados em conjunto por se tratar dos últimos períodos de divulgação disponíveis antes da elaboração do presente trabalho.



Fonte: Elaborado pela autora (2025)

Destaca-se, ainda, a deterioração acentuada da avaliação do governo registrada pelas pesquisas. A Genial/Quaest³⁸² registrou que, enquanto em agosto de 2023 as avaliações negativa e positiva estavam em 24% e 42%, respectivamente, em maio de 2025 passaram a 43% e 26%. Paralelamente, os dados da Ipsos-Ipec³⁸³ corroboram esse movimento. Entre março de 2023 e março de 2025, a média das avaliações negativas foi de 30% e das positivas, 36,1%. No entanto, nas duas rodadas de 2025, realizadas em março e junho, verificou-se um aumento nas avaliações negativas (41% e 43%) e queda nas positivas (27% e 25%). Por sua vez, a pesquisa Datafolha³⁸⁴ indicou relativa estabilidade na avaliação positiva do governo Lula em 2025, que permaneceu em 28% após uma série de quedas. Em contrapartida, a avaliação negativa oscilou para cima, alcançando 40%.

A comparação entre os resultados dos dados pesquisas sobre a avaliação positiva e negativa do governo, considerando os meses de divulgação³⁸⁵, pode ser conferida a seguir:

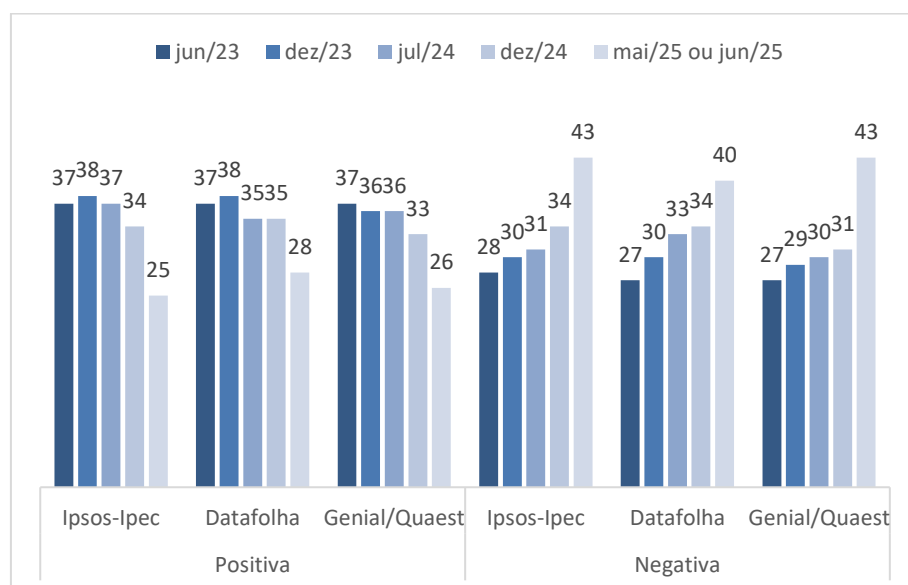
³⁸² GENIAL/QUAEST, 2025a.

³⁸³ IPSOS-IPEC, 2025.

³⁸⁴ REDAÇÃO DATAFOLHA, 2025.

³⁸⁵ Tal qual a figura 4, foram considerados apenas os meses em que houve divulgação simultânea de dados pelas três fontes de pesquisa, com exceção dos meses de maio e junho de 2025, que foram analisados em conjunto por se tratar dos últimos períodos de divulgação disponíveis antes da elaboração do presente trabalho.

Figura 5 – Comparação entre as pesquisas sobre a avaliação do governo: Genial/Quaest, Ipsos-Ipec e Datafolha.



Fonte: Elaborado pela autora (2025)

Outro dado preocupante, revelado pela Genial/Quaest, refere-se à comparação entre os governos Lula e Bolsonaro. Segundo a pesquisa, em junho de 2023, 49% dos entrevistados consideravam que o governo Lula era melhor que o de Bolsonaro, enquanto 34% o julgavam pior. No entanto, em maio de 2025, essa percepção se inverteu, de modo que 44% passaram a considerar Lula pior e apenas 40% o avaliaram como melhor³⁸⁶.

Além disso, em pesquisa realizada em março de 2025, também pela Genial/Quaest, sobre os cenários eleitorais para 2026, 62% dos entrevistados afirmaram que Lula não deveria disputar a reeleição, enquanto 35% opinaram favoravelmente à sua candidatura. Quando perguntados sobre o que lhes causaria mais temor — a continuidade do governo Lula ou o retorno do governo Bolsonaro —, 44% mencionaram Bolsonaro e 41% indicaram Lula. Ademais, na pergunta espontânea sobre intenção de voto, 80% se declararam indecisos, enquanto 9% afirmaram voto em Lula, 7% em Bolsonaro e 2% indicaram voto branco, nulo ou abstenção³⁸⁷.

³⁸⁶ GENIAL/QUAEST, 2025a.

³⁸⁷ GENIAL/QUAEST, 2025b.

Apenas no final de julho de 2025 esse cenário de deterioração da imagem presidencial começou a se reverter, em razão do agravamento das tensões comerciais entre os governos do Brasil e dos Estados Unidos, liderados por Donald Trump. O chamado "tarifaço" — que impôs alíquotas de 50% sobre diversos produtos brasileiros — foi interpretado como uma retaliação política com apoio explícito do ex-presidente Jair Bolsonaro, que publicou carta de solidariedade a Trump criticando ministros do STF e defendendo a sua própria anistia quanto aos atos atentatórios contra o Estado Democrático de Direito em 8 de janeiro e a sua inelegibilidade. No entanto, a resposta institucional do governo Lula, pautada na defesa da soberania nacional e no fortalecimento de alianças produtivas com o setor industrial, gerou mobilização interna e coesão política. Como reflexo, a desaprovação ao governo recuou de 57%, em junho, para 53% em julho, enquanto a aprovação subiu de 40% para 43%, segundo nova rodada da Genial/Quaest³⁸⁸.

A melhora também se refletiu na avaliação do governo: a percepção negativa caiu de 43% para 40%, enquanto a avaliação positiva subiu de 26% para 28%. A retomada do apoio foi observada especialmente entre eleitores de centro, mulheres, indivíduos com ensino superior e moradores do Sudeste. A resposta diplomática assertiva e a convocação à união nacional frente à ameaça externa reforçaram a imagem de liderança do presidente, o que se refletiu também no seu desempenho eleitoral. Como resultado, segundo a pesquisa³⁸⁹, Lula conseguiu ampliar a sua vantagem sobre Bolsonaro em um eventual segundo turno nas eleições de 2026, passando de 43% contra 37% do adversário.

Apesar do alívio momentâneo para o governo, os riscos econômicos decorrentes do tarifaço permanecem significativos. A depender da duração e da extensão das medidas unilaterais impostas pelos Estados Unidos, estima-se que setores exportadores — como o agronegócio, a indústria de transformação e a cadeia de insumos agrícolas — poderão sofrer prejuízos substanciais. Como consequência, o aumento de custos e a perda de competitividade internacional tendem a impactar negativamente o crescimento

³⁸⁸ GENIAL/QUAEST, 2025c.

³⁸⁹ *Ibid.*

do PIB, pressionar a inflação e gerar efeitos colaterais sobre o emprego e a arrecadação tributária. Assim, caso não sejam contornadas, essas alterações no panorama econômico poderão intensificar a insatisfação social, sobretudo entre as classes mais vulneráveis e o setor empresarial, exigindo do governo a formulação de alternativas estratégicas para coordenar uma resposta ao conflito e mitigar seus efeitos internos.

Nessa linha, os resultados das pesquisas de avaliação e aprovação do governo revelam um cenário ainda sujeito a oscilações, a depender do contexto nacional. Apesar da trajetória de desgaste acumulada ao longo de 2025, o cenário político permanece suscetível a eventos conjunturais capazes de reconfigurar a percepção pública sobre o governo federal. Além disso, essa volatilidade reforça a incerteza quanto à consolidação democrática no país, uma vez que, apesar do desgaste institucional provocado durante o governo Bolsonaro e de sua inelegibilidade declarada pelo Poder Judiciário, o ex-presidente continua a ocupar posição de destaque no debate eleitoral, seja pelas pesquisas de intenção de voto, seja por sua atuação em episódios políticos relevantes, como o conflito comercial com os Estados Unidos.

Paralelamente, observa-se que o projeto de governo liderado por Lula — eleito em 2022 pelo seu viés social e comprometido com a reconstrução democrática — tem enfrentado dificuldades crescentes para manter coesão interna e apoio consistente no eleitorado brasileiro, o que pode prejudicá-lo em uma eventual corrida eleitoral em 2026. Isso porque, ao menos em parte, o desempenho de presidentes candidatos à reeleição está associado aos resultados do primeiro mandato, conforme pressupostos do chamado “voto retrospectivo”, segundo o qual o eleitor considera sua experiência prévia com os governantes como parâmetro para matizar preferências ideológicas e definir seu voto³⁹⁰.

Nesse sentido, se, anteriormente, o ocupante do cargo de chefe do Executivo detinha vantagem significativa na disputa pela reeleição — devido à visibilidade, ao capital político acumulado por políticas bem-sucedidas, ao exercício do poder e à capacidade de influência —, atualmente essa vantagem

³⁹⁰ CERVI, 2024, p. 99-120.

tem sido transferida à oposição mobilizada quando não há uma base eleitoral coesa. Essa inversão se deve não apenas à transformação do perfil do eleitorado e à consolidação do voto de protesto, mas também à fragilização da governabilidade³⁹¹.

Se, historicamente, indicadores econômicos e benefícios sociais se convertiam em apoio eleitoral, hoje, a inflação e a percepção social da economia tornaram-se uns dos principais vetores de desgaste da imagem do governo. Ainda que o desemprego esteja em níveis historicamente baixos, o PIB apresente crescimento e o Bolsa Família tenha sido ampliado, a aceleração dos preços de alimentos e bens essenciais tem gerado frustração na base eleitoral petista – em especial as pessoas de baixa renda –, evidenciando que bons resultados macroeconômicos não substituem a percepção concreta do cotidiano³⁹².

Ademais, a ausência de uma agenda política clara do governo Lula, reproduzindo o que se desenhou durante o governo Bolsonaro, tem potencial para reproduzir disputas eleitorais que se pautam pela rejeição ao incumbente. Isso ocorre porque a carência de diretrizes programáticas compromete tanto a continuidade das políticas públicas quanto a capacidade da população de acompanhar seus efeitos. Ao mesmo tempo, essa lacuna de projeto enfraquece a governabilidade, uma vez que o Congresso Nacional passa a atuar de forma autônoma, segundo a sua própria pauta de interesse³⁹³.

Esse ambiente político fragmentado tem resultado em bases eleitorais heterogêneas e instáveis, que se articulam em torno de objetivos pontuais, mas rapidamente se desagregam. Como consequência, os governos recentes têm se deparado com duas estratégias: restringirem-se ao núcleo duro de apoio — como fez Bolsonaro — ou buscarem agradar setores diversos e contraditórios — como tenta Lula. A segunda via, embora represente esforço de ampliação do apoio, tende a desgastar a relação com a base original, que não se sente plenamente representada³⁹⁴.

³⁹¹ FOLHA DE S.PAULO, 2025.

³⁹² *Ibid.*

³⁹³ *Ibid.*

³⁹⁴ *Ibid.*

A alta rejeição do governo, portanto, embora tenha passado por um momento de alívio diante da pressão norte-americana de influenciar na soberania do Brasil, expressa uma crise simultaneamente simbólica, comunicacional e institucional. Trata-se de um desgaste estrutural da autoridade governamental, alimentado por expectativas frustradas, ruídos políticos e percepções dissonantes, cuja acumulação dificulta os esforços de reconstrução democrática³⁹⁵.

Nesse contexto, a realidade objetiva colide com a percepção social de crise, intensificada por narrativas pessimistas propagadas pela mídia e amplificadas pelas redes sociais. A dissonância entre os indicadores macroeconômicos positivos e a sensação generalizada de estagnação reforça uma crise de confiança no imaginário coletivo. Questões como insegurança pública, denúncias de corrupção e casos mal comunicados, como a proposta de taxaço do Pix³⁹⁶, ou escândalos, como as fraudes no INSS³⁹⁷, atuam como catalisadores de um mal-estar difuso. Esse sentimento, simbólico em sua essência, mina a confiança popular e prejudica a conexão entre o governo e a sociedade³⁹⁸.

Apesar desse cenário, o principal mecanismo de defesa do Executivo – a comunicação institucional do governo – tem se revelado, até então, pouco eficiente para enfrentar esses desafios. A ausência de um discurso mobilizador, articulado e claro aprofunda a desconexão simbólica com a população, que outrora depositava no Estado expectativas de transformação.

³⁹⁵ AGENDA DO PODER, 2025.

³⁹⁶ Em de janeiro de 2025, foi publicada a Instrução Normativa (IN) RFB nº 2.219/2024, editada pela Receita Federal, que ampliou os patamares de notificação obrigatória de movimentações financeiras consolidadas via sistemas, como o Pix. A norma não criou tributo ou cobrança sobre transações, mas foi alvo de *fake news* por parte da oposição ao governo, que adotou a narrativa de que o governo planejava taxar o Pix, gerando boicote no eleitorado. Como consequência, foi publicada a IN RFB nº 2.247/2024, que revogou a medida com o objetivo de evitar distorções na interpretação das regras (CNN Brasil, 2025).

³⁹⁷ Os escândalos no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) dizem respeito a uma série de fraudes e esquemas de corrupção identificados entre 2023 e 2025, especialmente relacionados à concessão irregular de benefícios previdenciários, como aposentadorias, pensões e auxílios por invalidez. A operação que revelou as fraudes foi conduzida pela Polícia Federal e pela Controladoria-Geral da União (CGU), com apoio do Ministério da Previdência Social, que desvendou esquemas de pagamentos indevidos em mais de 12 mil benefícios, com potencial prejuízo estimado de R\$ 1,3 bilhão aos cofres públicos (AGÊNCIA BRASIL, 2025).

³⁹⁸ AGENDA DO PODER, 2025.

Nesse vácuo narrativo, a rejeição tende a consolidar-se, alimentada pelo cansaço político e institucional de uma população que não tem acesso à informação. Desse modo, o governo, por não conseguir ocupar o centro do debate público, acaba por ter as suas ações julgadas sob a ótica da oposição³⁹⁹.

Isto posto, à erosão simbólica soma-se a crescente hostilidade do Congresso Nacional. A atual composição legislativa — marcada por forças bolsonaristas, fisiológicas e de oposição — impõe barreiras significativas à governabilidade. O Executivo enfrenta dificuldades reiteradas para aprovar pautas estratégicas, sendo frequentemente compelido a ceder, recuar, negociar e mutilar propostas para obter vitórias parciais. Esses recuos passaram a simbolizar impotência diante de um sistema político fragmentado. Nesse contexto, a cada recuo, mesmo quando justificado, a imagem do governo sofre abalos. A percepção pública, muitas vezes, não consegue distinguir entre cálculo político e capitulação, situando o governo em uma zona ambígua, na qual a autoridade se dissolve por não ter espaço para justificação de suas estratégias. Dessa forma, a separação formal entre os Poderes, embora preservada, tem sido acompanhada por um esvaziamento da centralidade do Executivo⁴⁰⁰.

Nesse vácuo de poder, o Congresso tem emergido como verdadeiro formulador da agenda política e controlador do Orçamento. O marco mais evidente dessa nova correlação de forças ocorreu com as duras negociações orçamentárias de 2025 – episódios que foram retratados com o atraso na aprovação do Orçamento em meio à suspensão de emendas pelo Judiciário e na histórica derrubada dos decretos de aumento do IOF⁴⁰¹. Assim, ainda que

³⁹⁹ *Ibid.*

⁴⁰⁰ *Ibid.*

⁴⁰¹ Em maio de 2025, o governo federal editou os Decretos nº 12.466/2025 e nº 12.467/2025, com o objetivo de elevar as alíquotas do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) aplicáveis a diversas modalidades, incluindo crédito corporativo, operações de câmbio e previdência privada. Diante da intensa reação negativa, em junho do mesmo ano, o Executivo recuou parcialmente e editou o Decreto nº 12.499/2025, que manteve parte das alterações, mas previu alíquotas mais brandas. O novo decreto foi publicado conjuntamente com a Medida Provisória nº 1.303/2025, como tentativa de compensar a perda de arrecadação decorrente da revogação dos textos anteriores. No entanto, ainda em junho, o Congresso Nacional aprovou o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 214/2025, sustando a eficácia dos três decretos presidenciais. Em resposta, o governo ajuizou a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 96 perante o Supremo Tribunal Federal, sob relatoria do ministro Alexandre de Moraes, com o

partidos de centro como União Brasil, PP, MDB, PSD e PRD estejam à frente de algumas das principais pastas ministeriais, a mensagem política do Congresso é clara: a lógica tradicional do presidencialismo de coalizão não é mais suficiente para garantir a governabilidade.

Esse cenário demonstra que, hoje, o país encontra-se hegemônico pela direita, de modo que boa parte das iniciativas reacionárias da extrema direita tem contado com o apoio — ou com a omissão — dos partidos de centro e da direita tradicional. Esses partidos, muitas vezes polarizados pelo bolsonarismo, têm se mostrado pouco dispostos a conter a degradação institucional iniciada no governo anterior⁴⁰². Além disso, soma-se o fato de que o Legislativo, majoritariamente conservador e guiado por interesses corporativos e econômicos, tem resistido a qualquer iniciativa que imponha redistribuição do esforço fiscal sobre os setores que o financiam. Essa correlação de forças, marcada por desequilíbrios estruturais, fortalece a rejeição ao governo⁴⁰³.

Nesse ambiente de desalento, adversários políticos, mesmo que desprovidos de um projeto político consistente, conseguem se apresentar como símbolo de renovação. Nesse cenário, o governo, por não possuir uma agenda mobilizadora clara, tem se restringido, em boa parte da sua atuação, à gestão ordinária da máquina pública. Como consequência, a rejeição eleitoral se tornou uma expressão do temor de continuidade de um ciclo que prometia refundar o país sobre novas bases constitucionais e democráticas, mas que tem encontrado inúmeras dificuldades para realização⁴⁰⁴. Logo, em última análise, a conjuntura do Brasil demonstra uma realidade de intensa disputa sobre os rumos do seu regime político⁴⁰⁵.

Isto posto, caso se assuma que a vitória de Lula deteve a trajetória de erosão democrática, o sucesso eleitoral revelou-se insuficiente para

objetivo de restabelecer a validade do último decreto. Assim, em julho, o STF reconheceu a constitucionalidade da maior parte das disposições do Decreto nº 12.499/2025 (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2025).

⁴⁰² MELO, 2025, 134-148.

⁴⁰³ AGENDA DO PODER, 2025.

⁴⁰⁴ MELO, 2025, 134-148.

⁴⁰⁵ AGENDA DO PODER, 2025.

reverter o jogo político de forma permanente. As direitas cresceram significativamente no Congresso e nas prefeituras, como evidenciado pelos resultados das eleições municipais de 2024. Assim, com o fortalecimento de suas máquinas eleitorais, impulsionado pelo aumento do número de prefeitos e vereadores abastecidos por emendas parlamentares, os partidos conservadores articulam uma estratégia para obter resultados ainda mais expressivos nas eleições gerais de 2026⁴⁰⁶.

3.3.2. Possíveis Cenários e Horizontes para a Democracia Brasileira

Embora seja difícil prever com precisão o futuro da democracia brasileira — que certamente será delineado nos próximos anos — é necessário reconhecer que o bolsonarismo não representou um acidente de percurso na trajetória democrática do país, mas sim a consequência de deficiências estruturais presentes na própria arquitetura institucional, em especial a formulação de um sistema político pouco transparente, incapaz de conquistar a confiança da população⁴⁰⁷.

Nesse contexto de intensa polarização, e considerando que o ideário bolsonarista demonstra sinais de enraizamento, governar o Brasil exigirá, daqui em diante, a habilidade de neutralizar os ataques que esses bastiões de uma cultura antidemocrática e iliberal ainda poderão deflagrar⁴⁰⁸. Nessa linha, o resultado das eleições municipais de 2024 revela aspectos relevantes que tendem a influenciar a relação do governo Lula com os partidos políticos e, consequentemente, a coordenação das elites políticas com vistas ao futuro geral do país.

Em primeiro lugar, destaca-se o expressivo desempenho de partidos e alas partidárias, teoricamente componentes da coalizão governamental, situadas à direita e ao centro-direita, como o PSD, o Republicanos e o MDB. O PSD e MDB, atualmente com três ministérios cada, e PP e União Brasil, com um ministério cada, figuraram entre os partidos que

⁴⁰⁶ *Ibid.*

⁴⁰⁷ AVRITZER, 2023, p. 284-292.

⁴⁰⁸ *Ibid.*, p. 284-292.

mais elegeram prefeitos. O MDB, por sua vez, liderou a eleição de vereadores. Em contraste, o PT e os demais partidos progressistas obtiveram desempenho aquém das expectativas. Esse desequilíbrio eleitoral reforça a dependência do governo Lula em relação ao apoio mais efetivo desses cinco partidos de perfil conservador ou centrista, tanto para a estabilidade legislativa quanto para a governabilidade até 2026⁴⁰⁹.

Além disso, merece atenção o desempenho expressivo da extrema direita. O PL, partido do ex-presidente Jair Bolsonaro, foi a legenda que mais cresceu em apoio eleitoral nas disputas majoritárias, em comparação com as eleições de 2020, e figurou entre as que mais avançaram nas disputas proporcionais. Entretanto, essa ampliação da capilaridade territorial, embora relevante para consolidar sua presença nos níveis Executivo e Legislativo municipais, não foi suficiente para colocá-lo entre os partidos com maior número de prefeitos e vereadores — posição ainda ocupada pelas siglas da direita tradicional e do centro-direita. Parte dessa limitação está relacionada à fragmentação do campo da extrema direita e com o surgimento de candidaturas dissidentes que, embora vinculadas a outras legendas, mantêm vínculos retóricos e programáticos com o bolsonarismo⁴¹⁰.

Diante desse cenário, embora existam sinais de enfraquecimento da ala bolsonarista — seja pelas derrotas em capitais e grandes cidades, seja pela inelegibilidade de sua principal liderança até 2030 —, o que se observa do cenário eleitoral de 2024 é que Bolsonaro permanece como o principal antagonista do campo democrático. Esse contexto reforça a necessidade de o governo ampliar sua base de apoio, coordenando de forma mais eficaz as elites partidárias dos partidos de direita e centro-direita e buscando integrar segmentos do eleitorado refratários ao projeto de país em curso⁴¹¹.

Dessa forma, a condução do governo deve visar não apenas a contenção da capacidade de veto exercida por agentes antidemocráticos e iliberais — manifestada, por exemplo, na obstrução de projetos de fortalecimento institucional no âmbito do Legislativo, na atuação judicial que

⁴⁰⁹ BRAGA; ALEXANDRE, 2025, p. 149-163.

⁴¹⁰ *Ibid*, p. 149-163.

⁴¹¹ *Ibid*, p. 149-163.

paralisa ou inviabiliza políticas públicas estruturantes, na captura de órgãos de controle pelo Executivo, ou na resistência de setores das Forças Armadas à autoridade civil —, mas também a promoção de articulações produtivas entre essas esferas institucionais, de modo a incentivá-las a operar sob lógicas mais compatíveis com a democracia. A capacidade de reconstruir um novo equilíbrio entre os Poderes e demais atores do sistema político será essencial para neutralizar ações antidemocráticas e iliberais que seguem à espreita, explorando as disfunções estruturais que historicamente caracterizam o modelo político brasileiro⁴¹².

Nesse plano de reestruturação, algumas ações do governo têm sido promovidas para proteção institucional da democracia, considerando algumas das dimensões fundamentais do sistema, como, igualdade, participação, representação, competição política, monitoramento e controle, liberdade e debate público⁴¹³. Essas dimensões, concebidas tanto como princípios normativos quanto como práticas institucionais, são essenciais para avaliar a qualidade e a estabilidade de um regime democrático, de modo que a valorização desses elementos em discursos e práticas representa um passo necessário para a resiliência democrática.

No campo da igualdade, valor central em qualquer democracia, a partir do qual se pressupõe que todos os cidadãos devem gozar das mesmas prerrogativas políticas, civis e sociais, ainda que a realização dessa igualdade demande políticas redistributivas, o governo Lula buscou enfrentar desigualdades estruturais por meio da ampliação de programas sociais e da retomada de políticas públicas descontinuadas. Ainda assim, o país permanece marcado por profundas disparidades de renda, acesso a direitos e influência política, o que compromete o pleno exercício da cidadania substantiva⁴¹⁴. O fortalecimento dessa dimensão exige a efetivação dos objetivos fundamentais previstos no art. 3º, III, da CF/88, que impõe à República a tarefa de reduzir as desigualdades sociais e regionais, como se

⁴¹² AVRITZER, 2023, p. 284-292.

⁴¹³ MENDONÇA, 2025, p. 492-506.

⁴¹⁴ MENDONÇA, 2025, p. 492-506.

observa em iniciativas federais de transferência de renda e programas de desenvolvimento regional.

Quanto à participação, compreendida como o envolvimento efetivo dos cidadãos na deliberação e construção das normas que regem a coletividade, o ideal democrático exige mecanismos que vão além do voto periódico. Desde o início do mandato, Lula sinalizou a intenção de restaurar práticas participativas características de gestões anteriores. Para tanto, conselhos foram fortalecidos e reativados, especialmente em áreas como saúde, assistência social e educação. Ainda assim, persistem limitações decorrentes de formatos burocratizados, pouco transparentes e pouco adaptados às novas formas de mobilização social⁴¹⁵. Assim, considerando que a promoção dessa dimensão encontra respaldo no art. 1º, parágrafo único, da Constituição, a sua operacionalização eficaz deve estar associada com a modernização dos canais de participação e comunicação do governo, bem como com o estímulo ao engajamento contínuo da sociedade civil.

Em relação à representação, dimensão que conecta Estado e sociedade, a democracia exige que diferentes grupos sociais possam ver seus interesses e identidades refletidos nas instituições políticas. Para reafirmação desse valor, Lula tem buscado reiterar a legitimidade do voto e das instituições eleitorais, sobretudo após os ataques de 8 de janeiro. Além disso, o petista, em seus discursos, também tem buscado reforçar o papel do Congresso Nacional e a necessidade de diálogo com adversários para assegurar a governabilidade em um contexto de fragmentação partidária e polarização ideológica⁴¹⁶. Nesse contexto, uma vez que a ampliação da representação política está diretamente vinculada à concretização do art. 14, §3º, da Constituição, que garante a igualdade de condições para o exercício dos direitos políticos, em um ambiente de crescente radicalização, o Executivo deve manter um permanente reforço das regras do jogo democrático e o respeito à divergência, além de ampliar os espaços de representação no governo para as minorias.

⁴¹⁵ *Ibid*, p. 492-506.

⁴¹⁶ *Ibid*, p. 492-506.

No tocante ao monitoramento e controle, fundamentos institucionais da separação de poderes e do princípio da *accountability*, a democracia demanda instituições capazes de fiscalizar o exercício do poder e garantir a transparência da administração pública. Nessa seara, a ação governista que se destaca é a tentativa de reconstituir uma convivência institucional equilibrada entre Executivo, Legislativo e Judiciário, valorizando o papel de cada Poder. A prática desse valor, contudo, ainda tem um longo caminho a ser percorrido no governo Lula, que ainda não foi capaz de enfrentar a opacidade de algumas práticas enraizadas na política, a exemplo da alocação de recursos via emendas parlamentares, em especial pelas emendas de relator – mecanismo que o próprio presidente havia amplamente criticado durante a sua campanha⁴¹⁷. A instrumentalização dessa dimensão deve observar os princípios da administração pública previstos no art. 37 da Constituição, especialmente os da legalidade, impessoalidade e publicidade.

Quanto à liberdade, valor que sustenta os direitos civis e políticos, a democracia pressupõe a garantia das liberdades individuais, como as de expressão, associação, crença e circulação. Nessa linha, Lula tem buscado reafirmar o seu compromisso com esses direitos, defendendo a necessidade de regulamentações claras que coíbam abusos sem comprometer a liberdade, sobretudo a liberdade de expressão. Em seus posicionamentos, Lula tem destacado a distinção entre crítica legítima e discurso de ódio, buscando balizar os limites democráticos da atuação na esfera pública⁴¹⁸. Essa dimensão encontra fundamento nos incisos IV e IX do art. 5º da Constituição, que garantem a livre manifestação do pensamento e a liberdade de expressão intelectual e comunicacional.

Por fim, no âmbito do debate público, componente essencial à deliberação democrática, entende-se que a formação da vontade coletiva depende do confronto argumentativo de ideias diversas em espaços plurais e acessíveis. Para o cumprimento desse valor, o presidente tem reforçado a importância do pluralismo, do respeito à diferença e da valorização do diálogo público. Além disso, desde o início do mandato, a sua atuação buscou

⁴¹⁷ *Ibid*, p. 492-506.

⁴¹⁸ *Ibid*, p. 492-506.

reconstituir canais legítimos de discussão política e participação cidadã, fundamentais para o equilíbrio do debate e a legitimidade das decisões coletivas⁴¹⁹. Esse compromisso está em consonância com o art. 220 da Constituição, que assegura a liberdade de expressão da atividade de comunicação e veda qualquer forma de censura ou monopólio.

As tentativas concretas de aplicação desses valores por parte do governo, embora distantes da perfeição, manifestam-se em iniciativas como o relançamento do Programa Nacional de Proteção de Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PPDDH), com foco no fortalecimento da segurança de agentes ameaçados em razão de sua atuação cívica. Destaca-se também a criação da Procuradoria Nacional da Defesa da Democracia, no âmbito da Advocacia-Geral da União (AGU), cuja missão é atuar judicial e extrajudicialmente na proteção da integridade de políticas públicas e da ordem democrática. Ademais, é relevante mencionar a retomada do Conselho Nacional de Direitos Humanos, voltado ao diálogo com a sociedade civil e à salvaguarda dos valores constitucionais. Soma-se a essas medidas a reativação do Conselho de Desenvolvimento Econômico Social Sustentável, que tem buscado recompor canais de pactuação democrática entre o Estado e a sociedade civil organizada.

Essas iniciativas, para além de visar a concretização da democracia liberal, também evidenciam um esforço do Executivo em construir, por meios institucionais e legais, um novo pacto democrático para reduzir o protagonismo isolado de apenas um Poder na defesa da ordem constitucional. Nesse sentido, destaca-se também a tentativa do governo de assumir o papel de precursor na inclusão, no ordenamento jurídico, de mecanismos que assegurem de forma mais clara a proteção da democracia liberal. Para tanto, o Executivo empenhou-se na elaboração e no envio ao Congresso Nacional do denominado “Pacote da Democracia”, composto pelos Projeto de Lei nº 3.611/2023, que propõe o endurecimento das penas para crimes contra o Estado Democrático de Direito; e Projeto de Lei nº 3.612/2023, que trata da apreensão de bens, bloqueio de contas bancárias e ativos financeiros nos

⁴¹⁹ *Ibid*, p. 492-506.

casos desses mesmos crimes. Adicionalmente, ainda que essas matérias não tenham prosperado em um Congresso majoritariamente conservador, o Executivo também manifestou apoio institucional ao Projeto de Lei nº 6.103/2023, de autoria parlamentar, que propõe a instituição do Dia Nacional da Defesa da Democracia. Em conjunto, essas propostas compõem uma agenda legislativa voltada à proteção das instituições e à consolidação do regime democrático.

Nesse contexto, considerando que a atual crise da democracia liberal constitucional tem sido marcada por ataques do Congresso Nacional, interpretações extrapolativas do Judiciário e atuações à margem do texto constitucional por parte do Executivo⁴²⁰, torna-se imprescindível que, para além das medidas já em curso, o governo formule novas iniciativas destinadas a reequilibrar o pacto democrático e constitucional entre os Poderes constituídos.

Para isso, no que concerne à relação do governo com o Poder Judiciário, é preciso trabalhar para a introdução no ordenamento jurídico de uma previsão legal que confira às instituições meios eficazes de defesa da democracia, a fim de que se retire o ônus do STF e do TSE em realizar ações que contam com baixo respaldo constitucional, como aquelas relacionadas a algum grau de cerceamento da liberdade de expressão para proteção de abusos e ataques contra a democracia⁴²¹. Para tanto, não basta apenas encaminhar um pacote legislativo ao Congresso Nacional, é necessário haver empenho e articulação política efetiva para assegurar a aprovação de leis substancialmente eficazes.

Ademais, também em relação ao Judiciário, é preciso distinguir as situações emergenciais das ações de longo prazo, a fim de se estabelecer, de forma restritiva e constitucional, as prerrogativas do STF em termos de políticas públicas. Para tanto, o governo deve ser capaz de propor políticas que consolidem uma visão de defesa da democracia na qual a Suprema Corte brasileira não é o único protagonista, razão pela qual é necessário que seja

⁴²⁰ BELLO; LIMA; 2019, p. 1769-1811.

⁴²¹ AVRITZER, 2023, p. 284-291.

proposta uma repactuação acerca das competências e do espaço para a elaboração de políticas públicas – que devem pertencer ao Executivo⁴²².

Nesse contexto, os próprios ministros do STF, com o respaldo dos demais Poderes, precisam encontrar um lugar institucional de relevância que também implique na contenção do ativismo judicial⁴²³. Diante da sensibilidade do atual cenário de consolidação democrática, a Corte deve concentrar a sua atuação em sua função contramajoritária clássica, exercendo, com rigor, a defesa da Constituição Federal. Isso inclui a proteção dos direitos fundamentais e a garantia da supremacia constitucional, nos termos dos arts. 102 e 103 da Constituição. Nesse marco, o STF deve evitar substituir-se ao Legislativo ou ao Executivo na formulação de políticas públicas, salvo nos casos de omissão inconstitucional manifesta.

Essa repactuação do equilíbrio entre os Poderes Judiciário e Executivo exige, de igual modo, o fortalecimento institucional do Congresso Nacional, particularmente por meio da valorização das comissões permanentes e temáticas. Essas instâncias, previstas no art. 58 da Constituição Federal, exercem funções legislativas, fiscalizatórias e deliberativas, sendo espaços privilegiados para o debate democrático qualificado. A revalorização das comissões, sobretudo em matérias sensíveis à formulação de políticas públicas, é essencial para garantir que o processo legislativo seja mais transparente, pluralista e dotado de legitimidade. Ao fortalecer esses espaços, o Parlamento não apenas recupera o seu protagonismo institucional de formulador de leis, como também contribui para a redução da hipertrofia decisória do Judiciário, ao restabelecer a centralidade do Legislativo no pacto constitucional democrático.

Além disso, no que tange à relação entre Executivo e Congresso Nacional, a principal questão de conflitos atuais, relativa à elaboração do orçamento, remonta à necessidade de haver uma retomada dos princípios constitucionais de transparência e controle público. Isso, necessariamente, implicará em fortes disputas, uma vez que a governabilidade do Brasil se

⁴²² *Ibid*, p. 284-291.

⁴²³ *Ibid*, p. 284-291.

encontra depende de um nível de falta de controle sobre o orçamento ou de um processo de negociação que gera corrupção e afeta legalmente a governabilidade⁴²⁴.

Nesse sentido, a superação das distorções no processo orçamentário exige uma reconstrução normativa e política que reafirme o orçamento como instrumento de planejamento estatal e expressão da soberania popular. A transparência na destinação das emendas parlamentares demanda o fortalecimento dos mecanismos constitucionais de controle exercidos sobre o Legislativo, como a fiscalização pelo Tribunal de Contas da União e a exigência de publicidade e impessoalidade na execução orçamentária. Esses instrumentos são indispensáveis para coibir práticas opacas e clientelistas na aplicação dos recursos públicos, restabelecendo a legitimidade democrática e a *accountability* no ciclo orçamentário.

Além disso, avanta-se também, como possível alternativa ao sequestro do Orçamento pelo Poder Legislativo, a revisão do modelo de financiamento de campanhas eleitorais. O financiamento público, associado ao crescimento exponencial das emendas, tem reforçado a simbiose entre destinações orçamentárias e financiamento político informal. O financiamento privado, por sua vez, poderia compreender a possibilidade de pessoas físicas ou/e jurídicas realizarem doações diretamente a candidatos ou partidos, com regras de limite, transparência e fiscalização.

No passado, o financiamento privado empresarial, declarado inconstitucional pelo STF (ADI 4650), foi criticado por gerar desequilíbrios de representação, dada a concentração de recursos em determinados setores econômicos. Entretanto, o modelo atual tem produzido distorções ainda mais graves, pois ampliou a dependência dos parlamentares em relação ao Orçamento público, por meio das emendas orçamentárias, como mecanismo de sustentação eleitoral. Nesse sentido, a reintrodução de formas reguladas de financiamento privado — ainda que limitadas a pessoas físicas ou, eventualmente, com regras específicas para pessoas jurídicas — poderia reduzir a pressão sobre o orçamento público e devolver ao Executivo a

⁴²⁴ COUTO, 2025, p. 47-68.

prerrogativa constitucional de planejar e executar políticas públicas. Tal revisão exigiria parâmetros rígidos de controle, prestação de contas e sanções, mas poderia representar um instrumento mais transparente e institucionalizado do que a utilização indiscriminada de emendas parlamentares como moeda política de barganha.

Diante de todo esse cenário, torna-se, por fim, fundamental que o Executivo abandone a posição de mera reação às crises e assuma o protagonismo institucional na defesa da democracia, inclusive por meio da indução de reformas que delimitem, com clareza, os espaços decisórios dos Poderes e instituam salvaguardas normativas contra o avanço de práticas autoritárias ou iliberais. Mais do que medidas defensivas, a democracia brasileira exige ações afirmativas de proteção constitucional e reorganização institucional que evitem tanto o desequilíbrio funcional entre os Poderes quanto o esvaziamento político das promessas democráticas. Assim, a estabilidade do regime dependerá não apenas da preservação formal das regras do jogo, mas da capacidade de garantir, em sua substância, a continuidade do projeto democrático-constitucional inaugurado em 1988.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve como objetivo examinar o processo de enfraquecimento da democracia liberal constitucional no Brasil nos últimos anos, com ênfase nas práticas de erosão institucional, nas estratégias de desconstitucionalização promovidas a partir do interior do sistema e nas possibilidades de reconstrução democrática no contexto atual. A pesquisa partiu da teoria da democracia pluralista, articulando elementos do constitucionalismo, do liberalismo político e do conflito democrático como categorias fundamentais para compreender o cenário político-institucional recente. O trabalho foi estruturado em quatro capítulos principais, a fim de oferecer uma análise teórica, histórica, conceitual e empírica do caso brasileiro.

O primeiro capítulo desta dissertação foi dedicado à reconstrução crítica das principais teorias da democracia, com o intuito de estabelecer um referencial teórico robusto e plural para a análise das tensões contemporâneas da democracia brasileira. Foram examinadas cinco vertentes fundamentais: liberal, elitista, deliberativa, participativa e pluralista. A democracia liberal, como concebida a partir do Iluminismo europeu e do liberalismo político, que consolidou a articulação entre soberania popular, liberdade individual, propriedade privada e limitação do poder estatal e lançou as bases do constitucionalismo moderno ao defenderem a separação de poderes e a centralidade dos direitos civis e políticos como garantias contra a tirania. A democracia elitista, por sua vez, parte da concepção da democracia como um método competitivo de seleção de governantes, reconhecendo a inevitabilidade da representação política e enfatizando o protagonismo das elites dirigentes na condução do processo decisório. Já a democracia deliberativa enfatiza a importância da formação da vontade coletiva por meio do debate público fundamentado, de modo que a legitimidade das decisões não decorre apenas da regra da maioria, mas da qualidade dos argumentos debatidos em arenas institucionalizadas de deliberação. A democracia participativa, por outro lado, propõe a ampliação dos mecanismos de engajamento direto dos cidadãos nos processos políticos, superando a lógica estrita da representação, bem como defende que a cidadania deve ser

exercida de maneira contínua e substantiva, com o objetivo de redistribuir poder e aprofundar a legitimidade das decisões públicas. Por fim, a democracia pluralista é concebida como uma arena institucionalizada de competição entre grupos de interesse diversos, nos quais o conflito é não apenas tolerado, mas reconhecido como inerente à dinâmica democrática, de modo que o papel das instituições é garantir que essa competição se dê de maneira equilibrada e regulada. Dessa forma, a concepção pluralista fornece o ponto de partida teórico para a abordagem adotada no presente trabalho, ao permitir a análise da democracia como campo de disputa permanente, institucionalmente mediado, e vulnerável a dinâmicas de captura e esvaziamento.

Ainda no primeiro capítulo, foi também aprofundada a interseção entre democracia, liberalismo e constitucionalismo. A partir da análise demonstrou-se que, embora essas três tradições tenham origens distintas, sua convergência histórica está na conformação do modelo de democracia liberal constitucional, que visa combinar governo da maioria com garantias de direitos fundamentais e mecanismos institucionais de limitação do poder. Essa fusão exige a manutenção de um equilíbrio delicado entre a soberania popular e o respeito às regras do jogo democrático, sendo o texto constitucional o elemento normativo central para assegurar essa estabilidade.

Para mais, também no primeiro capítulo, foram desenvolvidos os conceitos de populismo, iliberalismo e autoritarismo, à luz da forma como essas categorias contribuem para a erosão das democracias constitucionais contemporâneas. O iliberalismo foi compreendido como uma reação ideológica aos valores liberais que estruturam o Estado de Direito, caracterizando-se por uma atuação que mantém as formas constitucionais, mas esvazia seu conteúdo normativo — sobretudo no que diz respeito à proteção de direitos fundamentais e à limitação do poder estatal. Trata-se, portanto, de uma prática que subverte os fundamentos do constitucionalismo liberal a partir do interior do próprio sistema, instrumentalizando suas garantias para implementar uma agenda iliberal. O populismo, por sua vez, foi analisado como uma lógica política antissistêmica baseada na construção de uma dicotomia entre o povo e as elites, sustentada por lideranças carismáticas que recorrem ao extremismo ideológico para oferecer soluções simplificadas a problemas

complexos. Ainda que não implique, necessariamente, em ruptura institucional ou violência, o populismo atua por meio da deslegitimação das instituições de controle, da redução dos espaços de dissenso e da mobilização permanente de afetos e antagonismos sociais. Já o autoritarismo, em sentido estrito, foi abordado como o estágio avançado desse processo de deterioração institucional, marcado pela supressão dos mecanismos constitucionalmente democráticos e pela concentração do poder em líderes — usualmente populistas e iliberais — que utilizam os instrumentos da própria democracia para corroê-la por dentro.

A análise demonstrou, ainda, que populismo e iliberalismo, embora distintos conceitualmente, não são excludentes, pois frequentemente se combinam para construir narrativas de apoio popular, fragilizar a oposição e legitimar. Assim, para compreender a forma como essas lideranças operam a degradação do regime democrático sem revogar suas bases formais, recorreu-se às noções de erosão democrática e de constitucionalismo abusivo, que explicam o uso instrumental da legalidade para corroer o conteúdo do Estado de Direito, sobretudo por meio de práticas desconstituintes.

O segundo capítulo, por seu turno, voltou-se à análise empírica do caso brasileiro. Identificou-se que, a partir das manifestações de 2013, houve uma inflexão no processo de amadurecimento institucional do país. A crise de representação, a deterioração da confiança pública e a polarização ideológica criaram um ambiente propício à ascensão de um projeto político autoritário. O processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em 2016, simbolizou uma inflexão nesse ciclo, consolidando um novo arranjo de poder no qual se naturalizou o enfraquecimento da legitimidade dos governos eleitos e o uso estratégico de mecanismos formais — como as emendas parlamentares — passou a operar como mecanismo de recomposição de maiorias legislativas, dissociado de critérios republicanos e da transparência orçamentária.

Nesse ambiente de instabilidade, erosão da confiança pública e polarização ideológica, consolidou-se o terreno para a emergência de um projeto político autoritário e iliberal, institucionalizado com a eleição de Jair Bolsonaro em 2018. Diante disso, desde o início do mandato, o governo promoveu, de maneira sistemática, o enfraquecimento dos pilares do

constitucionalismo democrático, por meio de práticas de corrosão institucional e subversão normativa.

O governo Bolsonaro promoveu, de forma deliberada, a reconfiguração da estrutura estatal e o esvaziamento dos mecanismos de freios e contrapesos. A militarização da administração pública — com a ocupação massiva de cargos civis por militares da ativa e da reserva — comprometeu a autonomia administrativa e rompeu com a separação funcional entre as esferas política e militar. Somado a isso, verificou-se a interferência direta nas Forças Armadas, inclusive com tentativas de envolvimento dos comandos militares em disputas institucionais, contrariando a lógica republicana que exige sua subordinação ao poder civil. Paralelamente, o governo implementou uma agenda de recrudescimento penal e de normalização da violência institucional, incentivando práticas repressivas por parte de agentes de segurança e enfraquecendo o compromisso estatal com os direitos e garantias fundamentais.

Durante a pandemia da Covid-19, essas tendências se intensificaram, com a relativização de direitos fundamentais por meio de omissões intencionais na formulação de políticas públicas, negação da ciência e disseminação de desinformação. A atuação do governo nesse período evidenciou o descompromisso com o princípio da dignidade da pessoa humana e com o dever constitucional de proteção à saúde e à vida. Simultaneamente, observou-se o comprometimento da autonomia do Poder Judiciário, especialmente com os ataques sistemáticos ao Supremo Tribunal Federal e às instituições eleitorais, em tentativas reiteradas de deslegitimar os resultados das urnas e desestabilizar a ordem constitucional.

No plano legislativo, o governo adotou como estratégia de sustentação a expansão da destinação de emendas parlamentares a aliados, instrumentalizando o orçamento público para assegurar apoio no Congresso Nacional. Essa prática, embora respaldada por dispositivos constitucionais, foi conduzida sem os requisitos mínimos de transparência, impessoalidade e controle, convertendo o orçamento em objeto de barganha política e comprometendo o caráter republicano da alocação de recursos. Além disso, o Executivo apoiou e se beneficiou da aprovação de emendas constitucionais

que favoreceram diretamente seus interesses políticos e eleitorais, como foi o caso da Emenda Constitucional nº 123/2022, que autorizou gastos extraordinários em ano eleitoral mediante decretação artificial de estado de emergência, fragilizando o regime fiscal e subvertendo os limites constitucionais de controle orçamentário.

A análise demonstrou que essas ações, embora amparadas por uma aparência de legalidade formal, constituíram manifestações inequívocas de constitucionalismo abusivo, na medida em que os dispositivos e procedimentos constitucionais foram instrumentalizados para sustentar um projeto de poder orientado à fragilização dos direitos fundamentais, ao enfraquecimento dos mecanismos de controle institucional e à corrosão das garantias do dissenso. O governo valeu-se de práticas normativamente legítimas para esvaziar a substância do regime democrático, mobilizando afetos autoritários e promovendo uma degradação institucional por meio de omissões e medidas que, embora formalmente válidas, subverteram a função protetiva da Constituição. Trata-se, assim, de uma forma progressiva de erosão democrática, conduzida de dentro das instituições e sob a lógica da normalidade institucional.

Esse processo teve como ápice a tentativa de golpe de Estado articulada por integrantes do governo e setores das Forças Armadas após a derrota eleitoral de 2022. Conforme revelado por investigações da Polícia Federal, tratou-se de um plano estruturado em múltiplos núcleos de atuação — jurídico, militar, político e de comunicação — com o objetivo de impedir a posse do presidente legitimamente eleito e perpetuar o bolsonarismo no poder. O episódio revelou não apenas a gravidade da ameaça institucional, mas também a fragilidade dos freios e contrapesos diante da captura progressiva de órgãos estatais, da instrumentalização das Forças Armadas e da persistência de uma cultura política autoritária que ainda encontra ressonância expressiva em setores do eleitorado. Longe de representar um desvio pontual, o plano golpista foi o desfecho lógico de uma trajetória política sustentada pela deslegitimação sistemática das instituições democráticas e pela banalização da ruptura institucional sob o manto da legalidade.

Por fim, o terceiro capítulo concentrou-se na análise da democracia brasileira no período posterior à posse do presidente Lula (PT), a partir do exame de dados empíricos e avaliações institucionais que permitem aferir a resiliência e as fragilidades do regime democrático após a tentativa de ruptura institucional. Indicadores produzidos por organizações como o *V-Dem Institute*, a *Freedom House* e o *World Justice Project* classificam o Brasil, reiteradamente, como uma democracia em situação frágil ou em processo de declínio, com desempenho insatisfatório em dimensões cruciais como liberdade de imprensa, independência do Judiciário, transparência governamental e confiança cívica nas instituições. Essas avaliações reforçam que, mesmo superado o ciclo governamental mais abertamente autoritário e iliberal, os efeitos estruturais da erosão institucional ainda impõem limites substanciais à consolidação democrática.

Nesse ponto, foi realizada uma análise comparativa com o caso dos Estados Unidos — sobretudo com os eventos que marcaram o fim do governo Trump, a tentativa de subversão eleitoral em 2020 e a sua eleição em 2024 — revelou lições importantes. Nessa seara, destacou-se a relevância da mobilização coordenada das instituições e da sociedade civil na contenção de projetos autoritários por vias institucionais.

No Brasil, a vitória eleitoral de Lula em 2022 representou, do ponto de vista institucional, uma oportunidade concreta de reorientação democrática. No entanto, os dados mais recentes sobre aprovação popular e desempenho governamental indicam que a reconstrução do pacto democrático está longe de ser um processo linear. A média de aprovação presidencial tem se mantido abaixo da maioria do eleitorado e os desafios econômicos, sociais e políticos que afetam a percepção pública da legitimidade governamental dificultam a rearticulação de um ambiente político estável e plural.

Nesse ínterim, embora não se verifiquem, no atual governo, práticas sistemáticas de corrosão institucional como aquelas observadas no ciclo anterior, a persistência de estruturas autoritárias, de mecanismos institucionais capturados e de um discurso iliberal e antidemocrático com significativa ressonância popular demonstram que a democracia brasileira permanece em uma posição vulnerável. Dessa forma, observa-se que a superação definitiva

da erosão institucional exige mais do que alternância de poder, requer um esforço contínuo de reafirmação dos princípios do constitucionalismo democrático e de reconstrução da confiança nas instituições como espaços legítimos de mediação dos conflitos sociais.

Isto posto, com base nessas análises, foram apresentadas propostas para a consolidação democrática, centradas na valorização do pluralismo político, na requalificação do debate público, no aprimoramento da transparência orçamentária e no fortalecimento das instituições de controle. A retomada do pacto constitucional de 1988 exige não apenas o respeito formal às normas, mas a ativação de seus princípios fundantes como diretrizes concretas para a ação governamental e para o exercício da cidadania.

Em síntese, esta dissertação procurou demonstrar que a democracia liberal constitucional brasileira encontra-se em um estágio decisivo: ou será fortalecida por meio de reformas institucionais que resgatem seu conteúdo normativo e funcional, ou continuará sujeita a ciclos de fragilidade institucional, autoritarismo latente e ataques aos seus fundamentos. O reconhecimento da centralidade do dissenso, da institucionalização dos conflitos e da proteção das minorias como princípios constitutivos da democracia é condição indispensável para a sua preservação e aprofundamento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA BRASIL. *PF prende mais dois suspeitos de participar de fraude no INSS*. Brasília: EBC, 11 jun. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2025-06/pf-prende-mais-dois-suspeitos-de-participar-de-fraude-no-inss>. Acesso em: 2 ago. 2025.

AGENDA DO PODER. *A imagem que se desfaz: Lula, o recuo do governo e a construção da rejeição*. Agenda do Poder, 2025. Disponível em: <https://agendadopoder.com.br/a-imagem-que-se-desfaz-lula-o-recuo-do-governo-e-a-construcao-da-rejeicao/>. Acesso em: 2 jul. 2025.

AVRITZER, Leonardo. Eleições e Democracia. In.: AVRITZER, Leonardo; SANTANA, Eliara; BRAGATTO, Rachel Callai (org.). *Eleições de 2022 e a reconstrução da democracia no Brasil*. - 1. ed. - Belo Horizonte: Autêntica, 2023. p. 10-22.

AVRITZER, Leonardo. O Futuro da Democracia no Brasil. In.: AVRITZER, Leonardo; SANTANA, Eliara; BRAGATTO, Rachel Callai (org.). *Eleições de 2022 e a reconstrução da democracia no Brasil*. - 1. ed. - Belo Horizonte: Autêntica, 2023. p. 284-291.

BEÇAK, Rubens; CASTRO, Guilherme de Siqueira. Resiliência Constitucional: uma revisão crítica da literatura brasileira. In: MEDRADO, Vitor Amaral; FERREIRA, Rafeal Alem Mello; GALUPPO, Marcelo Campos (org.). *Democracia e risco: perspectivas da Filosofia do Direito*. São Paulo: Editora Dialética, 2022. p. 30-41.

BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O *Fim das Ilusões Constitucionais de 1988?*. Revista Direito e Práxis, v. 10, n.3, 2019. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/37470/26483>. Acesso em 20 jul. 2025. p. 1769-1811

BENTHAM, Jeremy; MILL, John Stuart. *Uma Introdução aos princípios da moral e da legislação*. São Paulo: Abril, 1974. p. 9-18 e 26-28.

BITTENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. *Políticas públicas de Governo e de Estado – uma distinção um pouco complexa: necessidade de diferenciação entre modelos decisórios, arranjos institucionais e objetivos de políticas públicas de Governo e Estado*. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 12, n. 3, set./dez, 2021. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/28105/25410>. Acesso em: 25 mai. 2025. p. 631-667.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000. p. 17-71.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terras, 1986. p. 17-128.

BRAGA, Maria do Socorro S.; ALEXANDRE, Leone S.. Relação entre partidos políticos e governo: de Bolsonaro a Lula 3. In.: KERCHE, Fábio; MARJORIE, Marona (org.). *Governo Lula 3: reconstrução democrática e impasses políticos*. - 1. ed. - Belo Horizonte: Autêntica, 2025, págs. 149-163.

BRASIL. Congresso Nacional. Decreto-Lei nº 2.848/1940. *Código Penal*. 1940.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei Complementar nº. 97. *Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas*. 1999.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 12.850/2013. *Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências*. 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 13.964/2019. *Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal*. 2019.

BRASIL. *Portal institucional da Câmara dos Deputados*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>. Acesso em: 30 jul. 2025b.

BRASIL. *Portal institucional do Senado Federal*. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/hpsenado>. Acesso em: 30 jul. 2025c.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Portal da Legislação*. Brasília, DF. Disponível em: <https://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis>. Acesso em: 24 mai. 2025a.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001. *Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências*. 2001.

BRITO, Adriane Sanctis; MENDES, Conrado Hübner, SALES, Fernando Romani; AMARAL, Mariana Celano de Souza; BARRETO, Marina Shessarenko. *O caminho da Autocracia. Estratégias atuais de erosão democrática*. Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo (LAUT). Tinta-da-China Brasil. São Paulo, 2024. p. 7-41.

CÂMARA, Heloisa Fernandes; ALMEIDA, Ana Paula Cardoso. *Estratégias de erosão constitucional no Brasil: bolsonarismo e desconstituição por meios legais e administrativos*. Rev. Direito e Práxis., Rio de Janeiro, Vol. 14, N. 4,

2023. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/rdp/a/SmskCpLSGkryR8hZDjnbMyg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 06 abr. 2025. p. 2432-2462

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Orçamento de 2025 é sancionado com apenas dois vetos*. Brasília, 14 jan. 2025. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/noticias/1149721-orcamento-de-2025-e-sancionado-com-apenas-dois-vetos/>. Acesso em: 17 ago. 2025.

CÂMARA, Heloisa Fernandes; GORSODORF, Leandro Franklin; SILVA, Rita de Cássia Lins; ARAÚJO, Thiago Nogueira. A Constituição na Corda Bamba: Práticas Desconstituintes e Imaginário Bolsonarista. in: CRUZ, Alvaro Ricardo de Souza; CHUEIRI, Vera Karam (org.). *Erosão Constitucional*. Belo Horizonte: Arraes Editores Ltda. 2022. p. 19-42.

CERVI, Emerson Urizzi. *Reeleição de presidente no Brasil: quanto a avaliação de governo importa para a manutenção no cargo*. Revista Más Poder, n. 58, 2024, p. 99-120.

CHUEIRI, Vera Karam; KOZICKI, Katya; SILVA, Ana Cláudia Milani. Memória e Promessa: Riscos de uma Transição Inacabada para a Democracia Constitucional. in: CRUZ, Alvaro Ricardo de Souza; CHUEIRI, Vera Karam (org.). *Erosão Constitucional*. Belo Horizonte: Arraes Editores Ltda. 2022. p. 19-42.

CNN BRASIL. *Lula reforça que Receita não vai taxar Pix e que objetivo é evitar lavagem de dinheiro*. São Paulo: CNN Brasil, 12 jun. 2025. Disponível em:
<https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/lula-reforca-que-receita-nao-vai-taxar-pix-e-que-objetivo-e-evitar-lavagem-de-dinheiro/>. Acesso em: 2 ago. 2025.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Lula 3: presidencialismos de coalizão em tempos de governo congressional. In.: KERCHE, Fábio; MARJORIE, Marona (org.). *Governo Lula 3: reconstrução democrática e impasses políticos*. - 1. ed. - Belo Horizonte: Autêntica, 2025, p. 47-68.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. Tradução de Celso Mauro Paciornik. 1. Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005. p. 25-176.

DRINÓCZI, Tímea; BIEN-KACAŁA, Agnieszka. *Illiberal Constitutionalism in Poland and Hungary: The Deterioration of Democracy, Misuse of Human Rights and Abuse of the Rule of Law*. Abingdon; New York: Routledge, 2021. p. 20-38.

ESTADÃO. *Oito exemplos de ações de Donald Trump que estão desafiando limites legais*. 7 ago. 2025. Disponível em:
<https://www.estadao.com.br/internacional/oito-exemplos-de-aco-es-de-donald-trump-que-estao-desafiando-limites-legais-veja-lista-nprei>. Acesso em: 14 ago. 2025.

FERNANDES, João Pedro Lopes. *Constituição, Capitalismo e Sociedade: uma reconstrução das contribuições marxistas no Brasil pós-Constituição de 1988 para uma crítica do constitucionalismo*. Belo Horizonte, 2024. p. 10-53.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 42. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2022.

FOLHA DE S.PAULO. *Queda da aprovação de Lula parece fenômeno estrutural, não de conjuntura*. Folha de S.Paulo, São Paulo, 27 fev. 2025. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2025/02/queda-da-aprovacao-de-lula-parece-fenomeno-estrutural-nao-de-conjuntura.shtml>. Acesso em: 2 jul. 2025.

FREEDOM HOUSE. *Brazil: Freedom in the World 2025 Country Report*. Washington, D.C.: Freedom House, 2025. Disponível em: <https://freedomhouse.org/country/brazil/freedom-world/2025>. Acesso em: 1 mai. 2025.

FUKUYAMA, Francis. *Liberalismo e Seus Descontentes*. Tradução de Miguel Diogo. Portugal: Publicações Dom Quixote, 2022. p. 26-35 e 105-116.

FUKUYAMA, Francis. *Ordem e Decadência Política*. Da revolução industrial à globalização da democracia. Tradução de Nivaldo Montigelli Jr. Editora Rocco Digital, 2018. p. 536-573.

GENIAL/QUAEST. *Avaliação do governo federal e cenário eleitoral - maio de 2025*. Quaest Pesquisas e Consultoria, 2025a. Disponível em: <https://quaest.com.br/wp-content/uploads/2025/06/GENIALQUAESTNACMAIO25ELEICOES26.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2025.

GENIAL/QUAEST. *Avaliação do governo federal e cenário eleitoral - março de 2025*. Quaest Pesquisas e Consultoria, 2025b. Disponível em: <https://quaest.com.br/wp-content/uploads/2025/04/GENIALQUAESTMAR25ELEICOES26.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2025.

GENIAL/QUAEST. *Opinião pública nacional – Julho/2025*. Quaest Pesquisas e Consultoria, 2025c. Disponível em: <https://media-blog.genialinvestimentos.com.br/wp-content/uploads/2025/07/15180456/GENIALQUAESTNACJUL25.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2025.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. volume I. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 154-211.

HUQ, Aziz; GINSBURG, Tom. *How to Lose a Constitutional Democracy*. UCLA L. Rev. 78, 2018. Acesso em 10 mar. 2025. p. 80-168.

INSTITUTO DA DEMOCRACIA E DA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO. *A Cara da Democracia*. Portal do Instituto da Democracia. Belo Horizonte: INCT/IDDC, 2023. Disponível em: <https://www.institutodademocracia.org/>. Acesso em: 2 ago. 2025.

INSTITUTO LAUT. *Agenda de Emergência: Ato contínuo de vigilância democrática*. São Paulo: Instituto LAUT, 2022. Disponível em: <https://agendadeemergencia.laut.org.br/>. Acesso em: 2 ago. 2025.

IPSOS-IPEC. *Avaliação do governo federal - junho de 2025*. Ipsos Brasil, 2025. Disponível em: https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2025-06/Ipsos_Ipec_Avalia%C3%A7%C3%A3o%20do%20Governo%20Federal%20%28junho%29.pdf. Acesso em: 2 jul. 2025.

LANDAU, David. *Abusive Constitutionalism*. UC David Law Review, vol. 47, nov. 2013, p. 189-260.

LANDAU, David. The Myth of the Illiberal Democratic Constitution. In: SAJÓ, András; UITZ, Renáta; HOLMES, Stephen (orgs.). *Routledge Handbook of Illiberalism*. Abingdon: Routledge, 2022, p. 425-441.

LARUELLE, Marlene. *Illiberalism: A Conceptual Introduction*. East European Politics, v. 38, n. 2, p. 303–327, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/21599165.2022.2037079>. Acesso em 08 jun. 2025. p. 303–327.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as Democracias Morrem*. Tradução de Renato Aguiar. – 1. Ed. – Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p. 19-125 e p. 169-193.

LOCKE, John. *Dois Tratados do Governo Civil*. Tradução de Miguel Morgado. Biblioteca Nacional de Portugal: Edições 70, 2015. p. 381-394 e 468-528.

MACIEL, David. *Governo Bolsonaro, Bolsonarismo e Neofacismo*. Germinal: marxismo e educação em debate, Salvador, v.16, n.3, dez. 2024. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/63546/36343>. Acesso em 06 abr. 2025. p. 476-496.

MAIA FILHO, Mamede Said. Forças Armadas: destinação constitucional e o espectro do militarismo. In: MAIA FILHO, Mamede Said (org.). *Defesa do Estado e da Democracia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023. v. único. p. 157-194

MAIA FILHO, Mamede Said. Junho de 2013: Contestação e Ativismo em Torno do Imponderável. in.: MAIA FILHO, Mamede Said; REIS, Isaac (orgs.). *Crise Política, Democracia e Rupturas*. - 1. Ed. - Campinas, SP: Pontes Editores, 2020. p. 223-235

MELO, Carlos Ranulfo. Como será a democracia brasileira em 2026?. In.: AVRITZER, Leonardo; SANTANA, Eliara; BRAGATTO, Rachel Callai (org.). *Eleições de 2022 e a reconstrução da democracia no Brasil*. - 1. ed. - Belo Horizonte: Autêntica, 2023. p. 252-263.

MELO, Carlos Ranulfo. Lula 3: a difícil saga de um governo minoritário na Câmara dos Deputados. In.: KERCHE, Fábio; MARJORIE, Marona (org.). *Governo Lula 3: reconstrução democrática e impasses políticos*. - 1. ed. - Belo Horizonte: Autêntica, 2025, págs. 134-148.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Valores Democráticos. In.: KERCHE, Fábio; MARJORIE, Marona (org.). *Governo Lula 3: reconstrução democrática e impasses políticos*. - 1. ed. - Belo Horizonte: Autêntica, 2025, págs. 492-506.

MEYER, Emilio Peluso Neder. *Constitucionalismo e Comparativismo*. - 1. ed. - São Paulo: Editora Contracorrente, 2024. p. 13-42.

MILL, John Stuart. *O Governo Representativo*. Tradução de Manoel Innocêncio de L. Santos Jr. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1981. p. 5-71.

MILL, John Stuart. *Sobre a liberdade*. Tradução de Pedro Madeira. Ed. Especial. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011. p. 20-85.

MOSCA, Gaetano. *La Clase Política*. Sele. e introd. de Norberto Bobbio. México: FCE, 2004. p. 131-198.

MOUFFE, Chantal. *Sobre o Político*. Tradução de Fernando Santos. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2015. p. 1-130.

MOUNK, Yascha. *O Povo Contra a Democracia*. Tradução de Cássio de Arantes Leite. Editora: Companhia das Letras, 2019. p. 42-163.

NORD, Marina; LUNDSTEDT, Martin; ALTMAN, David; ANGIOLILLO, Fabio; BORELLA, Cecilia; FERNANDES, Tiago; GASTALDI, Lisa; GOOD GOD, Ana; NATSIKA, Natalia; LINDBERG, Staffan, I. *Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot*. University of Gothenburg: V-Dem Institute, 2024. Disponível em: https://www.v-dem.net/documents/51/v-dem_dr_2024_portuguese_lowres_v2.pdf. Acesso em: 01 mai. 2025. p. 11-46.

NUNES, Felipe; TRAUMANN, Thomas. A eleição que calcificou o país. In.: AVRITZER, Leonardo; SANTANA, Eliara; BRAGATTO, Rachel Callai (org.). *Eleições de 2022 e a reconstrução da democracia no Brasil*. - 1. ed. - Belo Horizonte: Autêntica, 2023. p. 23-32.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Tradução de Luis Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 9-64.

POLÍCIA FEDERAL. *Relatório final de investigação*. Brasília: Polícia Federal, 2024. Disponível em: <https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east->

1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2024/11/26160436/Relatorio-Final-PF-Site-2024-1.pdf. Acesso em: 13 abr. 2025. p. 5-878.

PRATES, Lucas de Souza. *O Supremo Tribunal Federal e a Defesa Responsiva da Democracia*. Belo Horizonte, 2025. Disponível em: <[https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/80701/5/Lucas de Souza Prates Dissertac%cc%a7a%cc%83o Final.pdf#page=52.10](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/80701/5/Lucas%20de%20Souza%20Prates%20Dissertac%cc%a7a%cc%83o%20Final.pdf#page=52.10)>. Acesso em: 13 abr. 2025. p.14-52.

RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997. p. 3-49 e 211-257.

REDAÇÃO DATAFOLHA. *Pesquisa nacional - avaliação do governo Lula*. Instituto Datafolha, jun. 2025. Disponível em: <https://media.folha.uol.com.br/datafolha/2025/06/16/icr2syhqrndrascky9pg1y7q4ddchgidhdzwor6eg-c.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2025.

RENNÓ, Lucio; SASSI, ISAAC. Lula e a “terra incógnita”: a relação Executivo-Legislativo no Brasil sob nova égide institucional. In.: KERCHE, Fábio; MARJORIE, Marona (org.). *Governo Lula 3: reconstrução democrática e impasses políticos*. - 1. ed. - Belo Horizonte: Autêntica, 2025, págs. 120-133.

ROHLING, Marcos; POHLENZ, Marilu. *Constitucionalismo, Democracia e Estado de Direito: Uma Discussão Filosófica sobre o Estado Democrático de Direito na Constituição Federal de 1988*. Lex Humana, v.16, n. 2, 2024. p. 79-106.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social*. Tradução de Antonio de Padua Danesi. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 19-20 e 71-108.

SARTORI, Giovanni. *The Theory of Democracy Revisited*. New Jersey: Chatham House Publishers, Inc, 1987. p. 17-85.

SCHEPPELE, Kim Lane. *Autocratic Legalism*. The University of Chicago Law Review. Vol. 85, No. 2, March, 2018, p. 545-584.

SCHMIDT, Flávia de Holanda. *Presença de militares em cargos e funções comissionadas do Executivo Federal*. Nota técnica n. 63, Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, set. 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11211/8/NT_63_Diest_Presenca_militares.pdf. Acesso em: 20 jun. 2025. p. 5-22.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961. p. 282-360.

SILVESTRE FILHO, Irajá. *Efeitos da impositividade das emendas parlamentares no Orçamento Geral da União*. 2023. Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, 2023. Disponível em:

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/647844/Edeitos_impositividade_emendas_parlamentares_orcamento_geral_uniao.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 2 jul. 2025. p. 7-47.

SMITH, Adam. *A riqueza das Nações*. Tradução de Daniel Moreira Miranda. 1. ed. São Paulo: Edipro, 2022. p. 754-828.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira. *Democracia em Crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional*. São Paulo: Contracorrente; Eduerj, 2020. p. 1-45.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *STF restabelece parcialmente decreto que eleva alíquotas do IOF*. Brasília: STF, 28 jun. 2025. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-restabelece-parcialmente-decreto-que-eleva-aliquotas-do-iof/>. Acesso em: 2 ago. 2025.

THORNHILL, Chris. *A Sociology of Constitutions: Constitutions and State Legitimacy in Historical-Sociological Perspective*. 2018. p. 343-346.

THORNHILL, Chris. *Crise Democrática e Direito Constitucional Global*. São Paulo: Contracorrente, 2021. p. 200-352.

THE GUARDIAN. *Trump promised to be a dictator on day one. We're now past day 200*. 10 ago. 2025. Disponível em: <https://www.theguardian.com/us-news/2025/aug/10/donald-trump-authoritarian-democracy>. Acesso em: 14 ago. 2025.

TOCQUEVILLE, Alexis. *A Democracia na América: Livro II - sentimentos e opiniões*. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2004. p. 113-195.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *TSE declara inelegíveis Bolsonaro e Braga Netto por abuso de poder no Bicentenário da Independência*. Brasília: TSE, 31 out. 2023. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Outubro/tse-declara-inelegiveis-bolsonaro-e-braga-netto-por-abuso-de-poder-no-bicentenario-da-independencia>. Acesso em: 2 ago. 2025.

WORLD JUSTICE PROJECT. *Constraints on government powers: Brazil*. In: *Rule of law index 2024*. Washington, D.C.: World Justice Project, 2024. Disponível em: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2024/Brazil/Constraints%20on%20Government%20Powers/>. Acesso em: 1 mai. 2025.

APENDICE – ANÁLISE DA RELAÇÃO DO GOVERNO DE JAIR BOLSONARO COM AS EMENDAS CONSTITUCIONAIS PROMULGADAS DE 2019 A 2022

A metodologia empregada para a elaboração do quadro e o tratamento das informações foi estruturada em etapas sucessivas.

A primeira etapa, relativa à “Emenda”, consistiu no levantamento das Emendas Constitucionais promulgadas durante o período de governo de Jair Bolsonaro (2019 a 2022), conforme informações oficiais disponíveis em portais da Presidência da República⁴²⁵.

A segunda etapa, referente ao “Autor”, correspondeu à verificação da autoria das proposições, com o intuito de aferir sua eventual vinculação com o governo Bolsonaro. Para tanto, foram consultadas as informações disponibilizadas nos sítios oficiais das Casas Legislativas de origem das propostas — Câmara dos Deputados⁴²⁶ ou Senado Federal⁴²⁷.

A terceira, concernente à “Finalidade”, envolveu a análise do conteúdo normativo das emendas promulgadas, com o objetivo de delimitar a finalidade de cada medida. Essa análise também se baseou nas fontes oficiais da Presidência da República⁴²⁸.

A quarta, atinente à “Posição”, consistiu na identificação da posição do governo quanto à proposta de emenda constitucional (PEC) antes de sua conversão em norma constitucional. O procedimento analítico foi dividido em dois momentos: (1) inicialmente, verificou-se a orientação de voto da bancada governista na votação da Casa Legislativa revisora das propostas – Câmara dos Deputados⁴²⁹ ou Senado Federal⁴³⁰ –, conforme registrado nos portais oficiais do Congresso Nacional; na ausência de orientação da bancada, analisou-se o voto do líder do governo; (2) em seguida, apurou-se a posição

⁴²⁵ BRASIL, 2025a.

⁴²⁶ BRASIL, 2025b.

⁴²⁷ BRASIL, 2025c.

⁴²⁸ BRASIL, 2025a.

⁴²⁹ BRASIL, 2025b.

⁴³⁰ BRASIL, 2025c.

pessoal do então presidente Jair Bolsonaro, a partir de pronunciamentos oficiais e declarações veiculadas pela imprensa.

Importa destacar que essa dupla checagem foi adotada com o propósito de investigar eventuais pressões, internas ou externas, que pudessem influenciar a orientação da bancada ou do líder do governo, comprometendo a fidelidade da posição institucional em relação ao discurso público do presidente. Ao final dessa análise, observou-se que, majoritariamente, as orientações da bancada e do líder do governo estavam alinhadas à posição presidencial. Nos casos de divergência, adotou-se como parâmetro analítico a posição de Jair Bolsonaro, com o devido registro da discrepância no quadro, considerando que o objeto da pesquisa é aferir a equivalência entre a aprovação da proposta, o alinhamento do presidente e os efeitos político-institucionais da medida.

A quinta etapa, intitulada “Análise”, consistiu no exame do contexto político da proposição, por meio da coleta de informações publicadas na mídia durante o período de sua tramitação, com o objetivo de compreender a atuação de Jair Bolsonaro e a influência político-institucional da medida.

A sexta etapa, denominada “Arranjo”, implicou a avaliação das variáveis extraídas nas etapas anteriores, com a finalidade de classificar cada proposta como expressão de um arranjo institucional de “Estado” ou de “governo”. Para essa classificação, adotou-se, em um primeiro momento, a distinção⁴³¹ entre regras materialmente constitucionais, as quais englobam os dispositivos que edificam o núcleo normativo da Constituição e definem o arcabouço jurídico do Estado, das regras formalmente constitucionais, as quais correspondem às demais disposições do texto constitucional. Em um segundo momento, utilizou-se a distinção corrente na análise de políticas públicas⁴³² entre políticas de governo, marcadas por seu caráter transitório e frequentemente eleitoral, e políticas de Estado, associadas à estabilidade institucional e ao tratamento de questões estruturais.

⁴³¹ FERREIRA FILHO, 2022.

⁴³² BITTENCOURT; RECK, 2021, p. 631-667.

Por fim, a sétima etapa, denominada “Impacto”, buscou aferir, com base nas variáveis anteriores, se o objetivo da medida possuía natureza “ampla” ou “eleitoreira”. Para tanto, considerou-se de impacto amplo a política cujos efeitos se dirigem ao Estado ou à sociedade como um todo, de forma transversal. Em contrapartida, classificou-se como de impacto eleitoreiro a medida cujos benefícios se concentram em grupos ou segmentos específicos da população, geralmente identificados com a base de apoio eleitoral do então presidente.

Emenda	Autor	Finalidade	Posição	Análise	Arranjo	Impacto
<u>128/2022</u>	sen. Ana Amélia (PP/RS)	Proibiu criação de despesas sem previsão de fontes orçamentárias e financeiras.	favorável	Nasceu de demanda do movimento municipalista. Durante reuniões com prefeitos, Bolsonaro defendeu a aprovação da proposta.	Estado	amplo
<u>127/2022</u>	Dep. André Figueiredo (PDT/CE)	Viabilizou o pagamento do piso salarial da enfermagem	favorável	Aprovada após o STF suspender a aplicação da Lei 14.434/22 (criou o piso salarial), tendo em vista que a norma não previu as fontes orçamentárias para a sua aplicação (ADI 7222).	governo	eleitoreiro
<u>126/2022</u>	Sen. Marcelo Castro (MDB/PI)	Instituiu o novo arcabouço de regras fiscais com ampliação do teto de gastos	contrário*	Formulada pelo governo de transição de Lula. Possibilitou ao governo ultrapassar o teto de gastos para o pagamento de benefícios sociais.	governo	amplo
<u>125/2022</u>	Sen. Rose de Freitas (MDB/ES)	Instituiu no Recurso Especial o requisito da relevância das questões de direito federal infraconstitucional	favorável*	Formulada para descongestionar o sistema judiciário. A proposta foi relatada na Câmara dos Deputados pela dep. Bia Kicis (PL/DF), forte aliada do então presidente Bolsonaro.	estado	amplo

<u>124/2022</u>	Sen. Eliziane Gama (Cidadania/MA)	Instituiu o piso salarial nacional do enfermeiro	favorável	Proposta apresentada por acordo entre Bolsonaro e a classe empresarial para viabilizar a sanção da Lei 14.434/22 (criou o piso salarial para enfermeiros).	governo	amplo
<u>123/2022</u>	Sen. Fernando Bezerra Coelho (MDB/PE)	Aumentou os valores pagos pelo Auxílio Brasil, permitiu o pagamento do Vale-Gás e instituiu auxílios a taxistas e caminhoneiros.	favorável	Permitiu que Bolsonaro injetasse dinheiro em programas sociais até o fim de 2022 sem as amarras da legislação eleitoral. A medida foi declarada parcialmente inconstitucional pelo STF em virtude do ano eleitoral (ADI 7212).	governo	eleitoreiro
<u>122/2022</u>	Dep. Cacá Leão (PP/BA)	Aumentou o limite de idade para indicação de ministros de tribunais superiores e juízes de segunda instância.	favorável	A PEC ganhou tração para ser uma operação para abrir caminho para a indicação de aliados do governo ao STF.	governo	eleitoreiro
<u>121/2022</u>	Dep. Rodrigo de Castro (PSDB/MG)	Restabeleceu benefícios tributários a empresas de tecnologia da informação e de semicondutores.	favorável **	A medida foi negociada para aprovar a PEC Emergencial (EC 109) sobre a política desonerações, a fim de viabilizar o pagamento do auxílio emergencial.	governo	eleitoreiro
<u>120/2022</u>	Dep. Valtenir Pereira (MDB/MT)	Instituiu a política remuneratória e da valorização dos agentes comunitários de saúde e de combate às endemias	contrário ***	Aprovada após Bolsonaro vetar parte da Lei 14.434/22 (criou o piso salarial desses agentes), a qual exigia uma correção anual do piso pelo INPC.	governo	amplo
<u>119/2022</u>	Sen. Marcos Rogério (PL/RO)	Anistiou prefeitos e governadores que deixaram de	favorável*	Oriunda de demanda da Confederação Nacional dos Municípios, a	governo	eleitoreiro

		aplicar os recursos vinculados à educação nos anos de 2020 e 2021 em razão da Covid-19.		proposta foi apoiada pela base do governo.		
<u>118/2022</u>	Sen. Alvaro Dias (PODEMOS/PR)	Excluiu do regime de monopólio estatal os materiais radioativos de uso médico e permitiu a fabricação pela iniciativa privada.	favorável	A proposta foi amplamente criticada pela oposição por resultar em aumento de preço dos produtos e na formação de oligopólios.	governo	eleitoreiro
<u>117/2022</u>	Sen. Carlos Fávaro (PSD/MT)	Perdoou partidos por descumprimento de cotas eleitorais.	favorável **	A matéria foi considerada de consenso entre base e oposição, sobretudo para beneficiar os partidos nas eleições de 2022.	governo	eleitoreiro
<u>116/2022</u>	Sen. Marcelo Crivella (REP/RJ)	Isentou do pagamento do IPTU os imóveis alugados para templos religiosos de qualquer culto	favorável	A proposta nasceu de um antigo pleito da bancada evangélica, base eleitoral de Bolsonaro.	governo	eleitoreiro
<u>115/2022</u>	Sen. Eduardo Gomes (PL/TO)	Incluiu a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais e fixou a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais.	favorável	A proposta foi apresentada pelo então líder do governo no Congresso. Assim, qualquer nova alteração na legislação, inclusive aquelas referentes à responsabilização das plataformas, tornou-se de competência da União.	Estado	amplo
<u>114/2021</u>	Senado Federal	Estabeleceu os limites de pagamento dos precatórios e a aplicação dos recursos economizados	favorável	A proposta foi originada de trechos da PEC 23/2021 (ajuste fiscal). O objetivo da matéria foi criar um teto para o pagamento dos	governo	eleitoreiro

		os em 2022 exclusivamente em seguridade social e em programas de transferência de renda.		precatórios, a fim de abrir margem no teto de gastos para o pagamento de programas sociais.		
<u>113/2021</u>	Presidência da República	Mudou a regra de atualização do teto de gastos da União para abrir margem no Orçamento para financiamento do Auxílio Brasil.	favorável	Alterou a fórmula de cálculo do teto de gastos para criar um subteto para o pagamento de precatórios, a fim de conceder mais dinheiro ao governo para o pagamento de benefícios.	governo	eleitoreiro
<u>112/2021</u>	Sen. Raimundo Lira (MDB/PB)	Aumentou os repasses da União para o Fundo de Participação de Estados e Municípios.	favorável	Em discurso, realizado em 2019, durante a Marcha dos Prefeitos, Bolsonaro declarou amplo apoio à PEC.	estado	eleitoreiro
<u>111/2021</u>	Dep. Carlos Sampaio (PSDB/SP)	Previu contagem em dobro para votos dados a mulheres e negros para efeito da distribuição do fundo partidário e eleitoral e constitucionizou a fidelidade partidária.	sem registro suficiente ***	Não foram identificados posicionamentos do governo quanto a PEC. Porém, a sua aprovação foi utilizada para deslegitimar o sistema eleitoral por Bolsonaro.	estado	amplo
<u>110/2021</u>	Sen. Vicentinho Alves (PL/TO)	Estabeleceu o convalescimento de todos os atos administrativos praticados nos cinco primeiros anos da autonomia do estado do Tocantins.	favorável	A proposta cancelou o julgamento do STF, na ADI 598, que exonerou candidatos do estado do Tocantins.	governo	eleitoreiro
<u>109/2021</u>	Sen. Fernando Bezerra	Conhecida como "PEC emergencial"	favorável	De autoria da equipe econômica do governo, a	governo	amplo

	Coelho (MDB/PE)	, estabeleceu medidas para o governo cortar gastos, como a redução da jornada do serviço público com redução de vencimentos e vedação de novas despesas obrigatórias.		matéria visou a retomada do pagamento do Auxílio Emergencial sem o cumprimento das regras fiscais. Ainda, introduziu regras fiscais próprias para períodos de calamidade.		
<u>108/2020</u>	Dep. Raquel Muniz (PSC/MG)	Ampliou o alcance e tornou permanente o Fundeb	favorável	Durante a negociação, membros do governo tentaram destinar parte do benefício para programas do governo. Porém, ao não encontrar apoio, a equipe governista apoiou a proposta em troca de seu pleito ser incluído em outra votação.	estado	amplo
<u>107/2020</u>	Sen. Randolfe Rodrigues (REDE/AP)	Adiou as eleições municipais de outubro para novembro de 2020	sem registro suficiente ***	Durante a negociação, partidos de centro informaram que seriam contrários à proposta com o aval de Bolsonaro, tendo em vista que a data escolhida para o pleito poderia beneficiar a oposição. Porém, a posição de Bolsonaro não foi repercutida.	estado	amplo
<u>106/2020</u>	Dep. Rodrigo Maia (DEM/RJ)	Conhecida como "PEC do Orçamento de Guerra", criou um regime extraordinário o fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de	favorável	Nasceu sob a premissa de socorrer as instituições financeiras, mas também concentrou poderes no presidente.	Estado	amplo

		calamidade pública				
<u>105/2019</u>	Sen. Gleisi Hoffmann (PT/PR)	Instituiu a transferência direta a estados, municípios e ao Distrito Federal, de recursos de emendas parlamentares individuais ao Orçamento	favorável	Embora tenha concedido mais poder ao Legislativo, a matéria não encontrou resistência de Bolsonaro, que defendeu a autonomia dos entes federados como forma de buscar apoio no Congresso e nas prefeituras.	Estado	eleitoreiro
<u>104/2019</u>	Sen. Cássio Cunha Lima (PSDB/PB)	Alterou o quadro das polícias penais e criou os cargos dos agentes penitenciários.	favorável	A proposta contou com o apoio do governo, sobretudo por ser um pleito de um grupo da base eleitoral.	governo	eleitoreiro
<u>103/2019</u>	Presidência da República	Reforma da Previdência	favorável	A proposta foi de autoria do próprio governo, elaborada pelo ministério da Economia.	Estado	amplo
<u>102/2019</u>	Poder Legislativo	Excluiu do teto de gastos o dinheiro que a União repassa a estados, DF e municípios pela exploração de petróleo.	favorável	A proposta contou com o apoio do governo que esperava arrecadar mais com leilões de blocos de pré-sal da plataforma continental e angariar apoio junto aos prefeitos.	Estado	eleitoreiro
<u>101/2019</u>	Dep. Alberto Fraga (DEM/DF)	Permitiu o acúmulo de cargos por policiais e bombeiros militares.	favorável	A PEC foi utilizada como uma contrapartida com os militares para que o governo conseguisse apoio para avançar na reforma da previdência.	governo	eleitoreiro
<u>100/2019</u>	Dep. Hélio Leite (DEM/PA)	Definiu que a execução obrigatória das emendas de bancadas seguirá as mesmas	contrário ***	A proposta foi em direção contrária ao governo por permitir maior ingerência no Orçamento pelo Legislativo e uniu partidos de	Estado	amplo

		regras das emendas individuais.		diferentes espectros políticos.		
--	--	---------------------------------	--	---------------------------------	--	--

** Bancada do governo liberada*

*** Sem registro de orientação da bancada ou líder do governo*

**** Votação da bancada ou do líder do governo divergente com a posição de Jair Bolsonaro*

Fonte: Elaborado pela autora (2025).