

SEVEN

EDITORA
2025

DEMOCRACIA EM CRISE

VINÍCIUS
FIGUEIREDO
DE SOUZA

EDITORA CHEFE

Prof^o Me. Isabele de Souza Carvalho

EDITOR EXECUTIVO

Nathan Albano Valente

AUTOR DO LIVRO

Vinícius Figueiredo de Souza

PRODUÇÃO EDITORIAL

Seven Publicações Ltda

EDIÇÃO DE ARTE

Evellyn Thais de Souza

EDIÇÃO DE TEXTO

Stephanie Caroline Meyer de Quadros

BIBLIOTECÁRIA

Bruna Heller

IMAGENS DE CAPA

Evellyn Thais de Souza

2025 by Seven Editora

Copyright © Seven Editora

Copyright do Texto © 2025 Os Autores

Copyright da Edição © 2025 Seven Editora

O conteúdo do texto e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Seven Publicações Ltda. Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

A Seven Publicações Ltda é comprometida em garantir a integridade editorial em todas as etapas do processo de publicação, evitando plágio, dados ou resultados fraudulentos e impedindo que interesses financeiros comprometam os padrões éticos da publicação.

Situações suspeitas de má conduta científica serão investigadas sob o mais alto padrão de rigor acadêmico e ético.



O conteúdo deste Livro foi enviado pelos autores para publicação de acesso aberto, sob os termos e condições da Licença de Atribuição Creative Commons 4.0 Internacional

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

S729d Souza, Vinícius Figueiredo de.
Democracia em Crise [recurso eletrônico] / Vinícius Figueiredo de Souza. – São José dos Pinhais, PR: Editora Seven, 2025.
Dados eletrônicos (1 PDF).

ISBN 978-65-6109-229-6

1. Democracia. 2. Direito. 3. Crise (direito). 4. Cidadania – aspectos sociais. I. Título.

CDU 321.7

Bruna Heller - Bibliotecária - CRB10/2348

Índices para catálogo sistemático:

1 Democracia 321.7

DOI: 10.56238/livrosindi202552-001

Seven Publicações Ltda
CNPJ: 43.789.355/0001-14
editora@sevenevents.com.br
São José dos Pinhais/PR

AUTOR DO LIVRO

VINÍCIUS FIGUEIREDO DE SOUZA

Doutor em Direito

Professor de Direito Constitucional na Faculdade
de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro

Advogado no Rio de Janeiro

APRESENTAÇÃO

O livro *Democracia em Crise* nasce de uma inquietação urgente: compreender como novas formas de autoritarismo corroem as democracias sem recorrer a golpes explícitos. O autor apresenta o conceito de infralegalismo autoritário, um mecanismo que, em vez de tanques ou quarteladas, utiliza portarias, instruções normativas e atos administrativos aparentemente banais para enfraquecer direitos e valores constitucionais.

A obra explica como essa estratégia se diferencia dos autoritarismos clássicos. Longe de se impor pela força bruta, infiltra-se de maneira sorrateira no ordenamento jurídico, deslocando o centro da decisão para esferas técnicas e pouco transparentes. Essa prática, segundo o autor, alcançou um ponto crítico no Brasil durante o governo Bolsonaro, quando uma avalanche de atos infralegais minou políticas públicas essenciais em áreas como saúde, educação e direitos humanos.

O fio condutor da análise é a tensão entre constitucionalismo, democracia e direitos fundamentais. O autor destaca que não há primazia de um sobre o outro, mas sim a necessidade de equilíbrio dinâmico. Referências a pensadores como Dworkin, Müller e Habermas ajudam a mostrar que a democracia só se sustenta se for mais do que governo da maioria: deve ser também respeito às minorias e garantia efetiva de direitos.

Em seguida, o livro mergulha no debate contemporâneo sobre a crise da democracia. Relatórios internacionais, como os do IDEA, apontam retrocessos globais em representação política e liberdades fundamentais. Episódios como a invasão ao Capitólio em 2021 e os ataques em Brasília em 2023 são tratados como sintomas de um fenômeno que ultrapassa fronteiras, sinalizando uma fragilidade estrutural do modelo democrático liberal.

A análise prossegue com a ascensão da extrema direita, tanto no Brasil quanto em outros países. O autor mostra como crises econômicas, escândalos políticos e a disseminação de fake news criaram terreno fértil para discursos simplistas e polarizadores. Inspirado em autores como Cas Mudde e Chantal Mouffe, o livro evidencia como o populismo autoritário se apresenta como “voz do povo” ao mesmo tempo em que mina as instituições democráticas.

Outros conceitos fundamentais são explorados: o constitucionalismo abusivo, que manipula reformas constitucionais para enfraquecer a democracia; o legalismo autoritário, que instrumentaliza leis ordinárias para concentrar poder; e o já citado infralegalismo autoritário, que usa atos administrativos menores para desmontar políticas públicas. Ao comparar essas categorias, o autor mostra como o autoritarismo contemporâneo atua de maneira sofisticada e formalmente legal.

O caso brasileiro ocupa lugar central. A eleição e o governo de Jair Bolsonaro são analisados como expressão de um movimento mais amplo de erosão democrática. A utilização intensa de decretos, nomeações e medidas administrativas ilustra como o Executivo pode corroer a ordem democrática por dentro, sem necessidade de rupturas formais. Esse diagnóstico coloca o Brasil como um “laboratório” de práticas autoritárias modernas.

Por fim, o livro conclui que enfrentar o infralegalismo autoritário exige mais do que boas intenções: requer vigilância institucional, mobilização social e o fortalecimento das bases do constitucionalismo democrático. A

democracia, afirma o autor, pode morrer não pelas mãos de generais, mas pelas canetas de líderes eleitos. Reconhecer essa ameaça é o primeiro passo para preservar os valores constitucionais e reconstruir a confiança no projeto democrático.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 DEMOCRACIA EM CRISE: A ASCENSÃO DA EXTREMA DIREITA E O INFRALEGALISMO AUTORITÁRIO.....	9
2.1 CONSTITUCIONALISMO, DIREITOS FUNDAMENTAIS E DEMOCRACIA.....	9
2.2 A CRISE DA DEMOCRACIA.....	16
2.3 A ASCENSÃO DA EXTREMA DIREITA.....	24
2.4 CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO.....	34
2.5 LEGALISMO AUTORITÁRIO.....	39
2.6 INFRALEGALISMO AUTORITÁRIO.....	43
2.7 A ADPF COMO MECANISMO DE CONTROLE DO PODER PÚBLICO E DE PROTEÇÃO DA DEMOCRACIA.....	49
3 CONCLUSÃO.....	56
REFERÊNCIAS.....	59

A democracia contemporânea não morre mais, necessariamente, com o barulho de tanques nas ruas ou com a dissolução de parlamentos. Seu fim pode ser um processo silencioso, gradual e eminentemente burocrático, executado não contra a legalidade, mas através dela. Estamos testemunhando uma era em que governos democraticamente eleitos se tornam os agentes de uma erosão institucional que corrói o sistema por dentro, de maneira metódica e, para muitos, imperceptível.

Essa transformação sutil do autoritarismo representa um dos maiores desafios para a teoria democrática e para a defesa dos direitos fundamentais no século XXI. Em vez de uma ruptura abrupta com a ordem vigente, assistimos a um processo de asfixia lenta, onde os instrumentos do próprio Estado de Direito — decretos, portarias, instruções normativas — são convertidos em armas contra os valores constitucionais que deveriam proteger, num paradoxo que desafia nossas concepções tradicionais de golpe.

O problema central que esta obra enfrenta, portanto, é a insuficiência dos modelos clássicos de análise para capturar essa nova gramática do poder autoritário. Conceitos forjados para explicar rupturas violentas ou grandes reformas constitucionais se mostram inadequados para decifrar um autoritarismo que avança discretamente, por meio de atos administrativos de hierarquia inferior, longe dos holofotes do debate público.

Diante desse cenário, surgem questionamentos urgentes: como compreender um governo que, sem rasgar formalmente a Constituição, consegue esvaziar seu sentido e sua força normativa? Como identificar a ameaça e construir mecanismos de defesa quando ela se disfarça em uma aparente normalidade técnica e burocrática, operando no cotidiano da máquina pública? É a busca por respostas a essas perguntas que move a presente investigação.

É para nomear e analisar esse fenômeno específico que este livro propõe o conceito de infralegalismo autoritário. Com ele, descrevemos a utilização estratégica e deliberada de normas de hierarquia inferior — aquelas situadas abaixo das leis ordinárias — como a principal ferramenta para o desmonte de políticas públicas, para a restrição de direitos e, em última instância, para a subversão da ordem constitucional.

Argumentamos que essa modalidade de exercício do poder se tornou uma tática central de governos populistas de extrema direita em todo o mundo. O infralegalismo autoritário lhes permite avançar sua agenda antidemocrática de maneira formalmente legal, mas materialmente inconstitucional, evitando o custo político de alterar a Constituição ou de aprovar leis impopulares no Legislativo, transferindo o centro de decisão para esferas de menor transparência e controle social.

Para desenvolver essa tese, a obra foi estruturada de forma a guiar o leitor do geral ao particular. Primeiramente, mergulhamos no debate teórico sobre a crise global da democracia, dialogando com autores que analisam a ascensão do populismo e as novas faces do autoritarismo. Este passo inicial constrói a base conceitual sobre a qual nossa análise se apoiará, situando o fenômeno brasileiro em um contexto internacional.

Em seguida, dedicamo-nos a um esforço de diferenciação teórica. Apresentamos como o infralegalismo autoritário se distingue de conceitos correlatos, mas não idênticos, como o constitucionalismo abusivo e o legalismo autoritário. Ao demonstrar a especificidade de sua lógica e de seus mecanismos, buscamos evidenciar a originalidade e a pertinência analítica do conceito aqui proposto.

O coração deste trabalho, contudo, reside na análise aprofundada do caso brasileiro durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), que tratamos como um laboratório paradigmático dessa prática. Por meio do estudo de atos concretos nas áreas de meio ambiente, saúde, educação e direitos humanos, demonstramos como o infralegalismo autoritário operou na prática para desfigurar políticas consolidadas e violar preceitos constitucionais.

Ao final, este livro não busca apenas oferecer um diagnóstico, mas também um alerta. Compreender como a democracia pode ser erodida pelas canetas que assinam atos infralegais é o primeiro e indispensável passo para fortalecer nossas instituições e criar mecanismos de vigilância e resistência. A maior ameaça, concluímos, pode não estar naquilo que afronta abertamente a lei, mas naquilo que a instrumentaliza para seus próprios fins destrutivos.

Os abalos provocados pela ascensão da extrema direita expõem a atual fragilidade do Estado de Direito Democrático Constitucional. Isso ressalta a contínua relevância de discussões clássicas, como a tensão entre constitucionalismo, direitos fundamentais e democracia. Ao mesmo tempo, novos debates emergem com crescente importância, como o constitucionalismo abusivo, o legalismo autoritário e o infralegalismo autoritário. Diante desse cenário, exploraremos essas categorias e discussões, sem a pretensão de esgotar o tema, dada a vasta literatura existente e o fato de não constituírem o foco principal desta obra. Além disso, será realizada uma análise crítica sobre o avanço da extrema direita na contemporaneidade e seus impactos sobre as instituições democráticas.

2.1 CONSTITUCIONALISMO, DIREITOS FUNDAMENTAIS E DEMOCRACIA

Constitucionalismo, direitos fundamentais e democracia são ideias-chave para o Estado de Direito contemporâneo, entretanto, não raro, apresentam certa tensão, como, por exemplo, a vedação de uma maioria – ainda que absoluta – determinar a supressão de direitos fundamentais básicos. Anote-se que o fenômeno não significa a anulação de um conceito pelo outro, mas sim a necessidade de convivência harmônica deles em uma sociedade civilizada.

O constitucionalismo é fundamental para o modelo de sociabilidade liberal-burguês. A princípio, pode ser entendido apenas como a valorização da Constituição do país, ou seja, o reconhecimento de que tais normas são a forma jurídica que organiza as instituições políticas e sociais.

Entretanto, partindo de uma concepção material, o constitucionalismo pode ser considerado a limitação do poder do Estado, tendo em vista a arquitetura institucional da distribuição e controle do poder, qual seja, a separação dos poderes, os direitos fundamentais e a democracia. Ocorre que, tanto os direitos fundamentais, como a democracia, podem entrar em certo conflito. Ainda que pelo voto popular (democracia), não se pode retirar do acordo constitucional os direitos fundamentais. Com isso, constitucionalismo, democracia e direitos fundamentais são categorias que apresentam tensão entre si, embora de necessária convivência harmônica.

O Estado Democrático de Direito há muito produz um impasse que parece ser inerente à sua própria natureza. A vontade do povo, enquanto expressão da democracia, opõe-se fortemente às restrições impostas por normas constitucionais mais difíceis de alterar, notadamente os direitos fundamentais¹, muitas delas previstas em cláusulas pétreas.

¹ GAVIÃO, Vanessa Cristina. **A relação entre o constitucionalismo e a democracia: uma análise da nova lei de cotas sociais**. Revista de Informação Legislativa, n. 199, v. 50, p. 237-254, jul./set. 2013.

Pode-se afirmar que, a rigor, inexistem pontos prévios de equilíbrio passíveis de serem apontados entre a democracia e o constitucionalismo. Não há primazia de um sobre o outro, uma vez que são constitutivos da ordem jurídica, vale dizer, como se tratam de princípios jurídicos, a definição do conteúdo de cada um deles vai depender do processo ponderativo, mormente com a utilização do princípio da proporcionalidade e as peculiaridades do caso em concreto.

Na ascensão do liberalismo, o Estado devia garantir somente a maior liberdade aos indivíduos, interferindo o mínimo possível, sendo que a autonomia privada se relaciona basicamente a direitos negativos diante do Estado, isto é, os direitos individuais, em especial a liberdade e a isonomia formal². Os direitos fundamentais seriam barreiras intransponíveis nas quais o cidadão protegia-se do poder estatal.

Após certo período, o liberalismo culminou em crises profundas, devido às desigualdades econômicas e sociais, pois os direitos não eram efetivamente garantidos a todos. Assim, surgiu o Estado Social de Direito, caracterizado pela expansão do espaço público e uma maior aposta no Estado, especialmente no Poder Executivo, visando intensificar a materialização da igualdade e da liberdade. Foi nesse momento que o Estado começou a intervir nas questões sociais e econômicas, aproximando-se da sociedade através da política e do Direito³, em busca de reduzir as desigualdades sociais. No entanto, apesar da proposta pública do Estado Social, ele enfrentou diversas crises e ataques, principalmente devido ao custo dos direitos sociais e ao enfraquecimento do bloco socialista na Europa. O modelo liberal, na feição do neoliberalismo, acabou prevalecendo, superando os ganhos sociais alcançados durante o período do Estado Social.

Após a crise do Estado Social, emergiu o Estado Democrático de Direito, que propôs uma formação racional da vontade coletiva e abriu espaço para o debate público. Esse novo modelo trouxe consigo a ideia de uma maior promoção dos direitos fundamentais, a efetividade da Constituição, o fortalecimento da democracia e a expansão global do Poder Judiciário.

A ideia de constitucionalismo, associada a um Estado Constitucional Democrático, regula e representa os direitos individuais, que também se expressam na vertente política. A legislação é criada levando em consideração a necessidade de cumprir certos requisitos, e a possibilidade de alteração por parte do poder político é limitada, especialmente quando se trata de uma cláusula pétrea. Essas alterações estão sujeitas à avaliação e tutela das autoridades judiciais. Os direitos

² BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. **A interpretação jurídica no Estado democrático de Direito: contribuição a partir da teoria do discurso de Jürgen Habermas**. In: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo (Coord.). *Jurisdição e hermenêutica constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. Recursos Extraordinários no STF e no STJ: conflito entre interesse público e privado. Curitiba: Juruá, 2009.

³ MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

fundamentais são limites ao poder estatal, cabendo aos magistrados sua proteção no caso de ameaça dos outros departamentos estatais. Ademais, determinados valores estão protegidos de necessidades ocasionais, até mesmo de uma maioria circunstancial. Por outro lado, no que diz respeito à relação entre o constitucionalismo e o Estado Democrático de Direito, a ideia de democracia como governo do povo, que se diz estar ligada à vontade da maioria, desafia o constitucionalismo e gera questionamentos.

Ronald Dworkin, ao se referir ao conflito entre constitucionalismo e democracia, explica que isso é uma ilusão, pois se baseia em uma falsa compreensão do que realmente constitui a democracia⁴. Para ele direitos fundamentais e democracia são capazes de conviver harmonicamente, superando eventuais tensões.

Em relação ao conceito de democracia, Friedrich Müller defende que a essência democrática reside na determinação normativa do convívio social de um povo pelo próprio povo. Embora o autogoverno direto seja praticamente inviável, busca-se, ao menos, a autocodificação das normas por meio da livre competição de opiniões e interesses, com alternativas viáveis e mecanismos eficazes de sancionamento político. Müller ainda sustenta que a exclusão de qualquer segmento do princípio *one man, one vote* carece de justificativa em um Estado que se fundamenta na democracia, sendo necessária uma argumentação especial para qualquer desvio desse princípio⁵. A presença de um povo atuante só é possível quando há respeito pelos direitos fundamentais individuais e políticos. Esses direitos asseguram a participação ativa e efetiva, fundamentais para a verdadeira democracia⁶.

Assim, é importante observar que, na visão de Müller, a democracia e o constitucionalismo não estão em oposição. Isso ocorre porque os direitos fundamentais que dela decorrem são fundamentais para efetivar a democracia⁷.

Habermas, por seu turno, desenvolve o conceito de “democracia discursiva/deliberativa”, pois está interessado na maneira como os cidadãos embasam de forma racional as normas da democracia. Enquanto a teoria democrática tradicional baseia a legitimidade do governo democrático no voto, Habermas propõe que tal instrumento não é suficiente. Assim, a teoria do

⁴ DWORKIN, Ronald. **Constitucionalismo e democracia**. Tradução de Emílio Peluso Neder Meyer. *European Journal of Philosophy*, v. 3, n. 1, p. 2-11, 1995.

⁵ MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

⁶ GAVIÃO, Vanessa Cristina. **A relação entre o constitucionalismo e a democracia: uma análise da nova lei de cotas sociais**. *Revista de Informação Legislativa*, n. 199, v. 50, p. 237-254, jul./set. 2013.

⁷ MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

discurso sugere um procedimento ideal para a deliberação e tomada de decisão, avançando na fundamentação e legitimação das normas democráticas, de acordo com o autor⁸.

Portanto, é importante notar que o primeiro pensamento que vem à mente, quase inconscientemente, quando se fala em democracia, é a divisão da democracia através da ideia da maioria, e que isso está relacionado com a vontade do povo. Nessa perspectiva, a democracia é vista de forma superficial como a vontade reconhecida apenas por uma ótica quantitativa. Nessa perspectiva, a democracia pode legitimar uma autocracia da maioria.

Contudo, para Dworkin, é preciso adotar a visão comunitária de democracia e não somente a visão majoritária, à qual persistentemente se dá maior atenção, uma vez que é naquela que se constrói a noção de povo como entidade distinta e não exclusivamente como mero agrupamento de indivíduos⁹. Dworkin preocupa-se com o conceito material de democracia, sem prejuízo da regra da maioria, mas com respeito aos consensos mínimos civilizatórios, invariavelmente cristalizados na figura dos direitos fundamentais.

Não parece haver motivos para considerar a democracia apenas como um sistema de governo baseado na maioria, representado pela opinião da maioria dos votos. A simples aplicação de critérios majoritários não basta para assegurar uma prática democrática autêntica e pode até resultar na violação ou supressão dos direitos legítimos das minorias.

Canotilho descreve o constitucionalismo como um princípio fundamental para o governo limitado, essencial para a configuração de um Estado Democrático de Direito. De acordo com ele, os principais aspectos do constitucionalismo envolvem a base e a legitimidade do poder político, além da formalização das liberdades¹⁰.

É inegável que a vontade da maioria tem sua importância e não deve ser desconsiderada. Contudo, é primordial salientar que essa premissa não é absoluta, e as restrições estabelecidas são eficazes ao evitar possíveis abusos, excessos e opressões no exercício do poder. Essas regras limitativas, intrínsecas e fundamentais ao constitucionalismo, garantem que a maioria não desrespeite os direitos fundamentais das minorias e evitam que abusos sejam cometidos em nome de um desejo representado apenas estatisticamente¹¹.

Além disso, Ronald Dworkin, ao examinar a relação entre constitucionalismo e democracia, argumenta que, em vez de serem conceitos opostos, eles são interdependentes.

⁸ HABERMAS, J. 1997. Direito e democracia: entre faticidade e validade. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro, volume I e II.

⁹ DWORKIN, Ronald. Constitucionalismo e democracia. Tradução de Emílio Peluso Neder Meyer. European Journal of Philosophy, v. 3, n. 1, p. 2-11, 1995.

¹⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 2003.

¹¹ GAVIÃO, Vanessa Cristina. A relação entre o constitucionalismo e a democracia: uma análise da nova lei de cotas sociais. Revista de Informação Legislativa, n. 199, v. 50, p. 237-254, jul./set. 2013.

Dworkin discute a aparente tensão entre democracia e constitucionalismo, sugerindo que, na verdade, esses princípios se complementam e se reforçam mutuamente: “Com isso, o constitucionalismo não ameaça a liberdade positiva, porque ele é essencial para criar uma comunidade democrática – para constituir ‘o povo’ – e não pode haver nenhuma liberdade comunitária, coletiva, sem isso”¹².

Por outro lado, apenas assegurar os direitos fundamentais de maneira isolada não parece ser suficiente para atender aos verdadeiros interesses e objetivos de uma sociedade que faz parte do Estado Democrático de Direito. Isso ocorre porque falta a ela o elemento da representatividade e da participação popular. Contudo, o conceito de constitucionalismo está intrinsecamente ligado à ideia de democracia, uma vez que se baseia nos direitos fundamentais, os quais foram escolhidos pela sociedade em determinado momento por meio do poder constituinte, refletindo a expressão da soberania popular¹³.

A democracia, entendida como a concessão de direitos individuais a todos os cidadãos conforme a vontade do povo, é imperativa e representa um grande avanço na efetiva e concreta materialização desses direitos, afastando-se da mera formalidade que outrora prevalecia¹⁴. Assim, a democracia não pode existir sem a estrutura proporcionada pelo constitucionalismo, e este, por sua vez, não pode operar plenamente sem a implementação da democracia. A análise deste relacionamento se torna mais complexa, mas é fundamental, especialmente em uma sociedade multicultural e diversificada, onde, embora existam valores comuns, há também diferenças significativas nos princípios e objetivos.

A análise conjunta da democracia com o constitucionalismo, segundo a concepção de Dworkin, justifica-se exatamente pelo fato de vivermos em uma sociedade altamente complexa, na qual a moral individual difere significativamente entre seus membros, tornando impossível encontrar um único entendimento de moral subjetiva ou pessoal que a todos domine. As preferências de uma sociedade diversificada, se consideradas apenas pela vontade da maioria, poderiam valer-se da ideia de democracia na sua noção estatística. Entretanto, se assim fosse, fatalmente atingiriam os direitos individuais das minorias que, embora façam parte do coletivo, seriam excluídas da democracia instituída por meio de um critério puramente majoritário.

¹² DWORKIN, Ronald. **Constitucionalismo e democracia**. Tradução de Emílio Peluso Neder Meyer. *European Journal of Philosophy*, v. 3, n. 1, p. 2-11, 1995, p.13.

¹³ GAVIÃO, Vanessa Cristina. **A relação entre o constitucionalismo e a democracia: uma análise da nova lei de cotas sociais**. *Revista de Informação Legislativa*, n. 199, v. 50, p. 237-254, jul./set. 2013.

¹⁴ GAVIÃO, Vanessa Cristina. **A relação entre o constitucionalismo e a democracia: uma análise da nova lei de cotas sociais**. *Revista de Informação Legislativa*, n. 199, v. 50, p. 237-254, jul./set. 2013, p.239.

Ronald Dworkin baseou-se fortemente na ideia de que existe uma moralidade política comum na sociedade em suas mais diversas obras. Contudo, a moralidade política partilhada exige sempre uma análise cuidadosa da sua estrutura, caso contrário será sancionada por ataques aos direitos individuais e fundamentais estritamente protegidos pela Constituição. Assim, a participação cidadã e o diálogo nas esferas públicas são fundamentais para garantir de forma adequada os direitos individuais previstos na constituição e para facilitar a integração das diferentes diversidades presentes na sociedade. Isso significa que, além de haver uma legislação apropriada, é essencial que os cidadãos se envolvam ativamente na formulação e na aplicação dos direitos fundamentais¹⁵.

Pode-se dizer, também, que uma democracia efetiva exigiria a ampliação dos espaços públicos, institucionalizados ou não, para além daqueles que existem hoje, pois desta forma o povo, como entidade, teria plena liberdade para discutir questões, direitos e políticas públicas. Por outro lado, a existência de normas que limitam a vontade da maioria parece ser essencial para que a sociedade se guie e se organize em uma moral política da comunidade e, na mesma medida, a democracia é imprescindível para que os valores e fundamentos constitucionais ganhem força e sentido em sua aplicação. Não restam dúvidas, portanto, de que a democracia e o constitucionalismo, em verdade, são co-originários¹⁶.

Maurizio Fioravanti, ao abordar a conexão inevitável de constitucionalismo e democracia, leciona:

En la fórmula contemporánea de la democracia constitucional parece estar contenida la aspiración a un justo equilibrio entre el principio democrático, dotado de valor constitucional a través de las instituciones de la democracia política y el mismo papel del legislador y del gobierno, y la idea – ínsita en toda la tradición constitucionalista – de los límites de la política a fija mediante la fuerza normativa de la constitución y, en particular, a través del control de constitucionalidad siempre más determinante en ámbito de las democracias modernas¹⁷.

Diante dessa análise, não se deve olvidar que, embora a ilusória tensão permanente entre constitucionalismo e democracia exista, a sobrevivência de cada um deles depende da atuação do outro e é exatamente a imbricação desses dois elementos que fundamenta o Estado Democrático de Direito. Como já destacado, a vontade pura da maioria, sem o respeito aos

¹⁵ GAVIÃO, Vanessa Cristina. **A relação entre o constitucionalismo e a democracia: uma análise da nova lei de cotas sociais**. Revista de Informação Legislativa, n. 199, v. 50, p. 237-254, jul./set. 2013, p.239.

¹⁶ GAVIÃO, Vanessa Cristina. **A relação entre o constitucionalismo e a democracia: uma análise da nova lei de cotas sociais**. Revista de Informação Legislativa, n. 199, v. 50, p. 237-254, jul./set. 2013, p.239.

¹⁷ FIORAVANTI, Maurizio. **Constitucion: de la antigüedad a nuestro días**. Madrid: Trotta, 2001, p. 163-164.

direitos fundamentais, representa tirania. Já o respeito incondicional aos direitos fundamentais, sem a devida chancela democrática, pode caracterizar a tirania do indivíduo¹⁸.

Nessa esteira, Luís Roberto Barroso destaca que o constitucionalismo democrático foi a ideologia vitoriosa do século XX, derrotando, historicamente, diferentes projetos alternativos: o nazi-fascismo, os regimes militares e o fundamentalismo religioso¹⁹. Na virada para o século XXI, mais de uma centena de países adotara esse modelo, sendo uma realidade institucional mundial.

Este arranjo institucional une duas ideias com histórias distintas: o constitucionalismo, originado da tradição liberal do final do século XVII, foca na limitação do poder pelo Direito e na proteção dos direitos fundamentais. Em contraste, a democracia, que simboliza o governo pela vontade da maioria, só se estabeleceu de forma plena no século XX, com a universalização do voto e a remoção das barreiras à participação política baseadas em riqueza, gênero ou raça²⁰.

Para resolver a tensão que muitas vezes existe entre o constitucionalismo e a democracia, isto é, entre os direitos fundamentais e a soberania popular, a maioria das democracias modernas criaram tribunais constitucionais ou tribunais supremos. Embora não seja apropriado considerar detalhadamente o conceito de democracia constitucional, as suas características essenciais incluem a separação e independência entre poderes, a proteção dos direitos e liberdades fundamentais, o respeito pelas minorias, eleições livres e regulares. Assim, constitucionalismo significa, em essência, limitação do poder e supremacia de lei (Estado de direito, *rule of law* ou *Rechtsstaat*). Em resumo, democracia significa soberania popular e governo da maioria. Embora possam representar tensões, são categorias complementares e perfeitamente harmoniosas²¹.

Constitucionalismo, direitos fundamentais e democracia são categorias centrais para a análise de fenômenos contemporâneos, como o infralegalismo autoritário e as respostas institucionais aos ataques contra o Estado de Direito. Embora possa haver certa tensão entre esses conceitos, é fundamental enxergar suas interações sob uma ótica de complementaridade.

¹⁸ GAVIÃO, Vanessa Cristina. **A relação entre o constitucionalismo e a democracia: uma análise da nova lei de cotas sociais**. Revista de Informação Legislativa, n. 199, v. 50, p. 237-254, jul./set. 2013, p.239.

¹⁹ BARROSO, Luís Roberto. **Democracias iliberais, direitos humanos e papel dos tribunais internacionais**. Jota Disponível em: <https://www.jota.info/especiais/democracias-iliberais-direitos-humanos-e-o-papel-dos-tribunais-internacionais-10012020>. Acesso em 10 de novembro de 2023.

²⁰ BARROSO, Luís Roberto. **Democracias iliberais, direitos humanos e papel dos tribunais internacionais**. Jota Disponível em: <https://www.jota.info/especiais/democracias-iliberais-direitos-humanos-e-o-papel-dos-tribunais-internacionais-10012020>. Acesso em 10 de novembro de 2023.

²¹ BARROSO, Luís Roberto. **Democracias iliberais, direitos humanos e papel dos tribunais internacionais**. Jota Disponível em: <https://www.jota.info/especiais/democracias-iliberais-direitos-humanos-e-o-papel-dos-tribunais-internacionais-10012020>. Acesso em 10 de novembro de 2023.

No cenário atual, tanto nacional quanto global, com a ascensão da extrema direita e os crescentes ataques às instituições democráticas, torna-se indispensável compreender a crise democrática. O discurso dominante tende a supervalorizar direitos individuais, sobretudo as liberdades públicas, e a ideia da vontade da maioria como soberana, o que acaba por marginalizar grupos vulneráveis. Essas posturas, no entanto, desvirtuam o verdadeiro espírito do Estado Democrático de Direito. É crucial promover uma coexistência equilibrada entre democracia e direitos fundamentais, principalmente porque os inimigos da democracia frequentemente se amparam em uma suposta defesa legítima das liberdades públicas para justificar suas ações.

2.2 A CRISE DA DEMOCRACIA

A democracia, tradicionalmente entendida como o governo da maioria com base na soberania popular, implica que o poder é legitimamente delegado pelo povo a seus representantes por meio de eleições livres e periódicas. No entanto, esse conceito evoluiu, abrangendo muito mais do que a mera escolha de governantes. Hoje, a democracia está intrinsecamente vinculada ao modelo de Estado Democrático de Direito, que se fundamenta no governo das leis. Nesse modelo, o exercício do poder ocorre dentro de limites legais, assegurando a proteção dos direitos e garantias fundamentais de cada indivíduo. Dessa forma, a vontade da maioria não pode ser utilizada como pretexto para suprimir direitos básicos, garantindo que a democracia seja uma síntese entre a vontade popular e o respeito às liberdades fundamentais.

Além disso, a democracia contemporânea pressupõe a existência de mecanismos institucionais, como a separação dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que são essenciais para limitar o poder e impedir sua concentração. Como apontado por Manuel Castells, esses mecanismos são cruciais para preservar a pluralidade de ideias²². A democracia também requer a proteção dos direitos políticos e das liberdades de expressão, associação e reunião, assegurando que os cidadãos possam participar ativamente e de maneira significativa no processo político. Esse modelo democrático não apenas promove a governança pela maioria, mas também protege as minorias, fortalecendo a justiça social dentro de um quadro de direitos individuais e coletivos.

Entretanto, nos dias de hoje, ao visitarmos uma livraria, virtual ou física, nos deparamos com seções inteiras de obras dedicadas à crise da democracia. Na tevê, diariamente, vemos jornalistas em debates acalorados discutindo o tema. O enfraquecimento da democracia no mundo é um dado constatado também por diversos relatórios internacionais. O Instituto

²² CASTELLS, Manuel. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

Internacional para Democracia e Assistência Eleitoral (IDEA, sigla em inglês para *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*), sediado em Estocolmo, na Suécia, reportou, em 2023, o enfraquecimento da democracia no mundo, em que quase metade dos países em todo o mundo observa declínio na solidez em suas democracias²³. De acordo com o levantamento, 85 dos 173 países pesquisados decaíram em pelo menos um indicador-chave do desempenho democrático nos últimos cinco anos. Alguns achados do estudo são relevantes:

- a) A democracia continuou a enfraquecer em 2022. Metade dos países analisados registou quedas em pelo menos um dos indicadores considerados para medir o desempenho democrático. De um modo mais geral, pelo sexto ano consecutivo, o número de países que registaram descidas do seu desempenho democrático foi superior ao número daqueles que registaram progressos.
- b) Em todas as regiões do mundo, os grandes declínios observados referem-se aos temas de representação política (eleições confiáveis e o papel do parlamento) e Estado de direito (independência judicial e integridade dos poderes do Estado).
- c) Há um declínio, em todas as regiões, nos indicadores de liberdade de expressão e liberdade de associação/reunião.

Em 6 de janeiro de 2021, o Capitólio dos Estados Unidos foi invadido por seguidores extremistas do então presidente Donald Trump. Eles alegaram fraude nas eleições de 2020 e provocaram destruição no prédio, atacando um ícone da democracia liberal global. Em um episódio semelhante, em 8 de janeiro de 2023, o Brasil vivenciou uma tentativa de golpe quando grupos autodenominados patriotas, apoiadores de Jair Messias Bolsonaro, invadiram e vandalizaram o Congresso Nacional, o Palácio do Planalto e o STF. A democracia liberal depara-se com uma de suas maiores crises.

No ano de 1989, o cientista político e economista dos Estados Unidos, Francis Fukuyama, lançava seu renomado artigo intitulado “O fim da história?”, na revista *The National Interest*²⁴. Nesse texto, ele defendia que a disseminação das democracias liberais e do capitalismo de mercado em todo o mundo poderia indicar o término da evolução sociocultural da humanidade. Três anos depois, Fukuyama daria continuidade a essas reflexões com a publicação do livro “O fim da história e o último homem”²⁵.

²³ IDA. El estado de la democracia en el mundo y las Américas 2023: Los nuevos pesos y contrapesos. Estocolmo: IDEA. 2023. Disponível em: <https://www.idea.int/sites/default/files/2023-11/el-estado-de-la-democracia-en-el-mundo-y-las-americas-2023.pdf>. Acesso em 30 de julho de 2024.

²⁴ FUKUYAMA, F. The End of History? *The National Interest*, nº 16, (Summer, 1989), p. 3-18.

²⁵ FUKUYAMA, Francis. **O fim da História e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

No final da década de 80 e começo da década de 90, o cenário global vivenciava profundas transformações em diversos âmbitos políticos: a URSS estava em um estado de deterioração e dando início ao seu processo de abertura, o muro de Berlim sendo demolido, nações que faziam parte do bloco soviético começando a promover seus movimentos de independência, com a Polônia liderando o caminho na Europa através do movimento Solidariedade, que elegeu Lech Walesa como presidente em 1990. Na América Latina, vários países se fortaleciam em sua luta contra regimes ditatoriais e autoritários, com o Brasil se destacando ao realizar sua primeira eleição direta em quase três décadas.

Francis Fukuyama, durante esse período, emerge como uma figura proeminente, especialmente pelo fato de ser um dos principais conselheiros intelectuais de Ronald Reagan durante um período em que os Estados Unidos consolidavam sua posição como uma potência política global, apresentando uma democracia estável, uma economia robusta e uma força militar predominante. Ao longo dessa trajetória histórica, os EUA se firmaram como o principal líder mundial.

Nesse contexto, Fukuyama apresenta uma proposta para um “novo” direcionamento político, baseado na “democracia liberal”. Ele argumenta que o modelo capitalista, a democracia e o liberalismo econômico se configuram como a opção mais viável para a sobrevivência dos países que acabaram de se democratizar.

Os fatos no mundo demonstraram o contrário, pois a chamada democracia liberal e a economia de mercado apenas acentuaram as desigualdades, as crises econômicas, a ascensão de fascismo e os conflitos globais. A rigor, tal modelo não serviu para equalizar as grandes questões sociais, econômicas e políticas. Por conta das contradições e promessas não cumpridas, a democracia liberal sofre diversas críticas, especialmente de autores marxistas, indicando que, a rigor, a suposta crise da democracia é um de seus elementos constitutivos. Até mesmo o fascismo e as crises econômicas são parte da estrutura da democracia liberal burguesa.

Neste sentido, pode-se verificar que todos esses males, especialmente o fascismo não é um problema da democracia e das instituições; é um problema do capitalismo, como destaca Alysson Mascaro. Todas as crises econômicas, sociais e políticas derivam da própria natureza do Estado liberal. A crise não seria algo contingente, mas sim estrutural desse modelo de Estado. Mascaro, em *Estado e forma política*, aponta:

As crises no capitalismo não são excepcionais a esse modo de produção, mas sim suas características estruturais. Num regime de exploração, constituído de múltiplos agentes na produção e na troca, enraizado em desigualdades reais e em lutas de classes e grupos, permeado por formas sociais e instituições necessárias e relativamente estranhas ao interesse imediato dos próprios agentes, as contradições são múltiplas, tanto no plano

econômico quanto no plano político. O Estado tem papel fundamental na constituição das crises, na medida em que é forma necessária desse modelo de reprodução social.²⁶

A crise da democracia não se configura como um desvio acidental de rota, mas como expressão inerente ao próprio modelo econômico, social e político do capitalismo. Nesse sentido, enfrentá-la de modo consequente exigiria não apenas reformas superficiais, mas a superação do próprio sistema capitalista. Trata-se, portanto, de uma proposta radical e estrutural, assentada nas bases do modo de produção que sustenta a ordem vigente.

Em outra perspectiva, Manuel Castells observa que, além das múltiplas crises que o mundo enfrenta, há uma crise ainda mais profunda no modelo democrático, qual seja, a ruptura entre governantes e governados, que está levando à desintegração total dos sistemas políticos, incluindo o do Brasil. O desmoronamento da democracia liberal, enquanto modelo de representação e governança, cria espaço para o pós-liberalismo, que se apresenta como uma ordem ilusória em meio ao caos, com partidos nacionalistas, xenofóbicos e críticos das práticas políticas tradicionais. Assim, é possível perceber que, embora a crise política tenha características locais, ela é parte de um colapso global e gradual do modelo de representação vigente²⁷.

Castells aponta ainda que, tendo em conta os elementos do modelo democrático e o longo caminho percorrido ao longo dos séculos até sua implementação, a democracia se estabelece através das relações de poder social, ainda que favorecendo aquelas já enraizadas. Dessa forma, a crise de legitimidade política emerge devido ao rompimento da conexão entre os eleitos e os eleitores. A classe política, apesar de aparentar divergências, converge na manutenção de um monopólio sustentado pelo voto popular, que teme a mudança. Paralelamente, bancos fraudulentos são resgatados com recursos dos contribuintes, enquanto serviços essenciais são reduzidos. Essa insatisfação leva as pessoas às ruas, frequentemente enfrentando respostas violentas da polícia, evidenciando uma crise de legitimidade que não afeta a democracia em si, mas sim um modelo específico de democracia liberal²⁸.

Manuel Castells, diversamente de autores marxistas, compreende que a crise da democracia tem como origem o seu desmantelamento decorrente de um problema de representatividade política. Desse modo, o modelo liberal ocidental não conseguiu promover os direitos das pessoas, especialmente do cidadão médio, que se viu não representado pelas políticas

²⁶ MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 114.

²⁷ CASTELLS, Manuel. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. 150 p.

²⁸ SALVAGNI, Julice. **Ruptura: a crise da democracia liberal, Manuel Castells, Zahar, Rio de Janeiro, Brasil, 2018, 150 p.** Polis [online], n. 52, 2019. Publicado em 05 ago. 2019. Disponível em: <http://journals.openedition.org/polis/17173>. Acesso em: 02 ago. 2024.

afirmativas de minorias e perdeu sua capacidade econômica com as diversas crises econômicas, sendo capturado por discursos simplistas, xenofóbicos e um pânico moral da extrema direita.

Em sentido similar ao proposto por Castells, no texto “Do neoliberalismo progressista a Trump – e além”, Nancy Fraser explora a evolução do neoliberalismo e seu impacto nas políticas e estruturas sociais. A ideia central é que o neoliberalismo progressista, que inicialmente prometia uma integração mais inclusiva e igualitária na economia global, acabou por consolidar um modelo de governança que exacerbou as desigualdades e enfraqueceu a democracia. Fraser argumenta que a ascensão de Donald Trump e de outras figuras políticas similares é uma manifestação das falhas e do ressentimento gerados por esse modelo neoliberal. Ela sugere que o neoliberalismo, ao se apresentar como progressista e inclusivo, na verdade aprofundou as divisões sociais e econômicas, e que a crise atual é uma consequência direta dessas contradições e falhas. Fraser propõe a necessidade de repensar e reconstruir as alternativas políticas e econômicas para enfrentar essas crises e superar os limites impostos pelo neoliberalismo²⁹.

Chantal Mouffe argumenta que o populismo, especialmente o de esquerda, não representa uma ameaça à democracia, mas sim uma forma de revitalizá-la³⁰. Pelo contrário, ela acredita que ele representa nossa melhor chance de revitalizá-la e aprofundá-la. De igual forma, é comum destacar os perigos do populismo para a democracia, frequentemente associado a posturas extremistas e demagógicas³¹.

As concepções consensualistas da democracia, que buscam a conciliação e a eliminação dos conflitos como metas da política democrática, acabam sempre apoiando a ordem estabelecida, pois não reconhecem a diversidade de interesses presentes³². Em oposição, a teoria de Chantal Mouffe, denominada “democracia agonística”, visa abrir espaço para a expressão de diferentes vozes e interesses dentro de um marco institucional que permita o confronto sem que isso leve a uma guerra civil.

²⁹ FRASER, Nancy. **From Progressive Neoliberalism to Trump - and Beyond**. American Affairs vol. 1, n. 4, 2017.

³⁰ MOUFFE, Chantal. Democracia é reconhecer que há vozes que não podem ser harmonizadas. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/612851-democracia-e-reconhecer-que-ha-vozes-que-nao-podem-ser-harmonizadas-entrevista-com-chantal-mouffe>. Acesso em: 02 ago. 2024.

³¹ MOUFFE, Chantal. Democracia é reconhecer que há vozes que não podem ser harmonizadas. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/612851-democracia-e-reconhecer-que-ha-vozes-que-nao-podem-ser-harmonizadas-entrevista-com-chantal-mouffe>. Acesso em: 02 ago. 2024.

³² Habermas foca no consenso racional, acreditando que o diálogo e a argumentação podem superar os conflitos, com a política sendo um espaço onde a racionalidade comunicativa leva ao entendimento mútuo e à legitimidade das decisões. Já Chantal Mouffe enfatiza o papel inevitável do conflito na política, defendendo que a democracia deve gerenciar os antagonismos, aceitando que o consenso é sempre limitado e que a política é um campo de luta entre adversários (HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997).

Muitos liberais veem a polarização como uma ameaça que destrói a democracia e consideram-na intrinsecamente negativa. No entanto, Mouffe refuta essa visão, preferindo o conceito de uma fronteira política que diferencia “eles” de “nós”³³. A questão, para ela, é como criar um conjunto de instituições e formas políticas que permitam essa distinção enquanto se sustenta uma visão de vida comum, apesar das diferenças.

A visão de que a polarização é negativamente absoluta e que a democracia deve buscar um consenso ignora o essencial da política: o caráter inevitável do conflito. A democracia envolve o reconhecimento da diferença, a diversidade de vozes, e o fato de que essas vozes não podem ser totalmente harmonizadas.

Os defensores de uma visão consensualista da democracia afirmam que ninguém deve ser excluído, mas essa tentativa de inclusão total pode, na verdade, silenciar um grupo inteiro que não terá voz. Em nome da inclusão, estabelece-se uma fronteira com aqueles que são privados de falar. Isso não favorece uma concepção progressista da democracia.

A autora destaca ainda a necessidade de reconhecimento do populismo de esquerda como força motriz da mudança para uma sociedade mais justa. Ela defende que o populismo não representa em absoluto um mal para a democracia³⁴.

Retomando ao referencial teórico de Manuel Castells, o autor identifica uma profunda crise nas democracias liberais contemporâneas³⁵, que se manifesta por uma perda generalizada de confiança nas instituições políticas, pelo enfraquecimento da legitimidade dos governos e pela incapacidade das democracias de responderem adequadamente às demandas sociais e

³³ Para a autora, a política, em essência, envolve a construção de um “nós” em oposição a um “eles”, um processo que demanda a formação de identidades coletivas. Esse movimento de distinção e agrupamento é fundamental para a dinâmica política, pois estabelece fronteiras simbólicas entre grupos sociais, culturais ou ideológicos. Dessa forma, a identidade coletiva emerge como um elemento central para fortalecer laços internos e diferenciar grupos em relação aos seus “outros”, promovendo a coesão dentro do “nós” e justificando, ao mesmo tempo, a delimitação do “eles”. Essa lógica de polarização, intrínseca à política, orienta a formação de alianças e conflitos, estruturando o espaço de disputa e de poder dentro de uma sociedade.

³⁴ MOUFFE, Chantal. Democracia é reconhecer que há vozes que não podem ser harmonizadas. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/612851-democracia-e-reconhecer-que-ha-vozes-que-nao-podem-ser-harmonizadas-entrevista-com-chantal-mouffe>. Acesso em: 02 ago. 2024.

³⁵ A democracia liberal é um sistema político e jurídico no qual a soberania do povo é exercida através de representantes eleitos, com base em eleições livres e justas. No entanto, ela se distingue pela ênfase na proteção de direitos individuais e das liberdades civis, asseguradas por uma constituição. Além disso, busca garantir o equilíbrio entre o poder da maioria e a proteção das minorias, limitando o poder do governo através do estado de direito e da separação dos poderes. Essas democracias geralmente adotam uma estrutura representativa, onde instituições como parlamentos e tribunais garantem que o poder seja exercido de forma controlada, protegendo os cidadãos contra abusos do Estado. Direitos fundamentais, como a liberdade de expressão, a propriedade privada, e o devido processo legal, são centrais na defesa das liberdades individuais e no funcionamento da democracia liberal (BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11ª ed. Brasília: Editora UnB, 1998).

econômicas³⁶. A erosão da confiança popular nos parlamentos, nos partidos políticos e nas lideranças governamentais é um dos pilares dessa crise. Tal desconexão entre representantes e representados alimenta a desilusão com o sistema democrático, abrindo espaço para a contestação das estruturas tradicionais de poder. Nesse cenário, a democracia liberal parece incapaz de lidar com a complexidade dos problemas contemporâneos, o que gera um ambiente fértil para a emergência de alternativas políticas que se colocam contra o *status quo*.

A ascensão da extrema direita³⁷ surge diretamente correlacionada com essa crise, aproveitando-se do sentimento de descontentamento e alienação que permeia a sociedade. Líderes populistas de extrema direita se apresentam como os verdadeiros representantes da “vontade popular”, oferecendo respostas simplificadas e soluções radicais para problemas complexos. Eles capitalizam a frustração com a ineficácia das instituições democráticas e constroem discursos polarizadores, nos quais a elite política e as minorias são apresentadas como inimigos do “povo”. A retórica de ataque à democracia liberal, combinada com propostas de reforço de um Estado autoritário³⁸, encontra respaldo em parcelas da população que identifica no populismo³⁹ uma alternativa à ineficácia e à corrupção que percebem no sistema democrático tradicional.

³⁶ COSTA, Matheus Henrique Cunha. A atuação do Supremo Tribunal Federal na crise da democracia brasileira: uma análise de decisões do STF em face do poder executivo. 2021. Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

³⁷ Tomaremos como referência o conceito de extrema direita de Cas Mudde, que pode ser sintetizado com características como o nacionalismo exacerbado e o populismo autoritário. A extrema direita valoriza intensamente a identidade nacional, promovendo a superioridade cultural e frequentemente adotando políticas excludentes em relação a estrangeiros e minorias. Essa visão nacionalista extrema está ligada a uma forte rejeição ao multiculturalismo e à diversidade, considerados ameaças à coesão social. Além disso, há uma tendência a glorificar um líder forte e carismático, que se apresenta como a personificação da vontade popular, desprezando as instituições democráticas tradicionais e favorecendo a centralização de poder no Executivo. Outra característica central da extrema direita é a rejeição ao pluralismo, visto como uma fonte de fraqueza e divisão, e a promoção de um discurso que demoniza adversários políticos e ideológicos. Os valores democráticos, como o respeito pelas diferenças e o diálogo entre diversos setores da sociedade, são desconsiderados em prol de uma homogeneidade cultural e política. Esse conjunto de ideias leva à defesa de políticas autoritárias, que buscam limitar ou eliminar direitos de grupos minoritários, reforçando um discurso de “nós contra eles”, que alimenta a polarização social e o enfraquecimento da democracia liberal (MUDDE, Cas. *The Ideology of the Extreme Right*. Manchester: Manchester University Press, 2000).

³⁸ O governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) apresentou características que sugerem tendências autoritárias, embora o Brasil tenha permanecido uma democracia liberal formalmente. Durante seu mandato, Bolsonaro frequentemente desafiou e criticou instituições democráticas, como o STF e o Congresso, além de ter utilizado uma retórica agressiva contra a imprensa e opositores. Houve tentativas de enfraquecer órgãos de fiscalização, como os de proteção ambiental, e a prática constante de governar por decretos, sem a necessidade de debates no Poder Legislativo, evidenciou uma estratégia de consolidar poder. Além disso, o discurso de exaltação ao regime militar e as tentativas de questionar a legitimidade do sistema eleitoral, como no caso das urnas eletrônicas, reforçaram as preocupações com uma inclinação autoritária.

³⁹ A aplicação do conceito de populismo de Ernesto Laclau aos partidos e movimentos de extrema direita levanta uma discussão crítica sobre o uso eufemístico desse termo na política contemporânea. Segundo Laclau, o populismo não é uma ideologia com um conteúdo fixo, mas uma lógica política que opera a partir da construção de antagonismos, separando o “povo” de uma elite opressora. Esse processo de simplificação simbólica é central para o populismo, que busca mobilizar o “povo” contra uma ordem estabelecida, independentemente de ser um movimento de esquerda ou de direita. Contudo, quando o termo “populismo” é usado para caracterizar partidos de extrema direita, como argumenta o texto fornecido, ele acaba por legitimar e suavizar a verdadeira natureza desses movimentos (NASCIMENTO, Kamila

Além disso, a crise econômica e social apontada por Castells, em especial a crescente desigualdade, tem sido instrumentalizada pela extrema direita para fomentar a sensação de injustiça e insegurança⁴⁰. O sentimento de exclusão de amplas parcelas da sociedade cria um terreno fértil para o discurso xenófobo, nacionalista e autoritário, características fundamentais da ideologia de extrema direita, conforme teorizado por Cas Mudde⁴¹. A combinação desses fatores — crise de legitimidade democrática, ascensão do populismo e desigualdade social — fortalece a extrema direita, que se posiciona como uma alternativa antissistema. Assim, a crise da democracia liberal e a ascensão da extrema direita não são fenômenos isolados, mas interconectados, refletindo um momento de transformação política marcado por tensões entre o autoritarismo emergente e os valores democráticos tradicionais.

A ascensão da extrema direita, enquanto fenômeno político contemporâneo, reflete tanto um sintoma quanto um catalisador da crise da democracia liberal. De um lado, surge como uma resposta reativa às falhas percebidas no modelo democrático tradicional, sobretudo no que concerne à incapacidade das instituições liberais de lidar com desigualdades socioeconômicas, a crescente desconfiança nas elites políticas e a erosão da representatividade. Essa crise de legitimidade é exacerbada pela globalização e pelas rápidas transformações culturais, que muitas vezes são interpretadas como ameaças à identidade nacional e aos valores tradicionais. Por outro lado, a extrema direita, ao adotar um discurso populista e autoritário, contribui ativamente para a intensificação dessa crise, ao minar os princípios fundamentais da democracia liberal, como o pluralismo, o respeito aos direitos humanos e a separação de poderes. Ao promover soluções simplistas para problemas complexos e fomentar a polarização social, os movimentos de extrema direita aprofundam as divisões políticas e corroem as bases institucionais das democracias, criando um ciclo de retroalimentação que agrava a crise já existente. Assim, a ascensão da extrema direita não é apenas uma consequência da crise democrática, mas também um fator de sua intensificação, configurando um desafio significativo à sobrevivência dos regimes democráticos liberais.

No caso brasileiro, a vitória eleitoral de Jair Bolsonaro para Presidente do Brasil, em 2018, foi o resultado de um conjunto de fatores internos e externos que favoreceram o

Lima do. O populismo na perspectiva de Ernesto Laclau: uma alternativa para a esquerda? Revista Estudos Políticos, v. 9, n. 1, p. 32-37, 2018. Disponível em: <https://revistaestudospoliticos.com.br>. Acesso em: 23 set. 2024; MONDON, Aurélien. É preciso chamar a extrema-direita pelo nome. Outras Palavras, 29 nov. 2023. Disponível em: <https://outraspalavras.net/direita-assanhada/e-preciso-chamar-a-extrema-direita-pelo-nome/>. Acesso em: 23 set. 2024.).

⁴⁰ COSTA, Matheus Henrique Cunha. A atuação do Supremo Tribunal Federal na crise da democracia brasileira: uma análise de decisões do STF em face do poder executivo. 2021. Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

⁴¹ MUDDE, Cas. **The Ideology of the Extreme Right**. Manchester: Manchester University Press, 2000

crescimento de movimentos de extrema direita. No Brasil, o desgaste político ocasionado pela Operação Lava Jato, o impeachment de Dilma Rousseff e a questionável prisão de Luiz Inácio Lula da Silva contribuíram para a ascensão de discursos autoritários e antidemocráticos. No cenário internacional, o crescimento de lideranças populistas e nacionalistas em países como os Estados Unidos, com Donald Trump, e na Europa, com a ascensão de partidos de extrema direita, serviu de inspiração e suporte para o discurso e as práticas políticas de Bolsonaro, que se pautaram por uma retórica de ataque às instituições democráticas e aos direitos fundamentais.

O período de governo presidencial de Jair Messias Bolsonaro (2019-2021) representou um marco na história política brasileira, caracterizado por um alinhamento explícito com as correntes de extrema direita, tanto nacionais quanto internacionais⁴². Essa ascensão ao poder de um político de extrema direita não se deu de forma isolada, mas inserida em um contexto global de crescimento de movimentos autoritários que desafiam os pilares da democracia liberal. Ao mesmo tempo em que a vitória de Jair Messias Bolsonaro é um dos efeitos da crise da democracia liberal, ela também representa um sintoma agudo dessa crise.

2.3 A ASCENSÃO DA EXTREMA DIREITA⁴³

Os ataques à democracia nas últimas décadas intensificaram-se. O mundo vive momentos de tensão para o Estado de Direito. A possível reeleição de Donald Trump, em 2024, coloca em xeque a histórica estrutura republicana dos EUA. A Europa é assombrada por vitórias eleitorais dos partidos de extrema direita. O Brasil não foge à regra. O terremoto promovido pela Operação Lava Jato, o ilegítimo impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff e a questionável prisão de

⁴² A distinção entre extrema direita e ultradireita reside, essencialmente, no grau de radicalismo e na relação que esses movimentos mantêm com a democracia liberal. A extrema direita geralmente opera dentro dos limites do sistema democrático, embora com uma postura crítica, buscando reformá-lo em vez de destruí-lo. Movimentos de extrema direita defendem valores conservadores, nacionalistas e moralmente rígidos, frequentemente utilizando uma retórica populista e autoritária. No entanto, aceitam a realização de eleições, a existência de instituições e o pluralismo político, ainda que tentem moldá-los a seu favor. Em contraste, a ultradireita vai além, rejeitando abertamente os pilares da democracia liberal e promovendo um projeto autoritário. Esses movimentos questionam a legitimidade das instituições democráticas de forma mais profunda, buscando minar ou eliminar direitos civis e suprimir o pluralismo, muitas vezes com apelo a discursos violentos e práticas autoritárias. Ao enquadrar o governo de Jair Bolsonaro, é mais apropriado classificá-lo como extrema direita. Embora Bolsonaro tenha frequentemente criticado e tensionado as instituições democráticas, como o Supremo Tribunal Federal e o sistema eleitoral, ele continuou operando dentro do sistema, participando das eleições e reconhecendo os mecanismos formais da democracia. Seu governo adotou uma agenda moral conservadora, com ênfase em valores tradicionais, e utilizou uma retórica populista para mobilizar amplos setores da sociedade. No entanto, não houve uma tentativa clara de destruir o regime democrático em sua essência, o que diferencia seu governo de regimes ou movimentos de ultradireita, que buscam suprimir completamente o pluralismo e as liberdades civis. Assim, Bolsonaro se posiciona como um líder de extrema direita, que tensiona as estruturas democráticas, mas ainda opera dentro delas (KALTWASSER, Cristóbal Rovira. **A ultradireita na América Latina: particularidades locais e conexões globais**. Instituto Humanitas Unisinos, 26 ago. 2024. Disponível em: <https://ihu.unisinos.br/642568-a-ultradireita-na-america-latina-particularidades-locais-e-conexoes-globais>. Acesso em: 22 set. 2024>

⁴³ Como já destacado ao longo do trabalho, preferiu-se utilizar a expressão “extrema direita”, ao invés de “ultradireita” ao longo do trabalho.

Luiz Inácio Lula da Silva, com o seu consequente afastamento das eleições gerais de 2018, erodiram os alicerces da Nova República, instituída com a promulgação da Constituição de 1988. Tais acontecimentos nacionais serviram de combustível para aflorar movimentos sociais e políticos de extrema direita, culminando com o mandato presidencial de Jair Messias Bolsonaro (2019/2021).

Não é incomum que os críticos, tanto em nível global quanto nacional, das conquistas democráticas pertençam à extrema direita, um grupo claramente associado às tragédias do nazifascismo. Essa vertente ainda preserva diversas características do contexto em que surgiu, como o irracionalismo, o nacionalismo, a defesa de valores e instituições tradicionais, a intolerância à diversidade, o anticomunismo, o machismo, a violência em nome da proteção de uma comunidade ou raça considerada superior, além da xenofobia. Eles compartilham um ideário político que está atrelado aos interesses de dominação, opressão e violência, diferenciando-se da direita tradicional por sua intolerância e pela força de suas manifestações⁴⁴. Ademais, a extrema direita desconsidera os valores do Estado Democrático de Direito, ainda que pautado pela perspectiva burguesa das liberdades públicas⁴⁵.

Podemos considerar, escorados no pensamento do jornalista e cientista político indiano, Fareed Zakaria, que os ataques recentes à democracia, especialmente promovidos pela extrema direita, emergem o que se convencionou chamar em “democracias iliberais”. A democracia liberal não pressupõe somente eleições livres e justas, mas também a tutela constitucional dos direitos fundamentais. Sob outra perspectiva, a democracia iliberal ocorre quando eleições livres e justas são acompanhadas pela negação generalizada dessas garantias constitucionais. Fareed Zakaria percebeu um fenômeno que já se espalhava pelo mundo, desde os anos 90 do século passado:

Regimes democraticamente eleitos, com frequência aqueles que foram reeleitos ou confirmados no poder por meio de referendos, têm ignorado rotineiramente os limites constitucionais a seus poderes e destituído seus cidadãos de garantias e direitos fundamentais. Do Peru à Autoridade Palestina, de Serra Leoa à Eslováquia, vemos a emergência de um fenômeno preocupante na cena internacional – a democracia iliberal.⁴⁶

A Europa, berço das diversas manifestações nazifascistas, após a Segunda Guerra Mundial, não deu amplo espaço explícito para os movimentos de extrema direita e atentadores à

⁴⁴ Nos EUA, por exemplo, o falecido Senador republicano John McCain já demonstrava seu descontentamento com a escolha do partido por Donald Trump para concorrer às eleições presidenciais de 2016.

⁴⁵ SILVA, Adriana Brito da.; BRITES, Cristina Maria; OLIVEIRA, Eliane de Cássia Rosa; BORRI, Giovanna Teixeira. **A extrema-direita na atualidade**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 119, p. 407-445, jul./set. 2014.

⁴⁶ ZAKARIA, F. **The Rise of Illiberal Democracy**”. *Foreign Affairs*, v.76, nº 6 nov./dez, 1997, p. 37.

democracia, pelo contrário. As experiências vividas no conflito, bem como a consagração do Estado Liberal de Direito como ponto final da história, com a queda do Bloco Soviético no término dos anos oitenta do século passado, colocaram no território europeu a crença de que a democracia liberal tratar-se-ia de uma conquista definitiva da sociedade, distante de formas de sociabilidade nazifascistas derrotadas na Segunda Grande Guerra⁴⁷.

Ocorre que essa perceptiva idílica teve o seu termo final. Com o início do Século XXI, as fraturas sociais e políticas tornaram-se expostas, sobretudo com o campo fértil nas redes sociais para a veiculação de ideias radicais, mentiras e contrárias à democracia. Não se pode deixar de lado a crise do sistema financeiro de 2008, em que o capitalismo, para sobreviver ao seu quase colapso, teve que adotar medidas impopulares, como o socorro às instituições financeiras e políticas de austeridade para as despesas sociais. Além disso, a própria desconstrução da realidade, com a produção industrial de *fake News*, tornou impossível um debate livre e sincero de ideias, na busca de um suposto “consenso sobreposto” habermasiano⁴⁸.

A realidade da ascensão da extrema direita na Europa – cujo único paralelo foi na década de trinta do século passado – tem fatores particulares: a crise econômica de 2008, a questão migratória, a pandemia de Covid-19 e a Guerra na Ucrânia. Com efeito, os movimentos extremistas europeus possuem um discurso xenofóbico, contra o aumento do custo de vida, em apoio ao nacionalismo, anti-LGBTQIAPN+ e contra a política tradicional. A tomada do poder por partidos de extrema direita na Europa pode ser assim exemplificada: Chega, em Portugal; Vox, na Espanha; *Reform UK*, na Inglaterra; Partido Reunião Nacional, de Marine Le Pen; Irmãos de Itália, na Itália; Giorgia Meloni; Alternativa para a Alemanha (AfD). Contudo, foi na Hungria, com o governo de Viktor Orbán, a porta de entrada para extrema direita na Europa nos últimos vinte anos.

Nos EUA o quadro é diferente, mas também preocupante com o crescimento da extrema direita, abalando as estruturas sociais e políticas dos pioneiros do constitucionalismo republicano moderno. Ainda que exista um componente xenofóbico, vinculado à crise de 2008, a extrema direita estadunidense possui raízes mais sólidas, peculiares e históricas. O ponto marcante para tais movimentos é a forma como a Suprema Corte interpreta a liberdade de expressão, consagrada na Primeira Emenda da Constituição dos EUA. O uso de símbolos do nazismo, o

⁴⁷ FUKUYAMA, Francis. **O fim da História e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

⁴⁸ HABERMAS, J. **Faticidad y Validez**. 4 ed. Madrid: Editorial Trotta S.A., 2005. Trad. Manuel Jiménez Redondo.

“discurso de ódio” e a existência de grupos de perfil neonazista são práticas legais, amparadas no direito à livre expressão, garantido pela Constituição dos EUA e assegurado pelo Judiciário⁴⁹.

Os nazistas são figuras bem conhecidas no sistema judicial dos Estados Unidos. Em 1977, o Partido Nacional Socialista da América planejou um protesto em Chicago, utilizando a suástica nazista em seus uniformes e reivindicando a liberdade de expressão para os brancos. Quando a cidade de Chicago exigiu um alto seguro contra vandalismo, os nazistas optaram por realizar sua marcha em Skokie, uma pequena vila em Illinois que abrigava muitos judeus, incluindo alguns sobreviventes de campos de concentração. O tribunal local determinou que os manifestantes marchassem sem a exibição da suástica e sem a distribuição de panfletos que incitassem o ódio contra os judeus⁵⁰.

O tribunal estadual de Illinois decidiu manter a decisão do tribunal inferior enquanto aguardava a apelação, o que levou o partido nazista a buscar a intervenção da Suprema Corte dos Estados Unidos. No caso *National Socialist Party of America v. Village of Skokie* (1977), o foco principal foi sobre as questões processuais. A Suprema Corte declarou que, devido à importância da liberdade de expressão, o tribunal de Illinois deveria ter resolvido a apelação imediatamente ou ter suspenso a proibição temporariamente. A Suprema Corte não entrou no mérito do caso, decidindo com base em questões de procedimento jurídico.

Em que pese não ter decidido o mérito do caso, ao não intervir em um caso de discurso de ódio contra judeus, a Suprema Corte demonstra uma interpretação ampla do direito à liberdade de expressão, priorizando-a em detrimento da proteção contra a discriminação e o preconceito⁵¹.

⁴⁹ É importante notar o caso *R.A.V. v. City of St. Paul* (1992), julgado pela Suprema Corte, onde um jovem foi condenado por queimar uma cruz no jardim de uma família afro-americana em St. Paul, Minnesota. Esse ato, simbolizando a violência da Ku Klux Klan, foi punido com base em uma lei de Minnesota que proibia a exibição de símbolos que pudessem incitar ódio, alarme ou ressentimento, fundamentados em raça, cor, crença, religião ou gênero. O juiz Scalia declarou que a lei era inconstitucional, pois estabelecia restrições específicas para aqueles que expressavam opiniões sobre certos tópicos desvalorizados, enquanto permitia insultos abusivos que não tratassem desses temas. Este caso, que efetivamente reforçou a proteção aos discursos de ódio nos Estados Unidos, reafirmou que algumas formas de discurso, como obscenidades, palavras incitadoras de violência e difamação, podem ser limitadas, mas tais restrições não devem ser baseadas no conteúdo dessas expressões (CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **O discurso do ódio na jurisprudência alemã, americana e brasileira: Como a ideologia política influencia os limites da liberdade de expressão**. Brasília: IDP/Saraiva jur, 2018; BARBOSA, Renan. 5 decisões da Suprema Corte que protegem o discurso de ódio. E 2 que não. Manifestantes em Charlottesville foram acusados de propagar discurso de ódio. Mas isso importa? **Gazeta do Povo**, Paraná, 21 ago. 2017. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/justica/5-decisoes-da-suprema-corte-que-protectem-o-discurso-de-odio-e-2-que-nao-9kybcg4o0iv0x0wf8vf7tcgnf/>. Acesso em 07 jul. 2024).

⁵⁰ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **O discurso do ódio na jurisprudência alemã, americana e brasileira: Como a ideologia política influencia os limites da liberdade de expressão**. Brasília: IDP/Saraiva jur, 2018; BARBOSA, Renan. 5 decisões da Suprema Corte que protegem o discurso de ódio. E 2 que não. Manifestantes em Charlottesville foram acusados de propagar discurso de ódio. Mas isso importa? **Gazeta do Povo**, Paraná, 21 ago. 2017. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/justica/5-decisoes-da-suprema-corte-que-protectem-o-discurso-de-odio-e-2-que-nao-9kybcg4o0iv0x0wf8vf7tcgnf/>. Acesso em 07 jul. 2024

⁵¹ BARBOSA, Renan. 5 decisões da Suprema Corte que protegem o discurso de ódio. E 2 que não. Manifestantes em Charlottesville foram acusados de propagar discurso de ódio. Mas isso importa? **Gazeta do Povo**, Paraná, 21 ago. 2017.

Verifica-se, com efeito, que a garantia conferida à liberdade de expressão nos EUA é bem mais ampla do que no direito brasileiro, embora também não absoluta⁵². A liberdade de expressão nos EUA serviu de fundamento para assegurar a profusão de manifestações de extrema direita, como o neonazismo e de violência racial (cite-se a organização terrorista Ku Klux Klan). Nesse aspecto, as questões raciais históricas, sobretudo entre o Sul e o Norte, são fatores que contribuíram para a formação de movimentos de extrema direita, demonstrando a fratura na sociedade norte-americana. Em *Plessy v. Ferguson* (1896)⁵³ a Suprema Corte acolheu a doutrina do *separate but equal*, como uma justificativa para que a supremacia branca e a segregação fossem cada vez mais institucionalizadas na sociedade americana, sobretudo afirmando ser possível a existência de locais separados para brancos e negros. Embora superada pelo famoso caso *Brown v. Board of Education* (1954)⁵⁴, *Plessy v. Ferguson* institucionaliza a política racista segregacionista que serviu de base para a extrema direita norte-americana, mesmo após a Guerra da Secessão (1861/1865) e a Décima Terceira Emenda à Constituição dos Estados Unidos (1865), que aboliu a escravidão.

Ademais, os movimentos extremistas norte-americanos são movidos por uma intensa pauta de costumes e religiosa, de matriz protestante calvinista, especialmente a luta de décadas contra a possibilidade do aborto legal, como decidido em *Roe v. Wade* (1973). Neste julgamento, a Suprema Corte norte-americana, analisando a legislação do Estado do Texas, passou a entender que não haveria a criminalização do aborto, até o terceiro mês de gestação, cujos efeitos surtiram em todo país. A luta conservadora foi tamanha, que, em 2022, o órgão de cúpula do Judiciário dos EUA superou o precedente firmado em *Roe v. Wade* (1973) com o caso *Dobbs v. Jackson*, considerando que a Constituição dos Estados Unidos não confere o direito ao aborto.

Pode-se destacar, ainda, que nos movimentos de extrema direita estadunidense há a defesa por uma sociedade armada, calcada na Segunda Emenda à Constituição dos Estados Unidos

Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/justica/5-decisoes-da-suprema-corte-que-protectem-o-discurso-de-odio-e-2-que-nao-9kybcg4o0iv0x0wf8vf7tcgnf/>. Acesso em 07 jul. 2024.

⁵² No Brasil, como decidido no famoso caso Ellwanger, julgado pelo STF no HC no. 82.424-2, em 17/09/2003, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa, a liberdade de expressão não teria espaço para discursos de ódio. Nesse caso, o tribunal manteve a condenação imposta ao escritor gaúcho, Siegfried Ellwanger, por crime de racismo contra os judeus. A decisão é seguida por vários precedentes do STF que confirmam certos limites à liberdade de expressão, tais como, a vedação ao discurso de ódio ou a propagação de fake news.

⁵³ A decisão histórica da Suprema Corte dos EUA no caso *Plessy v. Ferguson* (1896) confirmou a legalidade das leis de segregação racial em locais públicos, desde que as instalações separadas fossem de qualidade equivalente. Esta doutrina, conhecida como 'separados, mas iguais', foi estabelecida pela decisão e validou várias leis estaduais que reinstituíram a segregação racial nos estados do sul após a Era da Reconstrução (1865-1877).

⁵⁴ Em 1954, a Suprema Corte proferiu a decisão histórica no caso *Brown v. Board of Education*, na qual o Tribunal ordenou o fim da segregação racial das escolas públicas, representando uma superação do precedente estabelecido em *Plessy v. Ferguson* (1896).

(1791)⁵⁵. Registre-se, entretanto, que os eventos de mortes por armada de fogo em escolas norte-americanas vêm gerando um debate em torno da revogação da referida alteração constitucional, inclusive, em 2024, a Suprema Corte manteve a proibição de posse de armas de fogo para agressores domésticos (*United States v. Rahimi*).

Outras marcas do movimento de extrema direita nos EUA são: (a) negação aos avanços científicos, inclusive dos saberes produzidos nos locais de produção de conhecimento, como universidades⁵⁶; (b) total negação da verdade por meio de *fake news*, inclusive descredibilizando a própria imprensa tradicional, gerando o nascimento do termo pós-verdade⁵⁷; (c) forte crença no livre mercado, como uma agente natural e exclusivo de regulação das necessidades humanas, sem a necessidade de um Estado interventivo; (d) a preocupação com a entrada de estrangeiros em solo americano, gerando uma política de deportação em massa, sobretudo de Mexicanos, e a criação de muralhas intransponíveis demarcando as linhas divisórias entre as nações⁵⁸.

Em uma análise das relações entre os movimentos de extrema direita dos EUA e da Europa podemos extrair os seguintes pontos de convergência:

- a) os impactos promovidos na vida das pessoas pela crise econômica de 2008, na qual o homem médio se viu próximo à ruína, não só financeiras, mas também social. Por isso, um ambiente de medo e descrença com o governo, propício para soluções simplistas de problemas complexos. Os momentos de instabilidade econômica,

⁵⁵ A Segunda Emenda à Constituição dos Estados Unidos protege o direito da população e dos policiais de garantia a legítima defesa, seja por meio de manter ou portar armas ou qualquer equipamento.

⁵⁶ Várias teorias conspiratórias compõem o imaginário dos radicais norte-americanos. O grupo chamado 'Birthers' alegava que Barack Obama, ex-presidente dos EUA (2009-2017), não era cidadão americano, o que o tornaria inelegível para a presidência. No entanto, o movimento "Birther" nunca forneceu provas concretas para sustentar essas alegações. Além dessa, podemos também mencionar o famoso QAnon, uma teoria da conspiração de extrema direita criada nos Estados Unidos que afirma a existência de uma conspiração secreta de adoradores de Satanás, pedófilos e canibais (da esquerda), uma rede global de traficantes sexuais de crianças que conspiraram contra o ex-presidente Donald Trump e os seus apoiantes durante o seu mandato. A conspiração baseou-se em planos secretos do chamado "estado profundo". Outra deletéria teoria conspiratória é movimento antivax ou antivacina que ganhou força novamente com a pandemia do Covid-19, sendo uma das pautas da extrema direita e de seus líderes políticos, como Bolsonaro e Trump.

⁵⁷ Em 2016 a palavra pós-verdade foi eleita a palavra do ano, tendo em vista a ascensão da mentira e desconsideração dos fatos objetivos em contextos políticos e sociais, marca da extrema direita pelo mundo. Neste sentido: "A explicação da palavra pós-verdade de acordo com o Oxford é de que o composto do prefixo 'pós' não se refere apenas ao tempo seguinte a alguma situação ou evento – como pós-guerra, por exemplo –, mas sim a 'pertencer a um momento em que o conceito específico se tornou irrelevante ou não é mais importante'. Neste caso, a verdade. Portanto, pós-verdade se refere ao momento em que a verdade já não é mais importante como já foi." MERELES, Carla; MORAES, Isabela. Notícias falsas e pós-verdade: o mundo das fake news e da (des)informação. **Politize!**, 16 set. 2020. Disponível em: <https://www.politize.com.br/noticias-falsas-pos-verdade/>. Acesso em 08 out. 2024.

⁵⁸ O Muro do México, ou Muro Fronteiriço Estados Unidos-México, é uma barreira construída pelo governo dos EUA para reforçar a segurança na fronteira entre os dois países. A principal justificativa do governo americano para essa construção é aumentar o controle fronteiriço e diminuir a migração do México para os Estados Unidos.

política e social formam a tempestade perfeita para o surgimento de figuras populistas com ideias simplórias e soluções autoritárias⁵⁹.

- b) a ascensão de figuras populistas que encarnam ideias conservadoras, reacionárias e radicais, utilizando-se a força como um instrumento da gramática da prática política⁶⁰.
- c) a utilização em massa de redes sociais para a comunicação e arregimentação de novos seguidores, tal qual o rádio na década de trinta do século passado, usado intensivamente pelos movimentos nazifascistas⁶¹.
- d) a demonização do outro, despersonalizando-o do debate público. O outro pode ser qualquer pessoa ou até uma ideia: judeu, o imigrante, o comunismo etc., como ressaltou em entrevista o professor da UERJ, João Cezar de Castro, grifo nosso:

O que eu propus, então, é que o discurso de ódio é uma explosão do inconsciente. Por isso não se define. Eu proponho, conceitualmente, que o discurso de ódio é a ponta do iceberg. **O que nós podemos realmente agir é compreendendo que o que a extrema-direita faz no mundo inteiro é uma retórica cotidiana, é uma pedagogia de desumanização do outro.** E essa retórica do ódio, como é uma retórica, tem uma estrutura discursiva que se repete, pode ser ensinada e, sobretudo, pode ser aprendida. Em primeiro lugar, a retórica do ódio principia pela ridicularização do outro. Se eu consigo, de alguma forma, ridicularizar o outro, eu estou, por assim dizer, esvaziando o conteúdo do que ele diz. Isto se faz, em geral, pela paródia do nome próprio⁶².

- e) a preocupação com o suposto fim da “família tradicional”, tendo em vista o surgimento de outros arranjos e escolhas individuais: casamento de pessoas do mesmo sexo, transição de gênero ou até mesmo o aborto. Trata-se de um ponto muito caro à extrema direita, pois busca arregimentar uma generalidade de pessoas, tendo em vista que o foco da estratégia comunicativa é a família e as crianças, valores fundamentais para a sociedade e para o indivíduo.

⁵⁹ Por exemplo, a pauta de segurança pública da extrema direita em relação à imigração é bem simples: deportar os imigrantes indesejados, acusando-os de criminosos, estupradores e uma massa que rouba os trabalhos dos “verdadeiros” norte-americanos, europeus etc.

⁶⁰ A categoria do “populismo”, embora criticada por autores, será mais à frente tratada. Por ora, a referência ao termo significa uma forma de manifestação do poder político e social marcada pela: relação direta e não institucionalizada entre o líder e as massas; forte nacionalismo e defesa da união das massas; liderança política baseada no carisma pessoal e na rede de clientelismo (SILVA, Daniel Neves. “**O que é populismo?**”; Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/historia/o-que-e-populismo.htm>. Acesso em 09 de julho de 2024).

⁶¹ MELLO, P. C. A máquina de ódio: notas de uma repórter sobre fake news e violência digital. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

⁶² OTERO, Fernanda. **João Cezar de Castro: “O que a extrema-direita faz no mundo inteiro é uma pedagogia de desumanização”**. Focus Brasil, 12 jun. 2024, Disponível em: <https://fpabramo.org.br/focusbrasil/2024/06/12/joao-cezar-de-castro-o-que-a-extrema-direita-faz-no-mundo-inteiro-e-uma-pedagogia-de-desumanizacao/>. Acessado em 08.07.24.

f) o nacionalismo exacerbado, seja na sua vertente tradicional europeia do final do Século XIX, seja na norte-americana⁶³ - ligada à doutrina do destino manifesto⁶⁴ ou ao dogma calvinista da predestinação⁶⁵. A ideia de grupo e nação, sobretudo como massa irracional homogênea, serviu de base para análise freudiana na obra *Psicologia das massas e análise do Ego* (1921), explicando o comportamento humano em grupos:

A massa é impulsiva, volúvel e excitável. É guiada quase exclusivamente pelo inconsciente. Os impulsos a que obedece podem ser, conforme as circunstâncias, nobres ou cruéis, heroicos ou covardes, mas, de todo modo, são tão imperiosos que nenhum interesse pessoal, nem mesmo o da autopreservação, se faz valer. Nada nela é premeditado. Embora deseje as coisas apaixonadamente, nunca o faz por muito tempo, é incapaz de uma vontade persistente. Não tolera qualquer demora entre o seu desejo e a realização dele. Tem o sentimento da onipotência; a noção do impossível desaparece para o indivíduo na massa⁶⁶.

Cas Mudde oferece uma compreensão detalhada sobre o avanço da extrema direita pelo mundo, particularmente no que diz respeito à ascensão da extrema direita em diversas democracias ao redor do mundo⁶⁷. Mudde define a extrema direita como uma ideologia caracterizada por nativismo, autoritarismo e populismo, que desafia diretamente os princípios fundamentais da democracia liberal, criando um ambiente de tensão política e social.

Segundo Mudde, a extrema direita é movida por três principais pilares ideológicos: nativismo, autoritarismo e populismo. O nativismo se refere à defesa de políticas exclusivistas voltadas para a proteção da comunidade nacional contra “invasões” culturais, sociais ou étnicas de imigrantes ou minorias. Já o autoritarismo apoia um governo centralizado e rígido, onde as liberdades individuais podem ser restringidas em nome da segurança e da ordem pública. O populismo, por sua vez, divide a sociedade em dois grupos antagônicos: o “povo puro” e a “elite corrupta”, prometendo devolver o poder ao povo por meio da figura de um líder carismático e autoritário.

⁶³ O nacionalismo nos Estados Unidos se distinguiu dos nacionalismos europeus contemporâneos. Enquanto os nacionalismos europeus destacavam a permanência, continuidade e um passado glorioso em terras ancestrais, os americanos enfatizavam a nação como uma comunidade política. Eles focavam no compartilhamento de uma experiência republicana de governo, orientada para o futuro de seu povo. (Santos, S.M. **Um povo eleito em uma terra prometida: o mito do destino manifesto e as raízes do nacionalismo norte-americano**. Aedos, v. 14, n. 32, p. 140-155, jul.-dez., 2022).

⁶⁴ O conceito de Destino Manifesto sustentava que os americanos estavam predestinados, por uma ordem divina, a expandir seu território além das fronteiras originais. Essa ideia serviu como um forte incentivo para a expansão dos Estados Unidos rumo ao oeste, além das Treze Colônias.

⁶⁵ O calvinismo afirma que Deus determina antecipadamente o destino eterno de cada pessoa, decidindo quem será salvo e quem será condenado. Essa doutrina de predestinação é central para a visão calvinista da relação entre Deus e a humanidade.

⁶⁶ FREUD, Sigmund. (1921). **Psicologia das massas e análise do ego**. In: FREUD, S. Edição standard brasileira das obras psicológicas completas de Sigmund Freud. v. 18. Rio de Janeiro: Imago, 1990, p. 92.

⁶⁷ MUDDE, Cas. **The Ideology of the Extreme Right**. Manchester: Manchester University Press, 2000

A crise da democracia liberal tem sido um terreno fértil para a expansão desses movimentos. De acordo com Mudde, a insatisfação popular com os partidos tradicionais, vistos como desconectados dos interesses das massas, criou um vácuo que a extrema direita preencheu. Esse fenômeno é amplificado pela crise de representatividade, onde os cidadãos se sentem abandonados pelos sistemas políticos estabelecidos. Esse contexto de desilusão e frustração facilita o surgimento de líderes populistas que prometem soluções rápidas e radicais para problemas complexos.

O aumento da desigualdade econômica e o impacto da globalização também são fatores importantes para compreender a ascensão da extrema direita. Mudde destaca que a globalização trouxe não apenas benefícios econômicos, mas também acentuou as desigualdades entre os países e dentro das próprias nações. Em muitas democracias ocidentais, a globalização resultou em perdas de empregos, precarização do trabalho e maior competição por recursos, alimentando ressentimentos que são explorados por líderes de extrema direita por meio de discursos xenófobos e anti-imigração.

A crise de 2008 e a subsequente crise dos refugiados em 2015 são eventos centrais no fortalecimento desses movimentos. Mudde argumenta que a crise financeira mundial de 2008 expôs as fragilidades dos sistemas econômicos liberais e gerou uma desconfiança generalizada em relação às elites políticas e econômicas. A crise de refugiados, por sua vez, ampliou os medos relacionados à perda de identidade cultural e soberania, temas frequentemente explorados pela extrema direita para consolidar sua base de apoio⁶⁸.

No contexto europeu, Mudde aponta que os partidos populistas de extrema direita têm capitalizado em crises migratórias e em discursos nacionalistas para reforçar sua presença política. Movimentos como o Vox na Espanha e a Liga na Itália, anteriormente marginais, têm se tornado forças políticas significativas, influenciando diretamente a agenda política de seus países. Esses partidos se beneficiaram da normalização de suas ideias no discurso público, uma vez que questões como imigração e identidade nacional se tornaram centrais nas campanhas políticas.

Mudde também discute a transição da extrema direita de um fenômeno marginal para o *mainstream* político. Enquanto anteriormente esses movimentos eram vistos como fora da norma democrática, eles agora integram o debate público e ocupam posições de poder. Um dos aspectos

⁶⁸ MUDDE, Cas. **The Study of Populist Radical Right Parties: Towards a Fourth Wave**. C-REX Working Paper Series, Oslo, v. 1, 2016. Disponível em: <https://www.sv.uio.no/crex/english/publications/c-rex-working-paper-series/Cas%20Mudde:%20The%20Study%20of%20Populist%20Radical%20Right%20Parties.pdf>. Acesso em: 3 out. 2024.

mais preocupantes desse processo é a erosão da cultura democrática, à medida que as ideias de extrema direita se tornam mais aceitas e até institucionalizadas em muitas democracias ocidentais.

A ascensão de Jair Bolsonaro no Brasil é um exemplo claro da materialização dos elementos discutidos por Mudde. Bolsonaro representa um populismo autoritário que combina retórica contra as elites com políticas de repressão a minorias e movimentos sociais. Sua retórica de “restaurar a ordem” e defender o “povo” contra a corrupção da elite política reflete a fórmula clássica da extrema direita populista descrita por Mudde. O governo Bolsonaro também se caracteriza por ataques frequentes às instituições democráticas, como o Judiciário e a mídia, reforçando a preocupação com a deterioração dos valores democráticos.

A chegada ao poder de líderes como Bolsonaro e Donald Trump exemplifica a crise global da democracia liberal, onde a extrema direita se apresenta como uma resposta viável para as insatisfações populares. Mudde argumenta que essa crise é um reflexo do colapso das instituições tradicionais e da incapacidade dos partidos de centro em oferecer respostas efetivas aos desafios modernos, como a desigualdade e a imigração.

Outro ponto fundamental discutido por Mudde é o papel das mídias digitais na expansão da extrema direita. A internet e as redes sociais proporcionaram uma plataforma para que grupos extremistas ampliassem sua visibilidade e recrutassem novos membros. Movimentos radicais podem agora disseminar suas ideias para uma audiência global com muito mais rapidez e eficiência, contornando os canais tradicionais de controle de informação e promovendo suas agendas sem grandes barreiras institucionais.

Para Mudde, a crise da democracia liberal não é apenas uma crise política, mas também uma crise de valores. A ascensão da extrema direita representa uma rejeição aos princípios liberais de inclusão, igualdade e pluralidade. No entanto, ele adverte que esses movimentos não podem ser ignorados ou subestimados, pois representam uma resposta a problemas reais enfrentados por muitas pessoas, ainda que proponham soluções autoritárias e excludentes.

Não coincidentemente, o avanço da extrema direita no mundo e a crise atual da democracia liberal andam juntas. Na verdade, tais movimentos sócio-políticos representam um perigo para a democracia, especialmente pelo fato de negarem as instituições político-jurídicas até então conhecidas, ainda que, geralmente, a tomada do governo por elas ocorra por intermédio do voto popular. Os inimigos da democracia hoje são internos. Os típicos golpes de Estado do século passado, por meio de tanques, hoje são substituídos por outros expedientes, inclusive formalmente legais. Democracias nos momentos atuais, como destacam os cientistas políticos

Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, “podem morrer não nas mãos de generais, mas na de líderes eleitos”⁶⁹.

2.4 CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO

O constitucionalismo abusivo se refere ao uso estratégico de mecanismos constitucionais com o objetivo de enfraquecer a democracia. Embora os métodos tradicionais de desestabilização democrática, como golpes de estado, tenham se tornado menos frequentes, a manipulação de instrumentos constitucionais para instaurar regimes autocráticos tem se tornado uma prática cada vez mais recorrente. Em vez de uma ruptura aberta e violenta, essas ações ocorrem dentro da legalidade formal, utilizando o próprio arcabouço constitucional para corroer os princípios democráticos por dentro.

Governantes em diversas partes do mundo têm utilizado reformas constitucionais para dificultar a alternância de poder e enfraquecer as instituições democráticas. Embora à primeira vista essas constituições possam parecer democráticas e contenham muitos dos elementos característicos das constituições liberais, uma análise mais aprofundada revela que foram alteradas com o intuito de minar a ordem democrática e concentrar o poder nas mãos de poucos. Essas modificações, muitas vezes, ocorrem de maneira sutil, mas com consequências profundas, permitindo que governantes autocráticos perpetuem seus mandatos e limitem as liberdades e garantias fundamentais⁷⁰.

Tal fenômeno foi descrito, originariamente, por David Landau⁷¹, em 2013, como a utilização de institutos do direito constitucional para violar e minar a democracia liberal por meio, especialmente, de emendas constitucionais e da substituição integral de constituições por novas leis fundamentais.

Esse modelo corrompido de constitucionalismo facilita a instalação de governos autoritários sem recorrer a golpes de Estado. Líderes e partidos dominantes podem manipular emendas constitucionais para garantir sua permanência no poder, como a contínua reeleição dos chefes do Poder Executivo, bem como a alteração de mecanismos de controle e de instituições

⁶⁹ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, pág. 48.

⁷⁰ LANDAU, David. **Constitucionalismo abusivo** (REIS, Ulisses e CABRAL, Rafael Trad.). REJUR-Revista Jurídica da UFERSA, Mossoró, v. 4, n. 7, p. 17-71, jul., 2020. Disponível em: <<https://periodicos.ufersa.edu.br/index.php/rejur/article/view/9608/10261>> . Acesso em: 09 de nov. de 2023.

⁷¹ LANDAU, David. **Constitucionalismo abusivo** (REIS, Ulisses e CABRAL, Rafael Trad.). REJUR-Revista Jurídica da UFERSA, Mossoró, v. 4, n. 7, p. 17-71, jul., 2020. Disponível em: <<https://periodicos.ufersa.edu.br/index.php/rejur/article/view/9608/10261>> . Acesso em: 09 de nov. de 2023.

independentes que deveriam atuar como freios ao poder⁷². Assim, ao empregar mecanismos e estratégias constitucionais para minar os controles e a responsabilidade (*accountability*), surgem novos tipos de autoritarismo no século XXI e métodos de ataque à democracia constitucional. Essas alterações na estrutura constitucional permitem que líderes autoritários expulsem membros da oposição e coloquem no lugar pessoas leais ao regime, enfraqueçam ou desativem órgãos de fiscalização, substituindo seus integrantes por aliados, e estabeleçam controle governamental sobre a mídia e outras instituições cruciais⁷³.

Novos regimes políticos, neste contexto, surgem quando líderes, ao tentar consolidar seu poder, implementam modelos de governo que se apresentam como constitucionais e democráticos, mas que, na prática, concentram o poder de forma desordenada em um pequeno grupo⁷⁴. Desse modo, o constitucionalismo e democracia é apenas uma fachada, para que no fundo haja a total corrupção do Estado Democrático de Direito⁷⁵.

Nesse modelo híbrido, esses agentes políticos descobriram na Constituição uma via rápida para expandir o poder do governo, uma vez que ela estabelece as regras fundamentais do jogo político. De fato, quando aqueles que estão no poder conseguem uma maioria significativa, geralmente de forma democrática, têm a possibilidade de promover uma alteração constitucional que os torne muito mais estáveis. Para alcançar tal objetivo, eles executam ações que visam neutralizar instituições (como os órgãos de controle) que serviriam antes para fiscalizar o exercício do poder, dificultando a atuação da oposição. Nesse sentido, realizam várias mudanças constitucionais com um mesmo e questionável propósito. As novas constituições ainda apresentam uma aparência democrática e incluem muitos elementos similares aos das constituições democráticas liberais. Contudo, em uma análise mais detalhada revelam-se substancialmente modificadas com a intenção de enfraquecer a ordem democrática⁷⁶.

Além disso, a estratégia pretende dificultar o acesso ao poder dos grupos de oposição e o surgimento de novas lideranças políticas. Estefânia Maria Queiroz Barboza e Ilton Norberto

⁷² BARBOZA, Estefânia Maria Queiroz; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Constitucionalismo abusivo: fundamentos teóricos e análise da sua utilização no Brasil contemporâneo. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, ano 12, n. 39, p. 79-97, jul./dez. 2018.

⁷³ LANDAU, David. Constitucionalismo abusivo (REIS, Ulisses e CABRAL, Rafael Trad.). *REJUR-Revista Jurídica da Ufersa*, Mossoró, v. 4, n. 7, p. 17-71, jul., 2020. Disponível em: <<https://periodicos.ufersa.edu.br/index.php/rejur/article/view/9608/10261>>. Acesso em: 09 de nov. de 2023.

⁷⁴ BARBOZA, Estefânia Maria Queiroz; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Constitucionalismo abusivo: fundamentos teóricos e análise da sua utilização no Brasil contemporâneo. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, ano 12, n. 39, p. 79-97, jul./dez. 2018.

⁷⁵ BARBOZA, Estefânia Maria Queiroz; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Constitucionalismo abusivo: fundamentos teóricos e análise da sua utilização no Brasil contemporâneo. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, ano 12, n. 39, p. 79-97, jul./dez. 2018.

⁷⁶ MARTINS, Flávio Constitucionalismo abusivo : realidade, perspectivas e propostas para uma possível limitação / Flávio Martins *Católica Law Review*, Lisboa, v.3 n.1 (Jan. 2019), p.29-41.

Robl Filho defendem que o constitucionalismo abusivo apresenta-se por duas formas categóricas principais, quais sejam, o constitucionalismo abusivo estrutural e o constitucionalismo abusivo episódico⁷⁷.

O constitucionalismo abusivo estrutural ocorre quando existe um uso frequente e reiterado de emendas à Constituição e criação de novos documentos constitucionais, com o intuito de manter um grupo social e político no poder. Dessa forma, estariam destruídos os elementos centrais da democracia constitucional. Já o constitucionalismo abusivo episódico se manifesta por meio da utilização de alguns institutos e técnicas constitucionais em desacordo com as diretrizes da democracia constitucional⁷⁸.

O constitucionalismo abusivo apresenta diversas características. Primeiramente, utiliza métodos que, embora permitidos pela constituição, são empregados para modificar a própria constituição de maneira prejudicial. Em segundo lugar, frequentemente envolve a implementação de múltiplas emendas à constituição vigente. Embora, isoladamente, as emendas possam parecer compatíveis com princípios normativos, quando avaliadas em conjunto, elas representam uma ameaça ao constitucionalismo normativo.

Em tais regimes, os principais atores e forças políticas costumam monopolizar não apenas os diferentes setores do governo, mas também os mecanismos de fiscalização horizontal. Dessa forma, instituições como tribunais, ouvidorias, ministérios públicos e comissões eleitorais frequentemente acabam sob o controle de seus respectivos titulares. Em lugar de atuarem como instâncias independentes de verificação do poder governamental, essas instituições acabam empenhando-se ativamente em favor de seus projetos políticos. O efeito disso não se limita a enfraquecer a competição eleitoral, mas também a restringir de maneira significativa a proteção dos direitos de grupos minoritários dentro desses sistemas⁷⁹.

Dessa forma, torna-se relativamente simples estabelecer um sistema que aparenta ser democrático, mas que, na prática, não se configura como tal, especialmente em duas dimensões cruciais: a supervisão vertical e horizontal dos líderes eleitos e a salvaguarda dos direitos das populações vulneráveis. Um sistema que apresenta essas duas características - uma diminuição na responsabilização e na proteção de direitos - é consideravelmente menos democrático do que

⁷⁷ BARBOZA, Estefânia Maria Queiroz; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Constitucionalismo abusivo: fundamentos teóricos e análise da sua utilização no Brasil contemporâneo. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, ano 12, n. 39, p. 79-97, jul./dez. 2018.

⁷⁸ BARBOZA, Estefânia Maria Queiroz; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Constitucionalismo abusivo: fundamentos teóricos e análise da sua utilização no Brasil contemporâneo. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, ano 12, n. 39, p. 79-97, jul./dez. 2018.

⁷⁹ BARBOZA, Estefânia Maria Queiroz; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Constitucionalismo abusivo: fundamentos teóricos e análise da sua utilização no Brasil contemporâneo. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, ano 12, n. 39, p. 79-97, jul./dez. 2018.

um que possua maiores níveis de responsabilização, tanto vertical quanto horizontal, e uma proteção dos direitos mais robusta. Ademais, a falta de responsabilização está, de fato, relacionada a outros problemas, como a crescente corrupção⁸⁰.

Ademais, o constitucionalismo abusivo pode expressar-se pelo uso excessivo e desmedido do processo de impeachment. Ronald Dworkin, em artigo por ele publicado na *The New York Review of Books*, em 14 de janeiro de 1999, tendo como referência o processo de impeachment sofrido por Bill Clinton, traz a seguinte frase: “O poder de destituir um presidente é uma arma nuclear constitucional que somente deve ser usada na mais grave emergência”⁸¹. O autor afirma ainda que: “Isso dá aos políticos os meios para desestruturar os princípios mais fundamentais da nossa estrutura constitucional e nós agora sabemos quão facilmente esse terrível poder pode ser abusivo”⁸². O processo de impeachment, por se tratar de um expediente típico do direito constitucional e por importar em ato extremo, somente pode ser utilizado em casos restritos e de extrema emergência para um Estado.

Mark Tushnet não utiliza o termo “constitucionalismo abusivo”, mas sim “constitucionalismo autoritário”, como um sistema de governo que realiza eleições razoavelmente justas e livres com um moderado grau de repressão e limites sobre a liberdade pessoal. A visão de Mark Tushnet sobre o constitucionalismo autoritário é mais ampla do que a apresentada por Landau. Com o intuito de aprimorar o debate, Tushnet enumerou sete características de um regime que vive sob a égide do constitucionalismo autoritário: i) o regime é controlado por um partido político dominante, que toma todas as decisões de políticas públicas; ii) não há prisão arbitrária de oponentes políticos, embora seja possível impor determinadas sanções a eles; iii) é possível discutir e criticar abertamente as políticas de governo; iv) existem eleições razoavelmente livres e justas, com a criação de listas partidárias e sorteio de distritos eleitorais para garantir uma prevalência favorável ao regime. Ademais, é possível a intimidação física e fraude, embora não sistemática; v) sensibilidade à opinião pública, sendo possível alterar, ocasionalmente, a direção da política a ser adotada; vi) desenvolvimento de ferramentas para garantir que a quantidade de dissenso não supere o esperado e, vii) tribunais possuem razoável independência, aplicando regras básicas razoavelmente bem⁸³.

⁸⁰ LANDAU, David. **Constitucionalismo abusivo** (REIS, Ulisses e CABRAL, Rafael Trad.). REJUR-Revista Jurídica da UFERSA, Mossoró, v. 4, n. 7, p. 17-71, jul., 2020. Disponível em: <<https://periodicos.ufersa.edu.br/index.php/rejur/article/view/9608/10261>>. Acesso em: 09 de nov. de 2023.

⁸¹ DWORKIN, Ronald. A Kind of Coup. *The New York Review of Books*, 14 de janeiro. 1999. Disponível em: <https://www.nybooks.com/articles/1999/01/14/a-kind-of-coup/>. Acesso em: 25 de nov. de 2020.

⁸² DWORKIN, Ronald. **Constitucionalismo e democracia**. Tradução de Emílio Peluso Neder Meyer. *European Journal of Philosophy*, v. 3, n. 1, p. 2-11, 1995, p.1.

⁸³ TUSHNET, Mark. *Authoritarian Constitutionalism*. Nova York: Cornell Law Review, 2015. Disponível em: <https://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4654&context=clr>. Acesso em: 10 nov. 2023.

Tushnet define o termo “Constitucionalismo Autoritário” para descrever regimes que não representam práticas constitucionais legítimas. Regimes que manipulam repetidamente os processos de reforma constitucional para driblar as normas que deveriam limitar o poder, subvertendo assim a estrutura constitucional estabelecida.

Segundo o autor, essa vertente de constitucionalismo, geralmente, concretiza-se onde o governo é exercido por um grupo dominante, com opositores sem capacidade de insurgir contra a ordem; com mecanismos que garantam que a desavença seja conservada em um nível aceitável; com escolhas e disputas eleitorais ocorrendo de forma livre e íntegras, até certo ponto; e tribunais aparentemente independentes, porém com magistrados alinhados com os interesses do governante⁸⁴.

Desta forma, ele considera que o constitucionalismo é uma ideologia que justifica tanto o uso do poder quanto suas restrições justificadas, e que modelos liberal-democráticos de constitucionalismo são propensos a limitar o poder do Estado através de direitos e separação de poderes, mas também podem usá-lo para aumentar os poderes do governo.

O uso abusivo de reformas constitucionais tem sido observado em várias partes do mundo. Na Colômbia, mudanças na constituição permitiram que Álvaro Uribe buscasse a reeleição. Na Bolívia, o Tribunal Constitucional aceitou a solicitação do Movimento para o Socialismo, partido do presidente Evo Morales, para modificar a constituição e permitir reeleições consecutivas. Em 2017, o presidente venezuelano Nicolás Maduro, após perder a maioria no parlamento, criou uma nova Assembleia Constituinte com amplos poderes, que incluíam a capacidade de redigir uma nova constituição e superar outras instituições. A nova Assembleia imediatamente destituiu a Procuradora Geral, Luisa Ortega Díaz, que investigava irregularidades nas eleições para essa Assembleia. Na Turquia, reformas constitucionais favoreceram o presidente Recep Tayyip Erdogan, conferindo-lhe novos poderes, como a capacidade de nomear e demitir ministros, escolher quatro dos treze juizes da Suprema Corte e dissolver o parlamento, além de permitir mais duas reeleições presidenciais até 2029. Na Hungria, a nova constituição criada pelo primeiro-ministro conservador Viktor Orbán foi alvo de críticas internacionais, incluindo medidas que permitiam a aposentadoria de jornalistas críticos ao governo. Nas palavras de Mark Tushnet: “os líderes políticos na Hungria e Venezuela não estão comprometidos com a ideia de um constitucionalismo como restrição de poder e, por isso, estão dispostos a usar as formas constitucionais, para alcançar objetivos anticonstitucionais”⁸⁵.

⁸⁴ TUSHNET, Mark. 2015. *Authoritarian constitutionalism*. Cornell Law Review, v. 393.

⁸⁵ TUSHNET, Mark. 2015. **Authoritarian constitutionalism**. Cornell Law Review, v. 393, pp. 451-452, p.438.

2.5 LEGALISMO AUTORITÁRIO

A teoria do legalismo autoritário proposta por Kim Scheppelle trata de um fenômeno contemporâneo, no qual o poder é consolidado por meio de instituições democráticas, mas sem recorrer à violência explícita que caracterizou golpes de Estado no século XX⁸⁶. Diferentemente de regimes autoritários que utilizam a força bruta, lideranças carismáticas atuais utilizam mecanismos institucionais e legais para enfraquecer o regime democrático de dentro para fora. Scheppelle destaca que essa tomada de poder se dá por meio da manipulação das próprias estruturas legais, minando as bases da democracia e promovendo uma agenda iliberal por meio de processos aparentemente legítimos.

Scheppelle define o conceito de legalismo autocrático como o uso de mandatos eleitorais e mudanças legais para sustentar uma agenda que desrespeita os princípios do liberalismo democrático⁸⁷. Enquanto o constitucionalismo liberal busca a proteção dos direitos, a limitação do poder e a promoção de valores como tolerância, pluralismo e igualdade, o legalismo autocrático se restringe a seguir formalidades jurídicas, sem compromisso com o conteúdo axiológico das normas. O direito, nesse contexto, é meramente técnico e positivista, ignorando os valores democráticos subjacentes.

A diferença central entre o constitucionalismo liberal e o legalismo autocrático está nos seus objetivos. Enquanto o primeiro é voltado para a proteção das liberdades individuais e a limitação do poder governamental, o segundo utiliza o arcabouço legal para subverter o sistema de freios e contrapesos. Dessa forma, o legalismo autocrático permite que novas leis, ainda que formalmente válidas, se sobreponham aos princípios constitucionais, promovendo a concentração de poder em um líder ou grupo. O resultado é a erosão das instituições democráticas e a impossibilidade de alternância de poder.

O impacto desse fenômeno é profundo para a democracia. Segundo Scheppelle, ao atacar as bases constitucionais com métodos permitidos pelo próprio sistema, os novos líderes iliberais conseguem apoio popular inicial, mas tornam-se praticamente irremovíveis à medida que desmantelam os mecanismos que garantiriam a alternância de poder e o controle democrático⁸⁸. A estratégia do legalismo autocrático não apenas sabota o sistema de freios e contrapesos, mas também perpetua regimes autoritários disfarçados de democráticos, que se consolidam por meio de manipulações institucionais e legais.

⁸⁶ SCHEPPELE, Kim Lane. “Autocratic Legalism”. The University of Chicago Law Review, v. 85, 2018, p. 545-583.

⁸⁷ SCHEPPELE, Kim Lane. “Autocratic Legalism”. The University of Chicago Law Review, v. 85, 2018, p. 545-583.

⁸⁸ SCHEPPELE, Kim Lane. “Autocratic Legalism”. The University of Chicago Law Review, v. 85, 2018, p. 545-583.

Além disso, o legalismo autoritário desloca o objeto da análise para os impactos da crise sobre o Estado de Direito, tendo em vista que atinge a atividade legislativa em si. Alvin Cheung afirma que uma das maneiras de fugir ao escrutínio crescente sobre as táticas autoritárias é recorrer à utilização do direito infraconstitucional⁸⁹. Segundo o autor:

(...) ao usar a lei “comum” de maneiras que parecem consistentes com aspectos formais e procedimentais do Estado de Direito, os autocratas podem, no entanto, frustrar o Estado de Direito e consolidar o poder, ao mesmo tempo que evitam chamar atenção desfavorável para essa consolidação⁹⁰.

O constitucionalismo abusivo, descrito por David Landau em 2013⁹¹, refere-se ao uso de instrumentos constitucionais, como emendas ou novas constituições, para enfraquecer a democracia liberal. Nessa prática, as mudanças constitucionais são manipuladas para concentrar poder, comprometendo direitos fundamentais e a separação de poderes. Em contraste, o legalismo autoritário opera em um nível infraconstitucional, ou seja, por meio da criação e modificação de leis ordinárias e outros atos normativos. Esse fenômeno, como explicado por Kim Scheppele, utiliza os mecanismos legais existentes para corroer gradualmente as bases democráticas sem alterar diretamente a constituição⁹². Assim, enquanto o constitucionalismo abusivo atua no campo constitucional, o legalismo autoritário foca na legislação infraconstitucional para alcançar objetivos semelhantes de concentração de poder e enfraquecimento das instituições democráticas.

A diferença prática entre o constitucionalismo abusivo e o legalismo autoritário é fundamental para entender como a erosão da democracia ocorre e como as instituições e a sociedade podem responder. No constitucionalismo abusivo, as mudanças são feitas diretamente na constituição, por meio de emendas ou da substituição total do texto constitucional, o que costuma atrair mais visibilidade e gerar reações mais amplas. Por ser uma alteração no núcleo do ordenamento jurídico, a identificação de abusos tende a ser mais clara, e a resistência pode ser mais robusta, envolvendo tribunais constitucionais e a sociedade civil. A natureza dessas

⁸⁹ CHEUNG, Alvin. For My Enemies, **The Law: Abusive Legalism**. ICON-S, Conference p. 3-4 2018. Disponível em: <https://icon-s2018.law.hku.hk/for-my-enemies-the-law-abusive-legalism/>. Acesso em: 05 abr. 2023.

⁹⁰ CHEUNG, Alvin. For My Enemies, **The Law: Abusive Legalism**. ICON-S, Conference p. 3-4 2018. Disponível em: <https://icon-s2018.law.hku.hk/for-my-enemies-the-law-abusive-legalism/>. Acesso em: 05 abr. 2023, p.3.

⁹¹ LANDAU, David. **Constitucionalismo abusivo** (REIS, Ulisses e CABRAL, Rafael Trad.). REJUR-Revista Jurídica da UFERSA, Mossoró, v. 4, n. 7, p. 17-71, jul., 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufersa.edu.br/index.php/rejur/article/view/9608/10261> . Acesso em: 09 de nov. de 2023.

⁹² SCHEPPELE, Kim Lane. “**Autocratic Legalism**”. The University of Chicago Law Review, v. 85, 2018, p. 545-583.

mudanças é explícita e afeta diretamente a estrutura central do Estado, exigindo maior debate e formalidade.

Por outro lado, o legalismo autoritário opera de forma mais sutil, utilizando mudanças infraconstitucionais, como leis ordinárias, decretos e atos normativos, que muitas vezes passam despercebidas ou parecem tecnicamente corretas. Embora tenham um impacto cumulativo significativo na fragilização da democracia, essas modificações não exigem os mesmos requisitos formais de uma reforma constitucional e, por isso, estão menos sujeitas ao escrutínio público e à supervisão judicial. Essa distinção é essencial para que se desenvolvam estratégias eficazes de resistência, uma vez que as ameaças à democracia podem se materializar tanto em mudanças constitucionais visíveis quanto em ações legislativas e normativas mais discretas.

No texto “Legalismo autoritário e autoritarismo legislativo: uso abusivo de decretos e neutralização da oposição na crise da democracia” (2022)⁹³, Teresa Melo e Conrado Hübner Mendes desenvolvem o conceito de legalismo autoritário como uma forma de erosão democrática que ocorre por meio da manipulação de instrumentos jurídicos formais, como decretos e atos infralegais, para minar a atuação do Poder Legislativo e enfraquecer os mecanismos de controle da democracia. De acordo com os autores, essa estratégia permite ao Executivo legislar de forma unilateral, abusando de suas prerrogativas normativas e contornando a função legislativa típica do Congresso Nacional. O uso excessivo de decretos com caráter inovador ou de revogação de políticas públicas é uma das principais características dessa forma de autoritarismo.

Diferentemente da concepção de legalismo autocrático apresentada por Kim Lane Scheppele, o conceito de legalismo autoritário de Teresa Melo e Hübner Mendes abrange também o uso de atos infralegais, como decretos. Esses atos infralegais permitem que o Executivo contorne o processo legislativo formal, evite o controle do Congresso e avance com uma agenda de concentração de poder. Assim, o legalismo autoritário brasileiro se materializa por meio de uma espécie de guerra interna, onde as normas são criadas com a intenção de reduzir o papel do Legislativo e da oposição, promovendo a erosão das instituições democráticas sem recorrer a mudanças constitucionais diretas.

Teresa Melo e Hübner Mendes demonstraram como o governo de Jair Messias Bolsonaro promoveu ataques à democracia durante os seus quatro anos. Assim como outros líderes

⁹³ MELO, Teresa; HÜBNER, Conrado Mendes. **Legalismo autoritário e autoritarismo legislativo: uso abusivo de decretos e neutralização da oposição na crise da democracia**. In: MELLO, Patrícia Perrone Campos; BUSTAMANTE, Thomas Da Rosa De. *Democracia e resiliência no Brasil: a disputa em torno da Constituição de 1988*. 1. ed. J.M Bosch, 2022. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/j.ctv2k0586k>. Acesso em: 3 out. 2024.

populistas contemporâneos, Bolsonaro demonstrou hostilidade em relação aos valores e instituições da democracia liberal. Contudo, sua estratégia de ataque às instituições apresentou particularidades que se distanciaram dos fenômenos amplamente discutidos pela literatura acadêmica. O método de Bolsonaro não se enquadra integralmente nas categorias de legalismo autocrático ou de constitucionalismo abusivo. Sua abordagem não se concentrou em reformas constitucionais ou na promulgação de leis fundamentais contrárias aos princípios liberais e democráticos. Ao contrário, Bolsonaro adotou o que pode ser descrito como infralegalismo autoritário, caracterizado pela implementação de uma agenda populista e autoritária por meio de decretos, nomeações e medidas administrativas, orçamentárias e burocráticas. Essas ações foram frequentemente respaldadas por pressões parainstitucionais sobre agentes públicos, com o objetivo de minar ou neutralizar direitos e valores consagrados pela Constituição de 1988⁹⁴.

Discordo, contudo, da visão de legalismo autoritário apresentada por Melo e Hübner Mendes, que também incluiu os decretos e demais atos infralegais. A utilização de instrumentos infralegais pelo governo brasileiro, especialmente durante o governo de Jair Bolsonaro, não pode ser categorizada como “legalismo autoritário”, mas como manifestação de “infralegalismo autoritário”. Esta distinção, conforme defendida por Marina Slhessarenko⁹⁵, é fundamental para compreender como a normatização por meio de decretos, portarias e instruções normativas representa uma ferramenta autocrática, utilizada de forma intencional para corroer a democracia sem o devido processo legislativo.

A diferença entre legalismo autoritário e infralegalismo autoritário não é apenas uma questão semântica. Ao englobar os atos infralegais no conceito de legalismo, perde-se a especificidade dos ataques promovidos abaixo do nível da legalidade formal. O infralegalismo, caracterizado pelo uso estratégico de normas administrativas, constitui um ataque direto à democracia, permitindo que um governo se esquive de legislações maiores, como a Constituição. Esse fenômeno, como visto no caso brasileiro, revela uma forma de autoritarismo que opera de maneira menos visível e mais insidiosa, exercido sobretudo pelo Poder Executivo de forma unilateral e sem o debate colegiado nas Casas Legislativas.

⁹⁴ VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura Pereira. **Supremocracia e Infralegalismo Autoritário: o comportamento do Supremo Tribunal Federal durante o governo Bolsonaro**. *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 41, n. 3, p. 591-605, dez.2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/MhZGQpCF7MTNfVF5BFsvrnv/#>. Acesso em: 04 mar. 2024, p. 3.

⁹⁵ SLHESSARENKO, Marina. **Brazilian autocratic infra-legalism: a response to Kim Lane Scheppele**. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, v. 14, n. 1, p. 1-27, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.7770/rchdcp-V14N1-art44>. Acesso em: 23 set. 2024.

No caso do Brasil, como Slhessarenko argumenta, o uso de decretos e normas infralegais pelo governo Bolsonaro foi uma ferramenta chave na implementação de sua agenda autoritária⁹⁶. A proliferação de atos normativos, que não passaram pelo crivo do Legislativo, subverteu a função regulatória das leis maiores e desmontou proteções democráticas estabelecidas, como ocorreu com as mudanças nas regulamentações de armas e nas questões ambientais. Isso denota uma forma de governança autoritária que, embora não envolva a alteração explícita das leis fundamentais, acaba minando o sistema legal e democrático.

O conceito de infralegalismo autoritário é central para investigarmos como o governo Bolsonaro atacou a democracia brasileira por meio de omissões e outros atos administrativos que contornavam o processo legislativo tradicional. Essa prática corrobora a ideia de que o infralegalismo foi a principal estratégia para enfraquecer a democracia e os direitos fundamentais, confirmando que os ataques à legalidade não precisam ser explícitos para serem efetivos. Como demonstrado no texto de Slhessarenko⁹⁷, esse tipo de autocratização se enquadra nas novas formas de ataques à democrática observadas em outros países, mas possui particularidades no contexto brasileiro, como será analisado item a seguir.

2.6 INFRALEGALISMO AUTORITÁRIO

Poucos textos cuidam do infralegalismo autoritário de maneira direta e clara como os trabalhos de Mariana Slhessarenko⁹⁸ e Oscar Vilhena Vieira, Rubens Glezer e Leonardo Barbosa⁹⁹. Os autores tratam do uso de instrumentos normativos abaixo do nível legislativo, como decretos e portarias, pelo governo Bolsonaro, sem a necessidade de modificar leis ou a Constituição, como forma de implementar agendas autoritárias. Ao contrário da literatura tradicional, que se concentra no legalismo autoritário e no constitucionalismo abusivo, os dois estudos focam na distinção e relevância de ações infralegais no contexto autoritário brasileiro.

⁹⁶ SLHESSARENKO, Marina. **Brazilian autocratic infra-legalism: a response to Kim Lane Scheppele**. Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política, v. 14, n. 1, p. 1-27, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.7770/rchdcp-V14N1-art44>. Acesso em: 23 set. 2024.

⁹⁷ SLHESSARENKO, Marina. **Brazilian autocratic infra-legalism: a response to Kim Lane Scheppele**. Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política, v. 14, n. 1, p. 1-27, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.7770/rchdcp-V14N1-art44>. Acesso em: 23 set. 2024.

⁹⁸ SLHESSARENKO, Marina. **Brazilian autocratic infra-legalism: a response to Kim Lane Scheppele**. Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política, v. 14, n. 1, p. 1-27, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.7770/rchdcp-V14N1-art44>. Acesso em: 23 set. 2024.

⁹⁹ VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura Pereira. **Supremocracia e Infralegalismo Autoritário: o comportamento do Supremo Tribunal Federal durante o governo Bolsonaro**. Novos estudos CEBRAP, São Paulo, v. 41, n. 3, p. 591-605, dez.2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/MhZGQpCF7MTNfVF5BFsvrnv/#>. Acesso em: 04 mar. 2024, p. 3.

O conceito de infralegalismo autoritário se refere à estratégia de ataque à democracia exercida por meio de atos administrativos que não passam pelo processo legislativo tradicional. Diferente do “legalismo autoritário”, que envolve a manipulação de leis e da própria Constituição para implementar agendas antidemocráticas, o infralegalismo autoritário ocorre abaixo da legalidade formal. Isso significa que o governo se utiliza decretos, portarias, instruções normativas e demais atos administrativos, inclusive omissões, para implementar mudanças sem a devida deliberação legislativa, contornando restrições legais e impondo agendas autoritárias sem alterar explicitamente leis principais ou a Constituição.

Além de se diferenciar do “legalismo autoritário”, o infralegalismo autoritário também se distingue do constitucionalismo abusivo. Enquanto o constitucionalismo abusivo, conforme conceituado por autores como David Landau, refere-se ao uso estratégico de reformas constitucionais e emendas para minar princípios democráticos e neutralizar instituições, o infralegalismo autoritário prefere evitar a modificação explícita da Constituição ou das leis fundamentais. Em vez disso, o foco está nos atos administrativos de menor visibilidade, mas que têm o potencial de subverter direitos e estruturas constitucionais de forma mais silenciosa e eficaz.

Ademais, a análise dos regimes autoritários ao longo da história revela uma prática comum: o uso da linguagem democrática e da legalidade como ferramentas para legitimar ações que, na essência, subvertem os princípios da própria democracia. Como ressaltado por Mariana Slhessarenko¹⁰⁰, o fascismo, o nazismo e outras experiências autoritárias do século passado adotaram discursos supostamente pró-democracia, projetando uma imagem de legitimidade enquanto implementavam agendas contrárias aos valores democráticos. Essa utilização estratégica da linguagem jurídica e democrática encontra ecos em regimes contemporâneos, inclusive no governo de Jair Bolsonaro no Brasil, onde observamos a operacionalização do que denomino “infralegalismo autocrático”.

Desse modo, podemos observar que, no infralegalismo autoritário, a edição de decretos e atos administrativos formais cumpre uma função instrumental, conferindo uma aparência de legalidade a práticas essencialmente autoritárias. Esse fenômeno, em que a linguagem jurídica e os mecanismos formais do direito são manipulados para legitimar ações que corroem a democracia, espelha-se em experiências históricas e continua a reverberar em regimes contemporâneos. Ao usar esses atos administrativos como veículos para impor agendas

¹⁰⁰ SLHESSARENKO, Marina. **Brazilian autocratic infra-legalism: a response to Kim Lane Scheppele**. Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política, v. 14, n. 1, p. 1-27, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.7770/rchdcp-V14N1-art44>. Acesso em: 23 set. 2024.

antidemocráticas, o governo Bolsonaro incorpora uma estratégia de erosão dos direitos fundamentais e das instituições democráticas sob uma fachada de normalidade institucional.

Os regimes autoritários no Brasil, como a ditadura militar (1964-1985) e o Estado Novo de Getúlio Vargas (1937-1945), recorreram a atos infralegais e decretos para moldar o sistema jurídico em prol de seus interesses, subvertendo a ordem constitucional e limitando a atuação dos demais poderes. Durante a ditadura militar, os chamados “atos institucionais”¹⁰¹ foram ferramentas centrais para o Executivo concentrar poderes, governando acima das leis e restringindo direitos sem necessidade de validação pelo Legislativo. Através desses atos, a ditadura militar consolidava sua autoridade ao suprimir liberdades civis, enfraquecer instituições democráticas e anular qualquer forma de contestação política, tornando o Estado um instrumento de controle absoluto. Já no Estado Novo, Vargas também utilizou decretos e leis de exceção para centralizar o poder e impedir qualquer oposição, solidificando um governo autoritário com forte controle sobre o cenário político e social. Durante o Estado Novo (1937-1945), o fechamento do Congresso Nacional marcou uma das medidas mais autoritárias do regime de Getúlio Vargas, consolidando o Executivo como a principal instância de poder e esvaziando completamente o Legislativo¹⁰².

Essa prática de utilizar atos infralegais para estabelecer agendas políticas sem consulta legislativa ou participação democrática encontra ecos no governo de Jair Bolsonaro, que, em um movimento análogo, usou atos administrativos e portarias para evitar o Congresso e consolidar seu poder de forma unilateral. A análise desses precedentes históricos permite compreender a continuidade do infralegalismo autoritário, agora modernizado no contexto democrático. Bolsonaro instrumentalizou esses dispositivos para implementar uma agenda que, embora apresentasse uma fachada de legalidade, subvertia os princípios democráticos ao atuar acima da Constituição e do sistema de pesos e contrapesos. Essa estratégia evidencia um método de

¹⁰¹ Os Atos Institucionais implementados durante a ditadura militar configuram uma manifestação histórica do conceito de “infralegalismo autoritário”. Nesse período, tais atos estabeleceram um sistema jurídico paralelo que, embora mantivesse uma conformidade formal com a Constituição, efetivamente a subordinava, limitando garantias fundamentais como o *habeas corpus* e cerceando liberdades essenciais, incluindo a liberdade de manifestação. A comparação entre o uso dos Atos Institucionais na ditadura e as práticas infralegais adotadas pelo governo Bolsonaro evidencia uma continuidade do infralegalismo autoritário, caracterizada pela utilização de normas infralegais para implementar uma agenda autoritária sem passar pelo devido controle legislativo. Essa estratégia confere ao Executivo a capacidade de projetar uma imagem de legalidade e normalidade democrática, enquanto, na realidade, fragiliza as instituições e os direitos fundamentais, consolidando ações repressivas sob uma fachada de legitimidade jurídica.

¹⁰² Com o Congresso fechado, o chefe do Poder Executivo usurpou as funções legislativas, assumindo a prerrogativa de editar decretos-leis, por meio dos quais governou diretamente, sem a necessidade de aprovação parlamentar. Essa centralização permitiu a Vargas criar e modificar normas de maneira unilateral, conferindo-lhe controle absoluto sobre o processo legislativo e consolidando um regime que se distanciava dos princípios democráticos, ao suprimir o sistema de freios e contrapesos essencial para a divisão de poderes.

governança autoritária mascarado por formalidades jurídicas, onde a aparente legalidade dos atos administrativos esconde práticas que corroem o Estado de Direito e a separação de poderes.

No caso do governo de Jair Bolsonaro, o uso dessa estratégia foi central para a implementação de uma agenda populista e autoritária. Em vez de realizar grandes reformas constitucionais, que enfrentariam maior resistência no Congresso, Bolsonaro preferiu editar decretos e medidas administrativas – ou até mesmo se omitindo - para desestruturar órgãos de controle, como os conselhos de participação social, e alterar políticas públicas de forma unilateral. Essa prática permitiu que ele contornasse o controle legislativo mais formal, colocando o ônus da fiscalização principalmente sobre o Judiciário, em particular o STF.

Dessa forma, o infralegalismo autoritário não apenas evita os processos legislativos tradicionais, como também se distingue por sua capacidade de operar de maneira menos visível do que o constitucionalismo abusivo. Ele representa um método sofisticado de governança autoritária, que, embora formalmente dentro dos limites normativos, subverte as bases democráticas e os direitos constitucionais de maneira indireta e menos sujeita ao escrutínio público.

Ao utilizar mecanismos infralegais, o governo conseguiu flexibilizar regulamentações importantes, como as que limitavam o porte de armas¹⁰³, além de alterar a composição e atribuições de órgãos de controle e colegiados na esfera federal¹⁰⁴. Essa abordagem permitiu a implementação de uma agenda autoritária sem necessidade de alterar diretamente a Constituição ou as leis de forma explícita. Assim, Bolsonaro manteve a fachada de legalidade, operando dentro da estrutura jurídica existente, mas utilizando estratégias administrativas para desarticular regulações e avançar uma agenda conservadora e autoritária.

Marina Slhessarenko defende que, no Brasil, o governo de Jair Bolsonaro adotou práticas infralegais para implementar projetos autoritários sem a necessidade de alterar a Constituição ou

¹⁰³ O STF decidiu que os decretos editados por Jair Messias Bolsonaro, durante seu mandato presidencial, de flexibilização dos critérios e requisitos para a aquisição de armas de fogo, comprometem a fiscalização do Poder Público e viola a competência legislativa exclusiva para regular as situações legais que justificam sua real necessidade (STF. Plenário. ADI 6119 MC-Ref/DF, ADI 6139 MC-Ref/DF e ADI 6466 MC-Ref/DF, Rel. Min. Edson Fachin, julgados em 20/9/2022 - Info 1069).

¹⁰⁴ O Presidente Jair Bolsonaro, através do Decreto nº 9.759/2019, realizou a extinção de diversos colegiados na Administração Pública federal. A justificativa apresentada no decreto era a existência de mais de 300 colegiados no âmbito federal, o que motivou a medida para estabelecer diretrizes, regras e limitações mais estritas para esses órgãos. O decreto afetou colegiados criados por decretos, atos normativos inferiores a decretos, e atos de outros colegiados. A principal controvérsia surgiu com o § 2º do art. 1º do Decreto, que estipula a extinção de colegiados mencionados em leis que não detalhem competência ou composição específica. Isso significou que, mesmo se um colegiado fosse mencionado em uma lei, mas sem especificações claras de suas funções ou membros e fosse regulamentado posteriormente por decreto, ainda assim poderia ser extinto. Esse ponto levantou debates sobre a abrangência e os impactos dessa medida na estrutura administrativa federal. O STF, no julgamento da ADI 6121 MC/DF, declarou a medida inconstitucional (STF. Plenário. ADI 6121 MC/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 12 e 13/6/2019 - Info 944).

leis formais. Esse tipo de abordagem permitiu ao governo contornar o Parlamento e outros mecanismos de controle democrático, promovendo uma agenda autoritária através de atos administrativos, em vez de mudanças legais explícitas¹⁰⁵.

Além disso, o infralegalismo autoritário de Bolsonaro foi facilitado pela tradição institucional brasileira, que, após a transição democrática na década de oitenta do século passado, manteve resquícios de práticas autoritárias. Segundo Slhessarenko, o Judiciário e outros setores do Estado brasileiro, historicamente conservadores, contribuíram para a continuidade de práticas que limitam a profundidade da democracia no país¹⁰⁶. Isso possibilitou que o governo atual utilizasse mecanismos administrativos sem enfrentar uma oposição institucional robusta, reforçando o caráter autoritário de suas ações.

Em sentido similar, no artigo denominado “Supremocracia e Infralegalismo Autoritário: o comportamento do Supremo Tribunal Federal durante o governo Bolsonaro”, Oscar Vilhena Vieira, Rubens Glezer e Ana Laura Pereira Barbosa, publicado em 2023¹⁰⁷, apontam que o infralegalismo autoritário é utilizado como uma estratégia utilizada pelo governo Bolsonaro para implementar medidas autoritárias sem recorrer a alterações formais na Constituição ou em leis. Em vez de promover reformas constitucionais ou legislativas, o governo Bolsonaro adotou a prática de editar decretos, instruções normativas e outros atos administrativos que, embora fossem formalmente legais, serviam para subverter os direitos e valores protegidos pela Constituição de 1988. Essa forma de governar permitiu ao Executivo avançar com uma agenda autoritária sem passar pelo escrutínio do Congresso Nacional, desestabilizando o equilíbrio entre os Poderes e enfraquecendo o sistema democrático.

Nos primeiros anos de seu governo, Bolsonaro enfrentou dificuldades para aprovar suas pautas no Congresso. Em 2019, embora tenha emitido 48 Medidas Provisórias, dentro da média anual que geralmente fica entre 49 e 50 MPs, a taxa de conversão dessas medidas em lei foi de

¹⁰⁵ SLHESSARENKO, Marina. **Brazilian autocratic infra-legalism: a response to Kim Lane Scheppele**. Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política, v. 14, n. 1, p. 1-27, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.7770/rchdcp-V14N1-art44>. Acesso em: 23 set. 2024.

¹⁰⁶ SLHESSARENKO, Marina. **Brazilian autocratic infra-legalism: a response to Kim Lane Scheppele**. Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política, v. 14, n. 1, p. 1-27, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.7770/rchdcp-V14N1-art44>. Acesso em: 23 set. 2024.

¹⁰⁷ VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura Pereira. **Supremocracia e Infralegalismo Autoritário: o comportamento do Supremo Tribunal Federal durante o governo Bolsonaro**. Novos estudos CEBRAP, São Paulo, v. 41, n. 3, p. 591-605, dez.2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/MhZGQpCF7MTNfVF5BFsvrnv/#>. Acesso em: 04 mar. 2024, p. 3.

apenas 22,92%. Esse índice é inferior ao alcançado por seus antecessores no primeiro ano de mandato, como Temer (58,82%), Dilma (58,33% e 91,3%) e Lula (79,21% e 90%)¹⁰⁸.

Bolsonaro apresentou uma taxa de dominância de 21% — cálculo que considera a aprovação de Propostas de Emenda à Constituição e projetos de lei ordinária e complementar no primeiro ano de governo — a menor desde a redemocratização. Em contrapartida, Bolsonaro emitiu 537 decretos nesse período, número consideravelmente superior aos de seus predecessores: Lula (330 em 2007), Dilma (240 em 2011) e Temer (271 nos primeiros 12 meses de governo).

Segundo Vieira, Glezer e Barbosa¹⁰⁹, Bolsonaro utilizou-se de decretos para lidar com temas que possuem proteção constitucional, como o meio ambiente, contornando, assim, a necessidade de negociação com o Congresso. A partir de 2021, a relação entre o presidente e o Congresso melhorou, facilitando a aprovação de parte de sua agenda. Entretanto, ao longo dos quatro anos de governo, foram emitidos 190 decretos sobre questões ambientais, enquanto apenas 15 medidas provisórias abordaram o mesmo tema.

Assim, sem o apoio inicial do Congresso, Bolsonaro recorreu amplamente a decretos para implementar sua agenda, especialmente em áreas sensíveis constitucionalmente, como o meio ambiente. Mesmo após sua aproximação com o Congresso, o ex-presidente continuou a emitir decretos, muitos declarados inconstitucionais, contribuindo para a intensificação da erosão constitucional no Brasil.

O infralegalismo autoritário de Bolsonaro também se manifestou na omissão e na desestruturação de políticas públicas essenciais, como foi o caso da pandemia de Covid-19. A estratégia de Bolsonaro de não agir ou de criar barreiras burocráticas à implementação de políticas sanitárias, ao mesmo tempo em que desestimulava o cumprimento de medidas restritivas por parte de estados e municípios, exemplifica o uso autoritário do poder infralegal. Esse cenário exigiu uma resposta robusta do STF, que, em várias ocasiões, teve de intervir para garantir o cumprimento da Constituição e dos direitos fundamentais, reafirmando a competência dos estados para legislar sobre medidas de combate à pandemia, diante das omissões do governo federal.

¹⁰⁸ Levantamento dos dados feitos por: ALMEIDA, A. P. C. Canetada para passar a boiada: o uso dos decretos no governo Bolsonaro como instrumento de erosão constitucional na área ambiental e o controle do Supremo. 2023. 45f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023.

¹⁰⁹ VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura Pereira. **Supremocracia e Infralegalismo Autoritário: o comportamento do Supremo Tribunal Federal durante o governo Bolsonaro**. Novos estudos CEBRAP, São Paulo, v. 41, n. 3, p. 591-605, dez.2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/MhZGQpCF7MTNfVF5BFsvrnv/#>. Acesso em: 04 mar. 2024, p. 3.

Jair Bolsonaro, antes, durante e após seu governo, promoveu uma série de ataques à democracia brasileira. Ainda na fase pré-eleitoral, suas declarações e discursos já indicavam uma postura de confronto com instituições democráticas, especialmente em relação ao STF e ao Congresso Nacional. Durante seu governo (2019-2022), essas ações foram intensificadas e passaram a incluir não apenas retórica, mas também uma série de medidas concretas que afetaram a estabilidade democrática. Após o término de seu mandato, Bolsonaro continuou a atacar as instituições democráticas, questionando a lisura do processo eleitoral e incentivando manifestações antidemocráticas que pediam o fechamento do STF e do Congresso.

Durante o governo, Bolsonaro utilizou uma série de mecanismos jurídicos para implementar sua agenda autoritária, com destaque para a utilização de instrumentos infralegais, como decretos e atos administrativos que, embora não violassem diretamente a Constituição, subvertiam direitos fundamentais e enfraqueciam a democracia. Entre os exemplos mais evidentes dessa estratégia, destaca-se o Decreto n. 9.759/19, que promoveu a extinção indiscriminada de conselhos e colegiados da administração pública, diminuindo a participação social nas políticas públicas e fragilizando o controle democrático sobre o Executivo. Além disso, houve omissões concretas no campo infralegal, nas quais o governo deixou de cumprir suas obrigações constitucionais, como a proteção ao meio ambiente, o que resultou na inércia diante de demandas sociais e ambientais urgentes.

2.7 A ADPF COMO MECANISMO DE CONTROLE DO PODER PÚBLICO E DE PROTEÇÃO DA DEMOCRACIA

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) é um instrumento de controle concentrado de constitucionalidade criado com o objetivo de evitar ou reparar lesões a preceitos fundamentais da Constituição. Diferentemente de outras ações constitucionais, como a ADI e a ADC, a ADPF não se limita ao controle de normas primárias, alcançando também atos infralegais, omissões estatais, decisões judiciais e situações concretas que projetem efeitos inconstitucionais. Trata-se de uma “cláusula de abertura” do sistema de jurisdição constitucional, concebida para suprir lacunas e garantir a proteção de direitos e valores estruturantes quando nenhum outro mecanismo processual seria adequado ou eficaz.

Sua origem normativa encontra-se no art. 102, §1º, da Constituição de 1988, regulamentado pela Lei 9.882/1999. Essa legislação conferiu à ADPF uma estrutura flexível, a qual permite que o Supremo Tribunal Federal atue tanto de maneira preventiva quanto repressiva, suspendendo atos que ameaçam preceitos fundamentais ou anulando aqueles que já os violaram. A subsidiariedade, princípio que orienta sua utilização, impede que a ADPF se

transforme em via recursal ampla, mas não restringe sua atuação a hipóteses rígidas: ela é cabível sempre que inexistir outro meio processual capaz de assegurar, com a mesma amplitude, imediaticidade e efetividade, a tutela dos valores constitucionais.

Por sua versatilidade, a ADPF ocupa lugar singular na arquitetura institucional brasileira. Ao permitir o controle de práticas administrativas, atos infralegais, políticas públicas distorcidas e omissões deliberadas do poder público, a ADPF expande a capacidade do Supremo Tribunal Federal de proteger o núcleo essencial da Constituição. Em tempos de instabilidade democrática e avanços autoritários velados, esse instrumento se tornou indispensável para impedir que a erosão dos valores constitucionais ocorra nos subterrâneos da burocracia estatal, reafirmando que a Constituição permanece como parâmetro normativo vinculante para todas as esferas do poder.

A ADPF assume, no constitucionalismo brasileiro contemporâneo, uma função que transcende sua formulação normativa original. Embora estruturada como mecanismo de proteção de preceitos fundamentais, sua utilidade prática revela um instrumento moldado para enfrentar ameaças novas e sofisticadas à democracia, sobretudo aquelas que se ocultam sob a aparência de juridicidade. Na era do autoritarismo burocrático e do infralegalismo como método de corrosão do Estado de Direito, a ADPF emerge como uma das principais respostas institucionais à desconstrução silenciosa da Constituição.

O caráter abrangente da ADPF decorre, essencialmente, da ausência de limitação rígida quanto à natureza dos atos impugnáveis. Diferentemente da ADI, que se restringe ao controle de leis e atos normativos primários, a ADPF opera em terreno mais versátil, alcançando normas infralegais, omissões, atos concretos e situações que produzem efeitos jurídicos incompatíveis com a Constituição. Essa elasticidade não é defeito, mas virtude desenhada para enfrentar violações de difícil enquadramento processual — precisamente o tipo de violação típica do infralegalismo autoritário.

O infralegalismo autoritário, como demonstrado no capítulo anterior, apresenta-se como um modo de exercício do poder que evita o desgaste político de reformas legislativas ou de rupturas constitucionais explícitas. Ele opera por meio de portarias, instruções normativas, ofícios, pareceres e outras medidas administrativas que, embora formalmente válidas, distorcem políticas públicas, esvaziam garantias constitucionais e silenciam direitos fundamentais. A ADPF, ao admitir o controle direto desses atos, torna-se um antídoto poderoso para essa estratégia de corrosão institucional.

A experiência brasileira durante o governo Jair Bolsonaro ilustra com clareza esse fenômeno. O Executivo federal produziu um volume sem precedentes de atos infralegais

destinados a dismantelar políticas públicas, sobretudo nas áreas de meio ambiente, saúde, cultura e direitos humanos. Em vez de alterar leis, preferiu-se reinterpretá-las administrativamente, desmontando sua eficácia de dentro para fora. Esse expediente constitui a essência do infralegalismo autoritário, ferramenta privilegiada da extrema direita contemporânea.

Nesse cenário, a ADPF ofereceu ao Supremo Tribunal Federal uma via juridicamente adequada para reverter a deliberação administrativa autoritária. A ADPF não exige hierarquia normativa específica e, por isso, viabilizou que o STF suspendesse portarias ministeriais, notas técnicas enviesadas, decretos presidenciais irregularmente expedidos e omissões estatais que paralisavam políticas públicas essenciais. Assim, o instrumento se consolidou como mecanismo de restauração da normalidade constitucional diante da erosão silenciosa promovida por atos administrativos abusivos.

Não se trata apenas de controle constitucional clássico, mas de defesa institucional da democracia. Como já apontou Daniel Sarmento, nos primeiros anos de vigência da ADPF, o instrumento serviu para reforçar a centralização de autoridade do STF. Com o tempo, porém, sua vocação se deslocou da governabilidade para a proteção de direitos fundamentais e do equilíbrio democrático. A ADPF tornou-se a ponte entre o constitucionalismo e a democracia — categorias que convivem tensamente, mas harmonicamente, no Estado Democrático de Direito.

Durante o governo Bolsonaro, esse realinhamento funcional da ADPF tornou-se evidente. Diante de uma conjuntura em que o Executivo atuava como agente ativo da crise democrática, minando políticas públicas e direitos fundamentais sob um discurso populista e antissistêmico, a ADPF foi acionada repetidas vezes para conter iniciativas que representavam risco concreto à ordem constitucional. O STF passou a operar como barreira de contenção, restabelecendo padrões mínimos de racionalidade administrativa e respeito aos preceitos fundamentais.

Um dos elementos que explicam a eficácia da ADPF em cenários de autoritarismo burocrático é sua aptidão para superar a inércia judicial produzida pelas limitações tradicionais da jurisdição constitucional. Instrumentos como ADI ou mandado de segurança coletivo não alcançam todas as formas de violação. A ADPF, ao contrário, foi construída para preencher lacunas, funcionando como cláusula de abertura do sistema de proteção constitucional e permitindo que a Corte enfrentasse novas modalidades de agressão institucional não previstas pelo constituinte.

O infralegalismo autoritário cria um paradoxo: formalmente, tudo parece funcionar dentro da legalidade; materialmente, os preceitos fundamentais são mutilados por decisões administrativas de baixa visibilidade. A ADPF rompe esse teatro de normalidade, trazendo à luz o conteúdo material dos atos e permitindo seu controle sob a ótica da Constituição. Assim, ela

impede a neutralização furtiva de direitos fundamentais que ocorre quando um governo captura a burocracia para subverter políticas públicas sem mexer na lei.

A ADPF também se mostrou essencial para enfrentar omissões deliberadas. O governo Bolsonaro frequentemente utilizou a omissão como método: deixar de divulgar dados, não implementar políticas públicas previstas em lei, paralisar conselhos de participação social, entre outros expedientes destinados a corroer garantias constitucionais sem assumir diretamente a responsabilidade pelo ataque institucional.

Em casos assim, a ADPF permitiu ao Supremo ordenar a adoção de medidas concretas, rompendo com a passividade instrumentalizada como arma política. A omissão deixou de ser uma zona cinzenta protegida pela discricionariedade administrativa e passou a ser analisada sob os parâmetros constitucionais, especialmente quando colocava em risco direitos fundamentais e valores estruturantes da ordem democrática.

O uso reiterado da ADPF nesses anos produziu uma jurisprudência inovadora, especialmente no que toca ao controle de políticas públicas sob perspectiva constitucional. O STF reconheceu que o Estado não pode atuar de modo a esvaziar o conteúdo mínimo de direitos fundamentais nem instrumentalizar a burocracia para impedir sua concretização. Esse entendimento consolidou um passo decisivo na afirmação do princípio da proibição de retrocesso democrático, ainda que a Corte não utilize explicitamente essa terminologia.

Ao exercer esse controle, o STF não extrapola suas competências, mas cumpre seu papel constitucional de guardião da Constituição. A democracia não pode ser reduzida ao governo da maioria; ela exige proteção ativa de valores fundamentais que estruturam a comunidade política. O uso da ADPF nesses moldes reafirma que o Judiciário tem responsabilidade institucional perante a proteção desses valores.

A função democrática da ADPF torna-se ainda mais evidente quando se observam os riscos de captura institucional presentes em regimes populistas de extrema direita. Tais governos procuram enfraquecer mecanismos de fiscalização, neutralizar órgãos de participação social e reduzir a transparência administrativa. A ADPF funciona, assim, como um mecanismo residual de proteção institucional, acionado quando os canais ordinários foram desarticulados pelo próprio governo.

Não se trata de substituir o processo político, mas de impedir sua corrosão. Quando um governo utiliza a máquina estatal para minar direitos fundamentais, manipular tecnicamente políticas públicas ou distorcer a Constituição por via infralegal, ele compromete o próprio espaço democrático. A ADPF, ao corrigir essas distorções, preserva o terreno mínimo necessário para que a democracia permaneça viável.

Essa função é particularmente importante quando a ameaça não é explícita, mas gradual. Como já analisado por Levitsky e Ziblatt, as democracias contemporâneas podem morrer pelas mãos de líderes eleitos, que usam instrumentos legais para corroer instituições por dentro. O Brasil viveu, entre 2019 e 2022, um exemplo claro desse processo. A ADPF ajudou a interromper a deterioração institucional antes que se tornasse irreversível.

Um ponto central dessa evolução jurisprudencial foi a compreensão de que o controle exercido pela ADPF não se limita à compatibilidade formal entre ato e Constituição. Ele abrange, necessariamente, a racionalidade administrativa, a integridade de políticas públicas e a preservação mínima de estruturas essenciais ao exercício dos direitos fundamentais. Em outras palavras: a ADPF permite ao STF julgar a constitucionalidade material das estratégias administrativas de erosão democrática.

A ADPF revelou-se, também, instrumento adequado para enfrentar ataques às minorias, à imprensa, aos mecanismos de transparência pública e às instituições participativas. Um dos traços característicos do infralegalismo autoritário é a redução de espaços públicos de deliberação e a deslegitimação de órgãos colegiados. A ADPF reverteu diversas dessas medidas, restaurando conselhos, comitês e diretrizes participativas essenciais à governança democrática.

A ADPF não é, portanto, um instrumento meramente judicial; é uma tecnologia constitucional destinada a impedir que o poder público desfigure o pacto democrático sem recorrer a meios formais de ruptura. Ao contrário dos golpes tradicionais, que se valiam da força militar, o infralegalismo autoritário opera no silêncio administrativo. A ADPF é o megafone que expõe, ao escrutínio público e judicial, a ilegalidade travestida de técnica.

Também é preciso reconhecer o papel pedagógico da ADPF. Cada decisão do STF que censura práticas infralegais abusivas reforça para a administração pública a mensagem de que não é possível governar contra a Constituição. E isso não significa judicialização excessiva, mas sim a afirmação de limites mínimos civilizatórios — aqueles que estruturam a moralidade política de uma comunidade democrática.

A ADPF contribui ainda para consolidar a noção de que a Constituição permanece como norma jurídica vinculante que se impõe a todos, inclusive ao chefe do Poder Executivo. Quando o governo utiliza atos infralegais para subverter a Constituição, ele tenta deslocar o centro decisório para esferas técnicas e opacas. A ADPF recentraliza esse debate na esfera pública e exige justificações constitucionalmente adequadas.

Essa dinâmica ficou evidente na pandemia de COVID-19. A omissão deliberada na divulgação de dados, a publicação de notas técnicas negacionistas e a tentativa de desautorizar políticas públicas de saúde levaram à judicialização via ADPF. O STF ordenou a implementação

de medidas concretas e reafirmou que o Estado não pode abdicar do dever constitucional de proteger a vida e a saúde.

A ADPF também se mostrou fundamental na defesa de comunidades vulneráveis, como povos indígenas, quilombolas e grupos historicamente discriminados. Muitos dos ataques dirigidos a esses grupos ocorreram por atos infralegais que buscavam flexibilizar políticas protetivas. A ADPF assegurou que tais atos fossem analisados sob a ótica da dignidade humana e da igualdade.

Em termos estruturais, o uso da ADPF fortaleceu a compreensão de que o Estado não pode governar mediante contradição performativa: não pode invultar formalidades legais para justificar violações materiais da Constituição. O legalismo autoritário utiliza o direito como fachada para o arbítrio. A ADPF destrói essa fachada ao permitir que a Corte avalie o conteúdo substancial das políticas públicas.

A partir dessa experiência, a ADPF adquiriu uma dimensão adicional: tornou-se instrumento de prevenção. Governos que pretendam adotar práticas infralegais abusivas passaram a enfrentar não apenas o risco de reversão judicial, mas também a perspectiva de responsabilização política e jurídica.

A função preventiva da ADPF reduz o espaço para experimentações autoritárias, sobretudo quando o governo tenta testar os limites institucionais. A previsibilidade do controle constitucional desencoraja aventuras administrativas e reforça a estabilidade democrático-institucional.

A ADPF também desempenha importante papel simbólico ao reafirmar que a Constituição permanece como norte interpretativo e valorativo do Estado brasileiro. Em tempos de polarização extrema, teorias conspiratórias e ataques às instituições, a atuação firme do STF por meio da ADPF contribui para restaurar a confiança pública e delimitar o que é admissível em uma democracia.

Como resultado, a ADPF consolidou-se como ferramenta central na resistência institucional contra a ascensão da extrema direita no Brasil. Sua elasticidade normativa permitiu ao STF enfrentar a corrosão constitucional promovida por atos infralegais, neutralizar iniciativas autoritárias e proteger direitos fundamentais ameaçados por estratégias governamentais de baixa visibilidade.

A trajetória recente desse instrumento demonstra que a ADPF não apenas sobreviveu às crises democráticas, mas tornou-se peça indispensável para enfrentá-las. Sua combinação entre flexibilidade procedimental e densidade constitucional fez dela o instrumento mais apto a responder à nova forma de autoritarismo burocrático que caracteriza o século XXI.

Em suma, a ADPF transcendeu sua concepção original para se transformar em um verdadeiro mecanismo de defesa da democracia. Em um contexto em que as ameaças são internas, graduais e travestidas de legalidade, ela representa o compromisso institucional do STF com a integridade da Constituição e com a preservação dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

O cenário político-jurídico brasileiro da última década evidencia que a democracia não é apenas vulnerável a golpes tradicionais ou rupturas espetaculares. Ela também pode ser minada por dentro, de maneira gradual, silenciosa e tecnicamente sofisticada. A ascensão da extrema direita no Brasil, com o governo Bolsonaro como seu principal vetor, operou exatamente nessa chave: a da corrosão institucional disfarçada de normalidade administrativa.

Ao longo dos últimos anos, o país vivenciou a consolidação de um modelo de governo autoritário sustentado não pelo rompimento direto com a ordem constitucional, mas pelo uso recorrente de mecanismos infralegais para contornar o debate público, enfraquecer garantias fundamentais e sabotar políticas públicas estruturantes. O infralegalismo autoritário, como aqui se denominou, tornou-se o verdadeiro método de governo: governar por baixo do radar, à base de portarias, instruções e decretos, muitos dos quais com efeitos devastadores sobre direitos sociais, ambientais e humanos.

Esse modelo representou uma mudança profunda na forma como o poder se exerce. A violência simbólica e normativa passou a ser preferencialmente praticada por meio de atos administrativos, que, à primeira vista, pareciam banais ou tecnicamente neutros. A gestão pública se transformou em uma máquina de reversão de direitos, desmontando estruturas de proteção social e ambiental sem a necessidade de passar pelo crivo do Legislativo ou pela resistência aberta da sociedade civil. Foi a técnica colocada a serviço da destruição democrática.

O governo Bolsonaro assumiu essa estratégia como projeto político. Não se tratou de um desvio ou de imprevisto, mas de uma lógica sistemática de ataque aos fundamentos da Constituição de 1988, conduzida sob o discurso da eficiência, da moralidade tradicional e do combate ao “inimigo interno” – seja ele o indígena, o ambientalista, o professor, o jornalista ou o cientista. O infralegalismo operou como instrumento de execução desse projeto, permitindo ao Executivo evitar a responsabilização política direta e criar um estado permanente de exceção normativo-administrativa.

Nesse processo, normas foram reescritas sem revisão parlamentar, conselhos foram desidratados, órgãos técnicos foram ocupados por figuras hostis às suas funções e direitos fundamentais foram relativizados por critérios discricionários disfarçados de gestão. O campo da saúde, do meio ambiente, da educação e dos direitos das minorias foi especialmente afetado, revelando que o objetivo central não era apenas governar, mas remodelar o próprio Estado sob uma lógica antidemocrática e excludente.

A ascensão da extrema direita no Brasil, portanto, não pode ser compreendida sem a identificação do infralegalismo como um de seus principais instrumentos. Mais do que uma estratégia técnica, trata-se de uma forma de dominação que atua por meio da neutralização das garantias constitucionais sob o pretexto de simplificação administrativa. Essa técnica foi utilizada não para

ampliar a eficácia do Estado, mas para consolidar um projeto de poder autoritário, disfarçado de gestão.

Diante disso, a defesa da democracia exige mais do que apelos abstratos à Constituição. É necessário compreender que a disputa política contemporânea se dá também no plano das normas infralegais, onde se decide, sem alarde, o futuro de políticas públicas inteiras. Lutar contra o infralegalismo autoritário é, portanto, lutar contra a banalização do autoritarismo. É exigir que todo exercício do poder público se submeta à legalidade constitucional substantiva, à transparência e ao controle democrático.

Este livro foi escrito com esse propósito: identificar, analisar e denunciar os mecanismos silenciosos da erosão democrática em curso. A experiência recente do Brasil serve como alerta e como ensinamento. Quando o autoritarismo veste terno e edita portarias, é preciso estar mais atento do que nunca. E é precisamente nesse silêncio institucional, onde tudo parece normal, que mora o maior risco: o de naturalizarmos o retrocesso como se fosse apenas mais uma medida administrativa.

O futuro da democracia dependerá da capacidade das instituições de identificar e neutralizar práticas autoritárias disfarçadas de legalidade. Não basta proteger o regime contra golpes explícitos; é preciso desenvolver instrumentos jurídicos e políticos aptos a enfrentar as ameaças silenciosas que se escondem em atos administrativos e medidas infralegais. Isso significa repensar os mecanismos de controle de constitucionalidade, de fiscalização legislativa e de participação social para dar visibilidade e legitimidade ao processo democrático.

Perspectivas de fortalecimento democrático passam, necessariamente, pela educação política da cidadania. Uma sociedade que compreende os limites da democracia representativa e reconhece a importância dos direitos fundamentais está mais preparada para resistir a soluções fáceis e autoritárias. O papel das universidades, da imprensa e da sociedade civil será central na construção de uma cultura política que não se deixe seduzir por discursos de ódio ou por narrativas de deslegitimação das instituições.

Outro horizonte relevante é o uso da tecnologia. Se por um lado as redes sociais ampliaram o alcance do discurso de desinformação e facilitaram a ascensão da extrema direita, por outro também podem ser ferramentas de resistência democrática. O desafio está em regular de maneira adequada esses espaços digitais, sem restringir a liberdade de expressão, mas criando barreiras contra a manipulação algorítmica e a propagação de conteúdos que corroem os fundamentos do Estado de Direito.

Do ponto de vista internacional, o futuro da democracia dependerá de redes de cooperação entre Estados, tribunais, organismos multilaterais e sociedade civil global. O autoritarismo não é mais um fenômeno local: ele circula em escala transnacional, aprendendo táticas e replicando estratégias

em diferentes países. Por isso, a construção de uma solidariedade democrática global é uma das tarefas mais urgentes do século XXI.

Por fim, a perspectiva que se abre é de reconstrução permanente. A democracia não é um ponto de chegada, mas um processo contínuo de aperfeiçoamento. O reconhecimento das falhas do presente, aliado à coragem de imaginar novas formas de participação política e novos arranjos institucionais, pode transformar a crise em oportunidade. O futuro, portanto, não está predeterminado: depende das escolhas coletivas, da vigilância cidadã e da capacidade de reinventar a democracia para além de suas fragilidades atuais.

- BARBOZA, Estefânia Maria Queiroz; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Constitucionalismo abusivo: fundamentos teóricos e análise da sua utilização no Brasil contemporâneo. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, ano 12, n. 39, p. 79-97, jul./dez. 2018.
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.
- BARROSO, Luís Roberto. Democracias iliberais, direitos humanos e papel dos tribunais internacionais. *Jota*, 10 jan. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/especiais/democracias-iliberais-direitos-humanos-e-o-papel-dos-tribunais-internacionais-10012020>. Acesso em: 10 nov. 2023.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CASTELLS, Manuel. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- FIorentini, Maurizio. *Constitucion: de la antigüedad a nuestro días*. Madrid: Trotta, 2001.
- FREUD, Sigmund. *Psicologia das massas e análise do ego (1921)*. In: _____. Edição standard brasileira das obras psicológicas completas de Sigmund Freud. v. 18. Rio de Janeiro: Imago, 1990, p. 92.
- FUKUYAMA, Francis. *O fim da história e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.
- FUKUYAMA, Francis. The End of History? *The National Interest*, n. 16, Summer, p. 3-18, 1989.
- GAVIÃO, Vanessa Cristina. A relação entre o constitucionalismo e a democracia: uma análise da nova lei de cotas sociais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 199, v. 50, p. 237-254, jul./set. 2013.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- IDA. *El estado de la democracia en el mundo y las Américas 2023: Los nuevos pesos y contrapesos*. Estocolmo: IDEA, 2023. Disponível em: <https://www.idea.int/sites/default/files/2023-11/el-estado-de-la-democracia-en-el-mundo-y-las-americas-2023.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2024.
- LANDAU, David. Constitucionalismo abusivo. Tradução de Ulisses Reis e Rafael Cabral. *REJUR – Revista Jurídica da Ufersa*, Mossoró, v. 4, n. 7, p. 17-71, jul. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufersa.edu.br/index.php/rejur/article/view/9608/10261>. Acesso em: 9 nov. 2023.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- MASCARo, Alysson Leandro. *Estado e Forma Política*. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MELO, Teresa; MENDES, Conrado Hübner. *Legalismo autoritário e autoritarismo legislativo: uso abusivo de decretos e neutralização da oposição na crise da democracia*. 2022.

- MOUFFE, Chantal. Por um populismo de esquerda. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.
- MUDDE, Cas. The Ideology of the Extreme Right. Manchester: Manchester University Press, 2000.
- MUDDE, Cas. The Study of Populist Radical Right Parties: Towards a Fourth Wave. C-REX Working Paper Series, Oslo, v. 1, 2016. Disponível em: <https://www.sv.uio.no/crex/english/publications/c-rex-working-paper-series/Cas%20Mudde:%20The%20Study%20of%20Populist%20Radical%20Right%20Parties.pdf>. Acesso em: 3 out. 2024.
- MÜLLER, Friedrich. Quem é o povo? A questão fundamental da democracia. São Paulo: Max Limonad, 2000.
- OTERO, Fernanda. João Cezar de Castro: “O que a extrema-direita faz no mundo inteiro é uma pedagogia de desumanização”. Focus Brasil, 12 jun. 2024. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/focusbrasil/2024/06/12/joao-cezar-de-castro-o-que-a-extrema-direita-faz-no-mundo-inteiro-e-uma-pedagogia-de-desumanizacao/>. Acesso em: 8 jul. 2024.
- SANTOS, S. M. Um povo eleito em uma terra prometida: o mito do destino manifesto e as raízes do nacionalismo norte-americano. Aedos, Porto Alegre, v. 14, n. 32, p. 140-155, jul./dez. 2022.
- SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic Legalism. The University of Chicago Law Review, v. 85, n. 2, p. 545-583, 2018.
- SLHESSARENKO, Mariana; VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens; BARBOSA, Leonardo. Estudos sobre infralegalismo autoritário no Brasil contemporâneo. [s.l.]: [s.n.], [s.d.].
- TUSHNET, Mark. Authoritarian Constitutionalism. Cornell Law Review, v. 100, n. 2, p. 391-461, 2015.
- ZAKARIA, Fareed. The Future of Freedom: illiberal democracy at home and abroad. New York: W. W. Norton, 2003.

REALIZAÇÃO:

SEVEN
publicações acadêmicas

ACESSE NOSSO CATÁLOGO!



WWW.SEVENPUBLI.COM

CONECTANDO O **PESQUISADOR** E A **CIÊNCIA** EM UM SÓ CLIQUE.