

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO POLÍTICO E
ECONÔMICO
DOUTORADO EM DIREITO POLÍTICO E ECONÔMICO

NAYANA SHIRADO

DEMOCRACIA DEFENSIVA (MILITANT DEMOCRACY) NA AMÉRICA LATINA:
LIMITES JURÍDICOS AOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTIDEMOCRÁTICOS

SÃO PAULO - SP

2023

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO POLÍTICO E
ECONÔMICO
DOUTORADO EM DIREITO POLÍTICO E ECONÔMICO

NAYANA SHIRADO

DEMOCRACIA DEFENSIVA (MILITANT DEMOCRACY) NA AMÉRICA LATINA:
LIMITES JURÍDICOS AOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTIDEMOCRÁTICOS

Tese de doutorado apresentada à Banca de defesa como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito Político e Econômico no Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito Político e Econômico, na Linha de Pesquisa A Cidadania Modelando o Estado.

Orientador: Professor Doutor José Carlos Francisco.

Co-orientador: Professor Doutor Neuro José Zambam.

SÃO PAULO - SP

2023

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da Mackenzie
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S558d Shirado, Nayana.
 Democracia defensiva (militant democracy) na América Latina :
 [recurso eletrônico] limites jurídicos aos partidos políticos
 antidemocráticos / Nayana Shirado.
 5210 KB ; il.

 Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) - Universidade
 Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2023.
 Orientador(a): Prof(a). Dr(a). José Carlos Francisco.
 Coorientador(a): Prof(a). Dr(a). Neuro José Zambam.
 Referências Bibliográficas: f. 468-514.

 1. Democracia Militante. 2. América Latina. 3. Partidos Políticos.
 4. Limites Jurídicos. I. Francisco, José Carlos, *orientador(a)*. II.
 Zambam, Neuro José, *coorientador(a)*. III. Título.

Bibliotecário(a) Responsável: Aline Amarante Pereira - CRB 8/9549

Folha de Identificação da Agência de Financiamento

Autor: Nayana Shirado

Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Político e Econômico

Título do Trabalho: Democracia defensiva (militant democracy) na América Latina: limites jurídicos aos partidos políticos antidemocráticos

O presente trabalho foi realizado com o apoio de ¹:

- ☒ CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- ☐ CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- ☐ FAPESP - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
- ☐ Instituto Presbiteriano Mackenzie/Isenção integral de Mensalidades e Taxas
- ☐ MACKPESQUISA - Fundo Mackenzie de Pesquisa
- ☐ Empresa/Indústria:
- ☐ Outro:

¹ **Observação:** caso tenha usufruído mais de um apoio ou benefício, selecione-os.

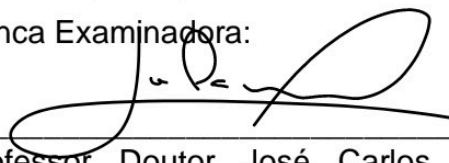
NAYANA SHIRADO

**DEMOCRACIA MILITANTE NA AMÉRICA LATINA: LIMITES JURÍDICOS AOS
PARTIDOS POLÍTICOS ANTIDEMOCRÁTICOS**

Tese de doutorado apresentada à Banca de defesa como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito Político e Econômico no Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito Político e Econômico, na Linha de Pesquisa A Cidadania Modelando o Estado.

Data de aprovação:

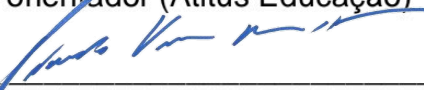
Banca Examinadora:



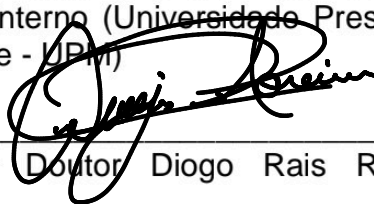
Professor Doutor José Carlos Francisco
Orientador (Universidade Presbiteriana
Mackenzie - UPM)

Neuro Zambam

Professor Doutor Neuro José Zambam
Co-orientador (Atitus Educação)



Professor Doutor Orlando Villas Bôas Filho
Membro interno (Universidade Presbiteriana
Mackenzie - UPM)



Professor Doutor Diogo Rais Rodrigues
Moreira

Membro interno (Universidade Presbiteriana
Mackenzie - UPM)

Catarina Santos Botelho

Professora Doutora Catarina Santos Botelho
Membro externo (Universidade Católica do
Porto - UCP)



Professor Doutor José Levi Mello do Amaral
Júnior

Membro externo (Universidade de São Paulo
- USP)

Aos meus antepassados. Aos meus
pais e irmãos. A Wellington, *in*
memoriam.

AGRADECIMENTOS

Na certeza de que cada palavra importa, registro meus agradecimentos nominalmente, reconhecendo a contribuição de cada um para a feitura deste trabalho.

A Deus, pela essência da vida e pela força espiritual nos momentos certos e incertos.

Ao Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas pela oportunidade de crescimento profissional e pessoal, e pelo legado institucional de considerar a democracia como gênero de primeira necessidade.

À Universidade Presbiteriana Mackenzie pelo apoio institucional prestado pela Faculdade de Direito e pelo Programa de Pós-graduação *stricto sensu* em Direito Político e Econômico.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES – pela possibilidade de participar do Programa Prosuc II.

Ao meu orientador, Professor Doutor José Carlos Francisco, sempre criterioso e generoso em suas lições para o enriquecimento deste trabalho, muita gratidão pelas inúmeras oportunidades de crescimento na pesquisa.

Ao meu co-orientador, Professor Doutor Neuro José Zambam, da Atitus Educação, pelo aprofundamento dos estudos sobre a Teoria da Justiça de Amartya Sen, sinceros agradecimentos pelo diálogo acadêmico.

Às ilustres Professoras Doutoras Monica Herman Salem Caggiano e Catarina Santos Botelho, membros da banca de qualificação, pela oportunidade de diálogo na construção deste trabalho.

Ao Professor Doutor Diogo Rais por compartilhar o conhecimento produzido sobre a dinâmica das eleições em rede no processo eleitoral de 2022 e pelas valiosas contribuições na banca de defesa.

Ao Professor Doutor Orlando Villas Bôas Filho pelos registros necessários ao aprimoramento desta tese.

Ao Professor Doutor José Levi Mello do Amaral Júnior, pelo privilégio de responder a questionamentos nodais para o teorema militante, por ocasião da arguição na banca de defesa.

Ao Professor Doutor Claudio Lembo, intelectual, defensor da liberdade e entusiasta do constitucionalismo latino-americano, um exemplo de o da vida pública e .

À dileta Professora Doutora Zélia Luiza Pierdoná, por despertar meu olhar para a pesquisa em direitos sociais e suas projeções.

Ao Professor Doutor Jacopo Paffarini da Universidade de Perugia (Itália) e da Atitus Educação, por ampliar minha visão sobre o fenômeno do constitucionalismo e sobre as transformações da democracia nos tempos que correm.

Às Professoras Doutoras Solange Telles e Patrícia Bertolin pelo encorajamento e aconselhamento coletivo para inovação e aprimoramento do ensino e da pesquisa na área da Ciência do Direito.

À Professora Sílvia Loureiro pela parceira na integração acadêmica de grupos de pesquisa.

Aos amigos que a vida acadêmica me proporcionou, Gianfranco Andréa, Wagner Gundim, Milena Ponchio, Luís Buttes, Carla Queiroz, Dandara Pereira, Jaine Borba, Simone Vesoloski e Júlio de Medeiros, pelo aprendizado mútuo.

À minha família pelo apoio incondicional nas etapas de elaboração deste trabalho. Aos amigos de longa data e àqueles vitimados pela Covid-19, eterna gratidão pelo tempo de convivência e aprendizado.

No caminho, com Maiakóvski

“Na primeira noite eles se aproximam
e roubam uma flor do nosso jardim.
E não dizemos nada.
Na segunda noite, já não se escondem:
pisam as flores, matam nosso cão,
e não dizemos nada.
Até que um dia, o mais frágil deles
entra sozinho em nossa casa,
rouba-nos a luz e,
conhecendo nosso medo,
arranca-nos a voz da garganta.
E já não podemos dizer nada”.

(Eduardo Alves da Costa, 2003)

RESUMO

A democracia constitucional consagra o pluralismo político e a livre manifestação da opinião política, o convívio com a diversidade e o estímulo à pluralidade, jungidos às balizas da Constituição. Nessa linha, esta tese sustenta a viabilidade atual de uma democracia defensiva enunciada como *militant democracy* ou *wehrhafte demokratie* por Karl Loewenstein para a limitação jurídica de partidos antidemocráticos na América Latina. Considerando como fato notório o ressurgimento, nos partidos políticos, de forças políticas de cariz extremista, populista e autoritário, descompromissadas com a ordem constitucional, orientadas para a desqualificação de minorias, a discriminação e o uso da violência como método para alcançar fins políticos, o teorema de Lowenstein interessa para responder a um problema central: como a teoria militante pode contribuir para a preservação das democracias latino-americanas, por meio de referências jurídicas ao combate de partidos antidemocráticos cuja ação exceda os limites da tolerância? O objetivo geral da pesquisa é analisar a aplicação jurídica da teoria da democracia militante na América Latina em relação a legendas antidemocráticas. Os objetivos específicos são: (1) investigar o estado da arte do teorema nos sistemas jurídicos latino-americanos; (2) identificar o órgão competente para a aplicação de medidas de cunho militante; (3) apresentar proposições jurídicas para assimilação desse teorema no âmbito intrapartidário e no plano legiferante. A pesquisa é qualitativa, aplicada e exploratória, e adota o método dedutivo e as técnicas bibliográfica, documental e estudo de caso, com apoio na doutrina e na jurisprudência alinhadas ao direito constitucional. A tese demonstra a conexão entre os vetores poder político, democracia e constitucionalismo e apresenta um panorama sobre as forças antidemocráticas populistas, extremistas e autoritárias. Delineia o cenário de instabilidade política da América Latina, no qual as promessas não cumpridas de bem-estar e de justiça social criam uma aversão ao próprio regime, e onde os conflitos políticos se resolvem com *impeachment*, *muerte cruzada*, *juicio político* e *vacancia*. Investiga o processo de regulamentação jurídica das legendas e apresenta indicativos históricos sobre as experiências partidárias no Brasil, Argentina e Chile desde o século XIX. Avança para os fundamentos teórico-jurídicos da democracia militante de Loewenstein aos quais é incorporada a perspectiva sociológica de Karl Mannheim. Examina a jurisprudência europeia no trato da democracia militante sob o formato da proscrição partidária e investiga o estado da arte da extinção de legendas nos planos constitucional e infraconstitucional de 15 países latino-americanos, e apresenta proposições estatutárias e de *lege ferenda* para o combate a legendas antidemocráticas. À guisa de conclusão, as referências jurídicas existentes e as que foram propostas se prestam a fornecer algum delineamento para calibrar o uso de medidas militantes no combate à conduta antidemocrática punível, isto é, aquela que excede os limites normativos. É preciso ponderação e autocontenção, seja na escolha da ferramenta mais adequada ao fim pretendido, seja na aplicação dessa ferramenta, seja no momento mesmo de decidir usar ou não a caixa de ferramentas.

Palavras-chave: Democracia militante; América Latina; Partidos políticos; Limites jurídicos.

ABSTRACT

Constitutional democracy enshrines political pluralism and the free manifestation of political opinion, coexistence with diversity and the encouragement of plurality, bound to the limits of the Constitution. In this line, this thesis supports the current viability of a defensive democracy conceived by Karl Loewenstein as militant democracy or *wehrhafte demokratie* for the legal limitation of anti-democratic parties in Latin America. Considering as a notorious fact the resurgence, in political parties, of political forces of extremist, populist and authoritarian nature, uncompromised with the constitutional order, oriented to the disqualification of minorities, discrimination and the use of violence as a method to achieve political ends, Lowenstein's theorem is of interest to answer a central problem: how can militant theory contribute to the preservation of Latin American democracies, through legal references to combat anti-democratic parties whose action exceeds the limits of tolerance? The general objective of the research is to analyze the legal application of the theory of militant democracy in Latin America in relation to anti-democratic legends. The specific objectives are: (1) to investigate the state of the art of the theorem in Latin American legal systems; (2) to identify the competent body for the application of militant measures; (3) to present legal propositions for the assimilation of this theorem in the intra-party and legislative spheres. The research is qualitative, applied and exploratory, and adopts the deductive method and the bibliographic, documentary and case study techniques, supported by doctrine and jurisprudence aligned with constitutional law. The thesis demonstrates the connection between the vectors political power, democracy and constitutionalism and presents an overview of the anti-democratic populist, extremist and authoritarian forces. It outlines the scenario of political instability in Latin America, in which unfulfilled promises of welfare and social justice create a resentment against democracy itself, and where political conflicts are resolved through impeachment, *muerte cruzada*, *juicio político* and *vacancia*. It investigates the process of legal regulation of legends and presents historical indications about the party experiences in Brazil, Argentina and Chile since the 19th century. It advances to the theoretical-legal foundations of Loewenstein's militant democracy to which is incorporated the sociological perspective of Karl Mannheim. It examines European jurisprudence in dealing with militant democracy under the format of party proscription and investigates the state of the art of the extinction of legends at the constitutional and infra-constitutional levels of 15 Latin American countries, and presents statutory and *legisferenda* propositions to combat anti-democratic legends. By way of conclusion, the existing and proposed legal references lend themselves to providing some outline for calibrating the use of militant measures to combat punishable anti-democratic conduct, i.e., that which exceeds normative limits. Self-restraint and ponderation are required, whether in the choice of the tool most suited to the intended end, or in the application of that tool, or even at the very moment of deciding whether or not to use the toolbox.

Keywords: Militant democracy; Latin America; Political parties; Legal limits.

RÉSUMÉ

La démocratie constitutionnelle consacre le pluralisme politique et la libre expression des opinions politiques, la coexistence avec la diversité et l'encouragement de la pluralité, dans les limites de la Constitution. Dans cette optique, cette thèse soutient la viabilité actuelle d'une démocratie défensive énoncée comme *militant democracy* ou *wehrhafte demokratie* par Karl Loewenstein pour la limitation légale des partis antidémocratiques en Amérique latine. Considérant comme un fait notoire la résurgence, dans les partis politiques, de forces politiques de nature extrémiste, populiste et autoritaire, sans compromis avec l'ordre constitutionnel, orientées vers la disqualification des minorités, la discrimination et l'utilisation de la violence comme méthode pour atteindre des objectifs politiques, le théorème de Lowenstein est intéressant pour répondre à un problème central : comment la théorie militante peut-elle contribuer à la préservation des démocraties latino-américaines, par le biais de références juridiques pour combattre les partis antidémocratiques dont l'action excède les limites de la tolérance ? L'objectif général de la recherche est d'étudier l'application juridique de la théorie de la démocratie militante en Amérique latine par rapport aux légendes antidémocratiques. Les objectifs spécifiques sont les suivants : (1) étudier l'état de l'art du théorème dans les systèmes juridiques latino-américains ; (2) identifier l'organe compétent pour l'application des mesures militantes ; (3) présenter des propositions juridiques pour l'assimilation de ce théorème dans les sphères intra-partisane et législative. La recherche est qualitative, appliquée et exploratoire, et adopte la méthode déductive et les techniques bibliographiques, documentaires et d'étude de cas, soutenues par la doctrine et la jurisprudence alignées sur le droit constitutionnel. La thèse démontre le lien entre les vecteurs du pouvoir politique, de la démocratie et du constitutionnalisme et présente une vue d'ensemble des forces populistes, extrémistes et autoritaires antidémocratiques. Elle décrit le scénario de l'instabilité politique en Amérique latine, dans lequel les promesses non tenues de bien-être et de justice sociale créent un ressentiment contre la démocratie elle-même, et où les conflits politiques sont résolus par l'*impeachment*, la *muerte cruzada*, le *juicio político* et la *vacancia*. Il étudie le processus de réglementation juridique des légendes et présente des indications historiques sur les expériences des partis au Brésil, en Argentine et au Chili depuis le XIXe siècle. Il avance vers les fondements théoriques et juridiques de la démocratie militante de Loewenstein, auxquels est incorporée la perspective sociologique de Karl Mannheim. Il examine la jurisprudence européenne en matière de démocratie militante sous la forme de l'interdiction des partis et étudie l'état de l'art de l'extinction des légendes aux niveaux constitutionnel et infra-constitutionnel dans 15 pays d'Amérique latine, et présente des propositions statutaires et de *legisferenda* pour lutter contre les légendes anti-démocratiques. En guise de conclusion, les références juridiques existantes et proposées se prêtent à l'élaboration d'une ébauche de calibrage de l'utilisation de mesures militantes pour lutter contre les comportements antidémocratiques punissables, c'est-à-dire ceux qui dépassent les limites normatives. La retenue et la réflexion s'imposent, que ce soit dans le choix de l'outil le plus adapté à la finalité poursuivie, dans l'application de cet outil, ou encore au moment même de la décision d'utiliser ou non la boîte à outils,

Mots-clés: Démocratie militante; Amérique latine; Partis politiques; Limites juridiques.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CEDH	Convenção Europeia de Direitos Humanos
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CNE	Consejo Nacional Electoral (Bolívia)
CNE	Consejo Nacional Electoral (Colômbia)
CNE	Consejo Nacional Electoral (Venezuela)
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CPP	Constituição Política do Peru
CSE	Consejo Supremo Electoral (Nicarágua)
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
IFE	Instituto Federal Electoral (México)
INE	Instituto Nacional Electoral (México)
INE	Instituto Nacional Electoral (México)
LC	Lei Complementar
MDD	Mecanismo de Democracia Direta
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
Min.	Ministro
MP	Medida Provisória
MSI	Movimento Sociale Italiano (Movimento Social Italiano)
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands (Partido Nacional-Democrático da Alemanha)
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
OEP	Órgano Electoral Plurinacional (Bolívia)
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
Rel.	Relator (a)
RF	Refah Partisi
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands (Partido Social-Democrata Alemanha)
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TC	Tribunal Constitucional do Peru
TCF	Tribunal Constitucional Federal
TE	Tribunal Electoral (Panamá)
TEDH	Tribunal Europeu de Direitos Humanos (Tribunal de Estrasburgo)
TSE	Tribunal Superior Eleitoral (Brasil)
TSE	Tribunal Supremo Electoral (Bolívia)
TSE	Tribunal Supremo Electoral (Equador)
TSE	Tribunal Supremo Electoral (El Salvador)
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones (Costa Rica)

TSJE
UNASUL
URSS

Tribunal Superior de la Justicia Electoral (Paraguai)
União das Nações Sul-Americanas
União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1	O teorema democrático de Robert Dahl: participação X oposição	55
Figura 2	O fosso democrático global em 15 anos de declínio	98
Figura 3	Apoio democrático por região brasileira em 2005 e 2020	99
Figura 4	Uma lente de aumento sobre o populismo	127
Figura 5	Declarações falsas ou distorcidas no mandato de Donald Trump	132
Figura 6	Declarações falsas ou distorcidas no mandato de Jair Bolsonaro	133
Figura 7	América Latina (18 países): taxas de pobreza e pobreza extrema, 1990-2021 e projeções para 2022 (Em porcentagens)	152
Figura 8	Partidos políticos registrados no TSE em atividade (1980-2022)	252
Figura 9	Eleitos por Pacto – Convenção Constituinte 2021	278
Figura 10	Eleitos por Partido – Convenção Constituinte 2021	279
Figura 11	O nazismo e o paradoxo da tolerância de Karl Popper	313
Figura 12	A correção ao paradoxo da tolerância do cartum anterior	315

QUADROS

Quadro 1	Elementos do teorema democrático	54
Quadro 2	Engrenagens democráticas abaladas pelo constitucionalismo abusivo	105
Quadro 3	Engrenagens democráticas abaladas pelo constitucionalismo autoritário	110
Quadro 4	Pontos de discrímen entre os teoremas constitucionais abusivo e autoritário em Landau e Tushnet a partir da presença dos elementos democráticos	111
Quadro 5	Engrenagens democráticas abaladas pelo autoritarismo competitivo	116
Quadro 6	Engrenagens democráticas abaladas pelo autoritarismo furtivo	118
Quadro 7	Interrupções de mandatos presidenciais nas democracias latino-americanas (1992-2023)	163
Quadro 8	Elementos identificadores do hiperpresidencialismo equatoriano na Constituição de 2008 e na Constituição brasileira de 1988	170
Quadro 9	Critérios para aplicação da declaração de vacância por incapacidade moral	188

Quadro 10	Vacância presidencial. Previsão nas Constituições peruanas no período de 1856-1993	193
Quadro 11	Pontos de descrímen: <i>Juicio político X Impeachment</i>	211
Quadro 12	A entrada constitucional dos partidos políticos na América Latina	220
Quadro 13	Federações de partidos políticos registradas no TSE	255
Quadro 14	Partidos chilenos legalmente constituídos no período anterior e posterior aos <i>estallidos Sociales</i>	281
Quadro 15	Partidos sujeitos a processo de proscrição na Europa no período de 1945-2015	306
Quadro 16	Sanções aos dirigentes partidários colombianos	394
Quadro 17	Sanções aos partidos políticos colombianos	395
Quadro 18	Diretrizes da Comissão de Veneza para a proscrição partidária	419
Quadro 19	Propostas para aplicação da democracia militante: o regime jurídico brasileiro como paradigma	457

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1 DA CONSTITUIÇÃO DO PODER POLÍTICO AOS NOVOS AUTORTARISMOS: DEMOCRACIA EM XEQUE	26
1.1 Organização e limitação do poder político pela via constitucional	26
1.2 Construção da fórmula democrática: uma difícil tarefa	50
1.3 Democracia como valor universal e reflexão pública	64
1.4 Forças antidemocráticas sob novos arranjos autoritários	85
1.4.1 Autoritarismos no século XXI: um <i>menu</i> variado	85
1.4.1.1 Constitucionalismo abusivo	103
1.4.1.2 Constitucionalismo autoritário	110
1.4.1.3 Autoritarismo competitivo	112
1.4.1.4 Autoritarismo furtivo	117
1.4.2 Populismo: como destruir a democracia em nome da democracia	123
1.4.3 Guinada extremista na era das tecnologias digitais	134
CAPÍTULO 2 CENÁRIO POLÍTICO NA AMÉRICA LATINA: INSTABILIDADE DEMOCRÁTICA PERENE	152
2.1 Instabilidade democrática em uma região desigual e hiperpresidencial	152
2.1.1 Desigualdade persistente: as promessas não cumpridas pela democracia	153
2.1.2 Sistema hiperpresidencial: de conflitos políticos a crises democráticas	158
2.2 Batalha entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário: uma análise sobre as destituições por <i>impeachment</i> , <i>juicio político</i> , <i>muerte cruzada</i> e <i>vacancia presidencial</i>	161
2.2.1 Legislativo empoderado pelo Executivo hiperpresidencial	166
2.2.2 Destituição por “incapacidade moral” de presidentes minoritários	178
2.2.3 Receita para remover um presidente em 24h por “mau desempenho”	202

CAPÍTULO 3 PARTIDOS POLÍTICOS NA DINÂMICA DEMOCRÁTICA LATINO-AMERICANA 217

3.1 Papel da regulamentação partidária na dinâmica democrática da região	217
3.2 Indicativo histórico sobre as agremiações partidárias latino-americanas	223
3.2.1 Trajetória brasileira: das facções políticas imperiais à era das federações partidárias	224
3.2.2 Nuances do partidarismo argentino: radicalismo e justicialismo	256
3.2.3 Evolução do partidarismo no Chile e os <i>estallidos sociales</i>	267
3.3 Partidos políticos como hospedeiros de forças antidemocráticas	283

CAPÍTULO 4 FUNDAMENTOS JURÍDICOS E TEÓRICOS DA DEMOCRACIA MILITANTE: A EXPERIÊNCIA DO DIREITO ESTRANGEIRO 299

4.1 Luzes e sombras da teoria da democracia militante	299
4.2 O alinhamento jurídico-sociológico de Karl Loewenstein & Karl Mannheim	321
4.3 Experiências europeias com o mecanismo de dissolução de partidos antidemocráticos	331
4.3.1 Alemanha: examinando o risco potencial de quebra da democracia	331
4.3.2 Turquia: um jazigo aos partidos islâmicos e outro aos partidos curdos	339
4.3.3 Portugal: a precedência da autodissolução partidária	350

CAPÍTULO 5 A CIRCULAÇÃO DA DEMOCRACIA MILITANTE NA AMÉRICA LATINA: NOVAS PROPOSTAS DE ASSIMILAÇÃO 359

5.1 Teoria da democracia militante na América Latina: referências jurídicas para o combate a partidos antidemocráticos	359
5.1.1 O estado da arte da teoria militante nos sistemas jurídicos latino-americanos: diagnóstico comparativo.....	359
5.1.2 O Poder Judiciário no vértice da teoria militante	418
5.1.3 A composição heterogênea do quadro de atores antidemocráticos.....	432
5.1.4 Formulação de proposições estatutárias para aplicação da teoria militante ..	436

5.2 Formulação de proposições de <i>lege ferenda</i> em países latino-americanos	451

CONCLUSÕES	460

REFERÊNCIAS	468

INTRODUÇÃO

A democracia constitucional consagra o pluralismo político e a livre manifestação da opinião política, o convívio com a diversidade e o estímulo à pluralidade implicando não só a convivência de contrários, mas também a assunção dos riscos dessa convivência, caso medidas de proteção à democracia não sejam colocadas em prática. Nesse *melting pot* de preferências políticas, estão os partidos, peças centrais do jogo democrático, na medida em que operam como um canal oficial e exclusivo da representação política, plural e diversa da sociedade e das ideias que nela vicejam.

Em meio à pluralidade de opções políticas que ressaltam o valor da democracia, palmilham forças populistas, extremistas e autoritárias, que, impulsionam, à direita e à esquerda, o ressurgimento de partidos políticos antidemocráticos. Essas forças políticas, mesmo nos países em que não representam uma parcela considerável de cadeiras, exercem pressão na agenda política, produzindo alterações no desenho das políticas dos governos tradicionais em relação à imigração, à integração comunitária e ao terrorismo.

A mudança no *modus operandi* entre as siglas intolerantes no passado (de orientação nazista e fascista) e as atuais reside no fato de que, hoje, os partidos rotulados como “antidemocráticos” não se declaram contrários ao pluralismo ou à alternância no poder, mas, sim, refratários a valores nucleares da democracia substantiva, como a igualdade de cidadania entre nacionais e estrangeiros, e a distribuição social das riquezas entre todos. Se nos primórdios, a ameaça antidemocrática restringia-se a grupos totalitários e comunistas, como fato notório no tempo presente, o leque antidemocrático foi ampliado com partidos racistas, xenófobos, fundamentalistas religiosos e étnicos, que se apoiam na violência como meio de luta política - extremistas.

Professar a democracia implica aderir às premissas do debate público e da rivalidade partidária. Até onde um sistema pode ir na luta contra seus inimigos sem comprometer os princípios democráticos fundamentais? Uma democracia é obrigada a tolerar os intolerantes? A linha-mestra para se construir uma argumentação racional está na premissa de que, embora os direitos fundamentais sejam absolutos,

no sentido de infensos à revogação, seu exercício pode sofrer limitações.

Sob esse espectro, o exercício da liberdade de expressão e de associação pode sofrer restrições, dado que, em alguns casos, como preconiza Samuel Issacharoff, se faz necessário que, de alguma forma, os Estados exerçam uma intolerância democrática em desfavor de atores antidemocráticos, em nome da preservação do caráter democrático fundamental do governo. Trata-se de uma assepsia entre quem joga o jogo da democracia e quem não o faz.

É preciso gizar que, em diferentes latitudes, o regime se vê diante de questões sobre qual o tratamento jurídico deva ser dado a quem persegue a destruição das liberdades fundamentais e o desmonte das bases democráticas. As estratégias de acomodação dos intolerantes oscilam entre tolerá-los e sufocá-los: duas soluções extremadas e igualmente perigosas para a democracia. É nesse ambiente hostil que os opostos se veem como inimigos.

De um lado, está a tolerância a essas agremiações, que leva à exortação celebrizada pelo ministro da propaganda nazista, Joseph Goebbels: a democracia municia seus inimigos contra si mesma. Àquele tempo, o governo do partido nazista alemão - *Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei* (NSDAP) - e o do partido fascista italiano - *Partito Nazionale Fascista* (PNF) - demonstraram que os sistemas democráticos podem ser aniquilados com a ascensão ao poder de partidos antidemocráticos, eleitos democraticamente.

Se perspectivada sob a lente da máxima tolerância ou do fundamentalismo democrático, o regime deve perseguir a neutralidade valorativa em relação aos ideais diversos e plurais que abriga dentro de si e, nesse domínio, não avalizaria o banimento de forças dissidentes, ainda que antidemocráticas. Essa proposta, defendida por Hans Kelsen, ignora a premissa de que o exercício de direitos fundamentais está sujeito a restrições.

Em sentido contrário, as Constituições nacionais e os Tratados de Direitos Humanos, bem como a jurisprudência dos Tribunais Constitucionais nacionais e do Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) – ou Tribunal de Estrasburgo – órgão do Conselho da Europa -, assimilaram a ideia de que um Estado não pode ser obrigado a esperar que um partido político tome o poder e deflagre a implementação de medidas concretas para uma política incompatível com a democracia.

Como analisar a liberdade de expressão e de associação dos inimigos da

democracia? A distinção entre os planos do pensamento, do discurso e da prática importa para avaliar o risco antidemocrático? Os alertas de quebra do regime estão visíveis? Quais e como os instrumentos jurídicos podem ser manejados? Quais e como as instituições de garantia devem ser acionadas para combater os intolerantes? A partir dessas provocações, busca-se uma racionalidade no tratamento jurídico às legendas que supere posições extremadas: tolerá-los irrestritamente ou reprimi-los imoderadamente.

É preciso gizar que a externalização da liberdade, que acolhe o divergente em um campo plural de ideias, pode tomar proporções e intensidades que desbordam do limite tolerável. É o excesso na ação antidemocrática que reclama um exame sobre as delimitações juridicamente possíveis e adequadas ao seu tratamento. Já se dizia sobre a democracia ser o “reino do excesso” e que esse elemento excessivo significaria sua própria ruína, devendo ser reprimido.

Com Giovanni Sartori, alinhamo-nos à democracia como o “reino da liberdade”, também nele, o excesso comporta reprimenda, pois a liberdade de dissentir importa (i) concordar com as regras da discordância e do tratamento conferido a ela; (ii) considerar que a discordância dentro dessas regras é a que a democracia protege e favorece. Nesse domínio, a convivência entre maioria e minoria no ambiente democrático não admite o exercício absoluto do poder pela maioria, mas sua limitação pelos direitos da minoria.

A temática proposta nesta pesquisa está inserida na Área de Concentração do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico, considerando que o combate à ação antidemocrática previne o acesso de líderes autoritários aos postos de governo que respondem pela tomada de decisões, com repercussão sobre novos alinhamentos para a Política e a Economia do Estado.

A investigação adere também à Linha de Pesquisa “A Cidadania Modelando o Estado”, por suscitar a reflexão acerca do valor democrático inscrito na ideia-força de cidadania - diversidade, pluralidade, liberdade, tolerância, abertura a novos direitos e a novos titulares -, sem olvidar que, para a proteção dos direitos de cidadania, contra investidas de governos autoritários, é necessário, antes, fazer a assepsia entre partidos políticos democráticos, em meio aos antidemocráticos.

Ao definir a democracia como tema de interesse, parte-se da escolha pelo estudo da teoria de uma democracia defensiva (*militant democracy*) focalizado no

panorama político-constitucional da América Latina, por meio do qual se busca oferecer referências jurídicas para o combate a partidos políticos antidemocráticos. O recorte do tema à realidade política e constitucional dos países dessa região justifica-se, inicialmente, diante de um quantitativo inexpressivo de produções acadêmicas que tratam de um mecanismo jurídico inspirado na democracia defensiva – o banimento partidário. Há mais razões.

O pano de fundo antidemocrático desvela uma questão extremamente atual na América Latina, dado que as investidas contra os pilares da democracia estão longe de ser apenas um incidente histórico de alguns países europeus: forças antissistema (populistas, extremistas e autoritárias) também vicejam no Sul global, à sombra da liberdade de expressão, explorando o ambiente de tolerância, *vis a vis* da recente tentativa de golpe de Estado no Brasil.

As democracias latino-americanas, unidas por laços ancestrais comuns, compartilham valores e culturas semelhantes, além de experiências políticas marcadas por sobressaltos autoritários no passado (golpes de Estado, fraudes eleitorais, ditaduras militares) e por crises democráticas no presente (sucessão de destituições presidenciais, populismo, extremismo e novas formas de autoritarismo). A redemocratização da região, quase simultânea no interlúdio 1970-1990, abriu o horizonte para a concertação de arranjos comunitários, a exemplo do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) que, a despeito de articulações culturais e econômicas, consignaram a proteção ao regime nas denominadas “cláusulas democráticas”.

Interessa à tese a defesa da democracia contra as ameaças autoritárias de amplo espectro, e sob essa ótica importa analisar a teoria de uma democracia defensiva (*militant democracy*) para responder a um problema central: como essa teoria pode contribuir para a preservação das democracias latino-americanas, por meio de referências jurídicas ao combate de partidos antidemocráticos cuja ação exceda os limites da tolerância?

Orientada por esse problema, inicialmente, a pesquisa admitia duas hipóteses, as quais após análise, poderiam ou não ser confirmadas. A primeira hipótese era a de que a teoria defensiva (ou militante) se mostra útil para imprimir novas referências jurídicas para combater a ação de partidos políticos que cometam excessos na ação antidemocrática. Admitida essa hipótese, a contribuição dessa

teoria se faz por meio da aplicação de sanções, de maneira escalonada, conforme a gravidade da conduta, considerando a proscrição partidária como a *ultima ratio*. A segunda hipótese é a de que a teoria da democracia defensiva (*militant democracy*) não contribui com a proteção das democracias latino-americanas, com novas referências jurídicas para o tratamento dos excessos cometidos por atores antidemocráticos, assimilada apenas a possibilidade de banimento de partidos políticos como sanção.

A investigação a respeito da circulação da teoria da democracia defensiva na América Latina, direcionada à prevenção e repressão de excessos da ação antidemocrática, confere a este trabalho originalidade e inovação, na medida em que se trata de uma abordagem inédita acerca da aplicação de uma teoria pouco acessada neste lado do Atlântico, conquanto transcendente em termos acadêmicos e de aplicação prática no âmbito político interno e mesmo no plano internacional. A esse respeito, importa frisar que seu formato mais conhecido – a proscrição partidária –, serviu de mote para, no contexto europeu, a Turquia retardar o ingresso na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) de Finlândia e Suécia, países que abrigavam adeptos de partidos curdos e islâmicos proscritos.

O objetivo geral da pesquisa é prospectar a aplicação jurídica da teoria da democracia defensiva (*militant democracy*) na América Latina em relação a partidos políticos antidemocráticos. Definido o objetivo geral, emergem como objetivos específicos: (1) investigar o estado da arte do teorema nos sistemas jurídicos latino-americanos; (2) identificar o órgão competente para a aplicação de medidas de cunho militante; (3) apresentar proposições jurídicas para a assimilação desse teorema no âmbito intrapartidário e no plano legiferante.

Para alcançar os objetivos propostos, a pesquisa utiliza o método dedutivo, voltado à análise e formulação de proposições sobre as quais existe doutrina consolidada. As técnicas de pesquisa empregadas são a bibliográfica, a documental e o estudo de caso, com apoio na doutrina e na jurisprudência alinhadas ao direito constitucional. A investigação adota como estratégia a busca de trabalhos nas plataformas digitais que reúnem as principais bases de dados internacionais, como a *Networked Digital Library of Theses and Dissertations* (NDLTD), a *Open Access Theses and Dissertations* (OATD), e a *ProQuest*.

Tratando-se de pesquisa qualitativa, aplicada e exploratória, cujo foco jurídico

está na construção de referências para manter as legendas jungidas aos limites do Direito, serão abordadas soluções para o problema alinhadas a essa orientação, conquanto o estudo da ação antidemocrática suscite uma miríade de possibilidades de análise por outras Ciências, e que algumas referências complementares, no âmbito da filosofia política, ciência política, economia política e da comunicação social, estejam incorporadas ao trabalho.

Não se pode apartar da investigação uma perspectiva comparativa entre o direito estrangeiro dos países da região, cuja transcendência está em compreender como a teoria defensiva (militante) moldada em sua pátria-mãe foi assimilada pelos ordenamentos jurídicos latino-americanos, inspirando soluções que façam sentido para os problemas nacionais. Essa é a advertência metodológica que se recupera do clássico “Do Espírito das Leis”, em que o Barão de La Brède et Montesquieu sublinha as necessidades (i) de cada Estado resolver seus próprios dilemas com soluções adequadas às aspirações, circunstâncias e necessidades de seu povo, sendo uma coincidência que a mesma solução sirva para outra realidade; e (ii) de as leis corresponderem à natureza e ao princípio do governo constituído ou que se pretenda constituir.

O referencial conceitual é o ponto de partida para as considerações que serão feitas nos capítulos seguintes. Antes de avançar no tema, é preciso compartilhar as várias designações atribuídas ao teorema da democracia defensiva no cenário global, com a precaução de que a identificação de um fenômeno não se dá pelo *nomen iuris* que lhe é atribuído ou pela alcunha pela qual é conhecido, mas pelas características essenciais que apresenta.

A variabilidade de termos para designar um instituto decorre da escolha por expressões que mais se aproximam das experiências domésticas de cada país, da tradução que lhe parece mais fiel ao paradigma e das lentes de análise que o enxergam com maior ou menor foco em suas características fulcrais. Nesse contexto, nascida na Alemanha como *Wehrhafte Demokratie*, na sua literalidade “democracia que se defende” ou “democracia defensiva”, a expressão designa um sistema democrático orientado pela criação de salvaguardas contra extremistas políticos que buscam tomar o poder pela via institucional (eleições).

Traduzida para o inglês como *militant democracy* e incorporada na América Latina, a partir desse paradigma, como “democracia militante”, entendemos que se

perderam, em sucessivas traduções, as ideias de “combate”, “reação”, “resistência” que estão presentes na expressão original alemã (“democracia que se defende”). A expressão “democracia militante” soa entre os latino-americanos como a praticada por militantes de algum partido político, sobretudo porque o emprego dos termos “militante” e “militância” é tomado como sinônimo de filiados engajados em agremiações partidárias.

A Lei Geral de Partidos Políticos do México consagra essa ideia, ao absorver o uso dos termos “filiado” e “militante” para designar o cidadão que se inscreve livre, voluntária e individualmente em um partido político. É pouco provável que um pesquisador não-iniciado identifique, à primeira vista, na expressão “democracia militante”, a democracia constitucional que se defende, que reage, que combate, que resiste aos seus inimigos. Diante dessas razões, o título da tese resgata a força semântica da expressão *Wehrhafte Demokratie* como democracia defensiva, sem olvidar a tradução inglesa (*militant democracy*) e sua versão latina (democracia militante) pelas quais o instituto é, mundialmente, conhecido.

No âmbito acadêmico, a expressão é tomada em seu sentido original como “democracia que se defende” e como sinônimo de proscrição partidária, banimento, extinção, dissolução forçada, ilegalização partidária e outras expressões afins conectadas à varredura das legendas do plano existencial. A esse respeito, cumpre advertir que a democracia defensiva não se restringe ao banimento partidário, eis que por se tratar de uma teoria combativa que focaliza a autopreservação da democracia, dispõe de um *menu* variado de barreiras legais à ação de seus algozes. Dito de outra forma, a democracia defensiva (*militant democracy*) se conecta à assunção de uma postura institucional de autodefesa da democracia que se corporifica no manejo de um arsenal de ferramentas jurídicas (ou uma caixa de ferramentas) para reprimir, de forma contundente, a ação antidemocrática.

Karl Loewenstein, o pai-fundador dessa teoria, não é um desconhecido entre nós. Além de seus escritos sobre direito constitucional e política constituírem uma referência clássica na América Latina, o autor se debruçou em analisar o regime do Estado Novo (1937-1945) na obra “Brazil under Vargas”, distinguindo a ditadura aqui praticada do regime fascista italiano. Trata-se de um exímio conhecedor do processo de erosão democrática perpetrado por Adolf Hitler e seu partido NSDAP, na República de Weimar, seja por ter acompanhado, quadro a quadro, a penetração

das ideias do nacional-socialismo entre as massas e o agigantamento do NSDAP, (quando ainda vivia na Alemanha), seja por estudar a evolução e a derrocada nazista (já nos Estados Unidos, para onde emigrou após a ascensão de Hitler ao poder na década de 1930).

Outra referência importante para a discussão do tema é Karl Popper, que, reconhecendo a necessidade de o regime democrático se defender, de forma enérgica contra a ação de grupos intolerantes, admite a ilegalização de partidos antidemocráticos como a *ultima ratio*. Popper formula o “paradoxo da tolerância”, segundo o qual se a tolerância ilimitada for estendida aos intolerantes e não estivermos preparados para defender a sociedade contra eles, os tolerantes e a própria tolerância serão eliminados.

Além do esforço teórico de Loewenstein e Popper, o trabalho acolhe duas advertências do cientista político Adam Przeworski, que infirmam a necessidade de proteção e vigilância diuturna do regime democrático: (i) a de que os governantes eleitos podem cometer atos que ameacem a liberdade, violem normas constitucionais ou que enfraqueçam a democracia; (ii) a de que o povo pode não reagir a essas violações e mesmo que as perceba, pode ser incapaz de avaliar as consequências ou ser tarde demais para impedir o governante de fazer o que quiser.

A construção do argumento de pesquisa, amparado pela teoria da democracia militante, se estrutura em cinco capítulos. A densidade temática de cada um deles impactou, inarredavelmente, na extensão do número de páginas desta tese, considerando que, para fazer uma construção mais profunda, foi necessário esmiuçar os fatos para comprová-los e justificá-los, não obstante o recorte e a objetividade na descrição das narrativas fático-jurídicas.

Partindo do Capítulo 1, a investigação desvela a relação entre poder político, democracia e constitucionalismo conectados à ação erosiva de forças antidemocráticas, para apresentar (i) uma síntese sobre a organização e limitação do poder político pela via constitucional; (ii) perspectivas sobre a identificação da democracia, a partir de seus elementos fundantes; (iii) a ideia de valor universal e de reflexão pública imanentes a esse regime; e (iv) uma fotografia dos novos arranjos autoritários.

No Capítulo 2, o estudo adentra no cenário político da América Latina, marcado pela desigualdade social e pela instabilidade democrática em uma região

hiperpresidencial. Descreve os casos mais relevantes de conflito político entre os poderes Executivo e Legislativo, com o necessário distanciamento de vieses, a fim de conectar, de modo imparcial e objetivo, os fatos ao desfecho jurídico-político desenhado pela Constituição de cada país. Nesse sentido, a análise se limita a evidenciar como tais regras foram cumpridas nas casuísticas do Equador, Peru e Paraguai para solver conflitos políticos por meio dos institutos *muerte cruzada*, *juicio político* e *vacancia presidencial*. comparadas ao caso brasileiro mais recente de *impeachment*.

O Capítulo 3 oferece uma abordagem panorâmica dos partidos políticos na dinâmica democrática da região, sob o enfoque da regulamentação jurídica das legendas e do processo de constitucionalização. Apresenta indicativos históricos sobre as experiências partidárias no Brasil, desde a constituição de facções políticas imperiais até a era das federações partidárias. Aponta as nuances do partidarismo argentino a partir da construção das bases de atuação das legendas alinhadas ao radialismo e ao justicialismo, em um ambiente político hostil, marcado por sucessivos golpes militares. Recupera a experiência chilena com os partidos radical, democrata, socialista e comunista, este último banido pela “Lei de Defesa Permanente da Democracia”.

O Capítulo 4 trata da fundamentação jurídica e teórica da democracia militante, a partir de luzes e sombras lançados sobre o teorema de Loewenstein. Apresenta pontos de alinhamento entre a construção desse jurista e as formulações do sociólogo Karl Mannheim, no que tange à necessidade de a democracia se tornar militante para se proteger de forças autoritárias. Analisa como as Cortes Constitucionais nacionais e o Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) examinam o tema sob o formato da proscrição partidária na Alemanha, na Turquia e em Portugal.

O Capítulo 5 trata da circulação da democracia militante na América Latina. Apresenta as referências jurídicas para o combate a partidos antidemocráticos, a partir do estado da arte da teoria militante nos planos constitucional e infraconstitucional de 15 países da região. Identifica o Poder Judiciário como a instituição democrática competente para aplicação das medidas de cunho militante, e, a despeito das referências jurídicas plasmadas quando da investigação sobre o estado da arte, formulam-se proposições estatutárias e de *lege ferenda* para a

aplicação da teoria de Loewenstein aos atores antidemocráticos da região.

A pesquisa empreende, em suma, o esforço de construção de referências jurídicas para aplicação da democracia militante, orientadas pelos limites impostos pela Constituição e pela legislação infraconstitucional à atuação de legendas antidemocráticas nos países da região, a partir de proposições que acrescentam - aos estatutos partidários e às leis que já existem no plano da organização e funcionamento das legendas e de crimes contra a paz pública e o regime democrático, mecanismos de responsabilização dos partidos e de seus agregados.

CAPÍTULO 1 DA CONSTITUIÇÃO DO PODER POLÍTICO AOS NOVOS AUTORITARISMOS: DEMOCRACIA EM XEQUE

Este capítulo inaugura o estudo da Constituição como estatuto jurídico do poder político, que o organiza, o delimita e o mantém sob as balizas estreitas do sistema de freios e contrapesos. Nessa linha, trata da organização e limitação do poder político pela via constitucional, da construção da fórmula política democrática a partir de seus elementos, da transcendência da democracia como valor universal e suas projeções sobre eleições e debate público e do processo de erosão democrática sem ruptura constitucional operado por forças políticas antidemocráticas, assim consideradas as de matriz autoritária, populista e extremista.

Mesmo após a Era dos golpes de Estado, o visco antidemocrático impregna o tecido social. Os autoritarismos do século XXI, contudo, não implicam retorno à ditadura, mas alteração cirúrgica em elementos da democracia que tornam esse regime menos democrático, como se verá no constitucionalismo abusivo, no constitucionalismo autoritário, no autoritarismo competitivo e no autoritarismo furtivo, encampados, respectivamente, por David Landau; Mark Tushnet; Steven Levitsky e Lucan Way; Ozan Varol e Adam Przeworski¹.

O impacto negativo do populismo diz respeito à destruição potencial da democracia em nome da própria democracia, a depender do sistema de governo e da estabilidade política calibrada por esse sistema. O avanço do extremismo político é abordado com foco na disseminação de práticas e discursos antidemocráticos em plataformas de comunicação digitais, em um cenário tecnopolítico, como se verá adiante.

1.1 Organização e limitação do poder político pela via constitucional

A construção de um liame entre política, Constituição e democracia parte da premissa de que a política é inevitável na vida humana, isto é, ao longo de sua existência, invariavelmente, o ser humano tomará parte em algum tipo de sistema políti-

¹ Consideram-se amalgamados sob a designação de “arranjos autoritários do século XXI”, os fenômenos estudados pelos cientistas políticos David Landau (constitucionalismo abusivo), Mark Tushnet (constitucionalismo autoritário), Steven Levitsky e Lucan Way (autoritarismo competitivo), Ozan Varol e Adam Przeworski (autoritarismo furtivo), que serão abordados com mais profundidade na sequência.

co. Trata-se de um raciocínio que o considera como um animal político – o *zoon politikon*², expressão referenciada por Aristóteles e modernamente talhada por Robert Dahl³, que diz sobre a vida gregária como uma inclinação natural do ser humano, que lhe oferece “a vantagem da cooperação de seus semelhantes na consecução de seus objetivos”⁴ em diversos sistemas políticos. Essa consciência da vida em coletividade é um traço político que denota uma importante capacidade do *zoon politikon*:

[...] a capacidade de cada cidadão de subordinar, ou mesmo sacrificar, os seus egoísmos naturais e os seus interesses pessoais (de indivíduo, de família ou de clã) aos interesses gerais ou coletivos dos grupos ou comunidades maiores, a que ele pertence (aldeia, comuna, província, nação). Sem esta base preliminar, é certo que a estrutura democrática, seja qual for o tamanho do grupo, degenera e se corrompe⁵.

A família é o principal sistema decorrente da natureza associativa humana⁶, o núcleo vital da sociedade, que se reproduz em ciclos intergeracionais, como registra John Rawls: “A família é parte da estrutura básica [social], visto que um dos seus papéis principais é ser a base da produção e reprodução ordenadas da sociedade e da sua cultura de uma geração para outra”⁷.

Segundo nos parece, a partir da ideia de reprodução social em ciclos geracionais, a sociedade política se mostra pouco infensa à dispersão de seus membros, na medida em que promove a criação de laços que se estreitam sob um “esquema

² A expressão “*zoon politikon*” traduzida como “animal político” ou “ser vivente político” encerra a ideia aristotélica de que as condições adequadas para atingir um nível elevado de desenvolvimento integral do ser humano advém, necessariamente, da convivência em comunidade. Impulsionado à associação, o homem não basta a si próprio, a menos que seja um bruto ou um deus. Confira as obras *A Política* (§9º) e *Ética a Nicômaco* (Livro I, 1097b1, 12). O qualificativo “político” na expressão *zoon politikon* é examinado por Fabio Konder Comparato, para quem “indica a diferença específica entre a *pólis*, de um lado, e do outro não só os bandos de animais gregários, mas também a sociedade familiar do tempo antigo, em que apenas o chefe (*despotes*) tem poderes e direitos; ou então aquelas outras sociedades maiores, formadas por indivíduos que não são livres e iguais, mas vivem, todos, como escravos de um só senhor.” COMPARATO, Fábio Konder. **Ética**: direito, moral e religião no mundo moderno. São Paulo: Companhia das Letras, 2006, p. 584. No mesmo sentido: SARTORI, Giovanni. **A política**: lógica e método nas ciências sociais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 158-159.

³ DAHL, Robert. **Análise Política Moderna**. Brasília: Editora UnB, 1981.

⁴ CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Oposição na política**. São Paulo: Angelotti, 1995, p. 25.

⁵ OLIVEIRA VIANA, Francisco José de. **Instituições Políticas Brasileiras**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2019, v. I, cap. VII, p. 173.

⁶ Nesse sentido, aponta o magistério de Blanco de Moraes: “A sociabilidade começou por exprimir-se através de laços familiares e, posteriormente, através de agrupamentos como a *gens* ou os clãs (conjuntos de famílias com um sobrenome comum ou que descendiam do mesmo ancestral) e como as tribos (grupos humanos cimentados por tradições linguísticas e culturais que agrupavam originariamente diversos clãs). A aldeia e depois a cidade passaram a conformar a componente territorial destas sociedades primárias”. BLANCO DE MORAIS, Carlos. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2021, p. 15.

⁷ RAWLS, John. **O direito dos povos**. 2ed. São Paulo: Martins Fontes, 2019, p. 206.

de cooperação social ao longo do tempo”, segundo o qual são transmitidos valores morais, políticos e democráticos⁸ e que proporcionam a salvaguarda da existência humana e a consecução de objetivos de comum interesse⁹.

Na qualidade de um ser político, por natureza, é que o ser humano busca na política, uma fórmula para preservar “a liberdade – esse bem que proporciona a fruição de todos os outros bens”¹⁰. A ideia de liberdade evoluiu como participação nas decisões políticas na Antiguidade, para uma nova configuração dos modernos, como garantia de não interferência do Estado na esfera individual¹¹.

A formação do espírito para a democracia não se dá apenas com o valor liberdade, deve contemplar o respeito ao próximo, o que implica reconhecer no outro, um ser humano igual¹² a si próprio, dotado de razão e de sentimentos, de direitos e deveres, de tolerância, de transigência, de respeito à oposição e da capacidade de dialogar. Mas não só. O respeito ao próximo incute a ideia de que todos devem participar do poder¹³.

Liberdade, igualdade e poder são três grandezas consideradas nas primeiras Constituições do século XVIII. Sob a forma escrita, esses Textos corporificaram a proteção da liberdade em face do Estado, desenharam limites para o poder político e reconheceram a existência de direitos comuns a todos os indivíduos, qualquer que fosse o estamento ocupado no edifício social, segundo o princípio da igualdade indi-

⁸ Idem.

⁹ BLANCO DE MORAIS, Carlos. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2021, p. 15.

¹⁰ Tradução nossa do original: “La liberté - ce bien qui fait jouir des autres biens”. MONTESQUIEU. Charles de Secondat. **Oeuvres complètes**. v. 2. Paris: Editions Nagel, 1950, p. 453.

¹¹ Benjamim Constant, o francês, traçou um paralelismo entre a concepção de liberdade dos antigos e a dos modernos, como destaca Monica Caggiano: “De qualquer forma, no mundo dos antigos, a participação traduzia a pedra de toque do conceito de liberdade. É o que decorre da célebre fórmula de Benjamim Constant que, por via de memorável binômio contrapunha *a liberdade dos antigos à liberdade dos modernos*, aquela entendida como a faculdade de intervir nas decisões políticas; esta, timbrada pela conotação de autonomia, pela garantia de não interferência do Estado na esfera de liberdade de cada um”. CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Oposição na política**. São Paulo: Angelotti, 1995, p. 19.

¹² Catarina Santos Botelho sublinha a ligação umbilical entre liberdade e igualdade, e dignidade da pessoa humana, estando, pois os dois primeiros alicerçados na dignidade da pessoa humana: “Segundo o enquadramento que propomos, o princípio da dignidade da pessoa humana assume um significado jurídico-político, não apenas por ser um atributo da *pessoa humana*, quer na sua dimensão individual – quer na dimensão social ou coletiva – mas também por ter uma ligação incindível com a liberdade e a igualdade”. BOTELHO, Catarina Santos. A dignidade da pessoa humana: Direito subjetivo ou princípio axial ?. **Revista Jurídica Portucalense Law Journal**, Porto, n. 21, 2017, p. 266.

¹³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Sete vezes democracia**. São Paulo: Convívio, 1977, p. 25.

vidual¹⁴. Em reforço desta ideia, sublinha Catarina Santos Botelho que o ser humano, “enquanto ser dotado de razão e de capacidade de autodeterminação, aparece erigido a valor axiológico fundamental dos ordenamentos jurídico-constitucionais”¹⁵.

Dentre as formas que pode assumir a relação de poder – paterno (sobre os filhos), senhorial (sobre os escravos), político (sobre os governados)¹⁶ -, interessa o poder político¹⁷. Trata-se de um poder alicerçado na potestade da força – *vis coactiva* - cujo uso é cometido exclusivamente ao Estado¹⁸. A clássica formulação de monopólio do poder político no Estado segue os contornos dados por Hobbes, segundo o qual a passagem do estado de natureza para o Estado representou a passagem do uso da força de um indivíduo contra todos, para o uso da força apenas pelo soberano.

A partir dessa fórmula é possível compreender por que o poder político sempre foi considerado como o sumo poder¹⁹, de que “todo o grupo social necessita para defender dos ataques externos ou para impedir a própria desagregação interna”²⁰: além da força moral (autoridade) e da força física (força), o poder político reúne a capacidade de tomar decisões para a coletividade.

O poder político do Estado de matiz liberal²¹, derivado e limitado, isto é,

¹⁴ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 144-145.

¹⁵ BOTELHO, Catarina Santos. A dignidade da pessoa humana: Direito subjetivo ou princípio axial? **Revista Jurídica Portucalense Law Journal**, Porto, n. 21, 2017, p. 264.

¹⁶ ARISTÓTELES. **A Política**. Tradução de Nestor Silveira Chaves. Rio de Janeiro: Tecnoprint, [s.d].

¹⁷ Da taxonomia para distinguir as formas de poder, utilizando o critério do meio de que serve seu detentor para alcançar os efeitos desejados, podem-se extrair as seguintes categorias: (i) poder econômico; (ii) poder ideológico; (iii) poder político. BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. 10 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

¹⁸ Alinhado ao postulado de exclusividade da *vis coactiva* no Estado, desenhado por Thomas Hobbes, estão Max Weber e Hans Kelsen, conforme se registra: “Com uma linguagem extraída da economia, Weber define o Estado como o detentor do monopólio da coação física legítima. Para Kelsen, o Estado é um ordenamento coercitivo, em particular: ‘O Estado é uma organização política porque é um ordenamento que regula o uso da força e porque monopoliza o uso da força’”. BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. 10 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003, p. 82.

¹⁹ Outro poder, o econômico, é determinado pela posse de bens necessários para a coletividade, apta a induzir os que não os possuem a adotar alguma conduta. E o poder jurídico diz respeito à efetivação das regras de quem controla a força e o aparato para efetivá-las. A força para efetivar as regras está presente na ideia de Direito aplicado pela força. A expressão em inglês, que se refere à aplicação do Direito, ressalta essa observação - *to enforce the law ou enforceability*, do filósofo Jacques Derrida. Traduzida para o francês ou para o português, o viés da força fica oculto no Direito, mas está presente. Cf. DERRIDA, Jacques. **Força de lei: o fundamento místico da autoridade**. 3 ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2018, p. 7.

²⁰ BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. 10 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003, p. 83.

²¹ A formação do Estado Liberal contempla um duplo processo: o primeiro como emancipação do

exercido por governantes e limitado pelas disposições elaboradas por representantes do povo, foi organizado em um documento escrito: a Constituição, considerada, portanto, o estatuto jurídico do poder político. A ideia de um povo soberano, detentor único do poder originário e ilimitado, produziu entre os liberais uma desconfiança sobre como controlar esse poder:

A visão liberal se concentrou na desconfiança do poder ilimitado, propondo dividi-lo de modo a que o poder controle o poder e estabelecendo sistemas de freios e contrapesos, com vista a proteger o indivíduo dos seus abusos. **A desconfiança liberal é, em última análise, uma suspeita do poder popular. As obras de Montesquieu ou dos federalistas são expressões fundadoras desta visão** (Tradução e grifos nossos)²².

Os federalistas repisaram o tema da desconfiança sobre o povo²³, soberano e ilimitado. James Madison apontou que, além de um governo depender do povo – o que em si já implica um controle primário sobre o governo, a experiência ensinou à humanidade a necessidade de tomar mais precauções. Refletindo sobre a natureza humana e a divina, os *Founding Fathers* assinalaram a importância de dispositivos para antes controlar os governados (povo) e depois, controlar os abusos do governo (Estado):

Se os homens fossem anjos, nenhum governo seria necessário. Se os anjos governassem os homens, não seriam necessários nem controles externos nem internos sobre o governo. A grande dificuldade em enquadrar um governo que deve ser administrado por homens sobre homens reside nisto: **É preciso primeiro permitir ao governo controlar os governados; e depois, obrigá-lo a controlar a si próprio**. A dependência do povo é sem dúvida o controle primário do governo; mas a experiência ensinou à humanidade a necessidade de precauções adici-

poder político em relação ao poder religioso (Estado laico) e o segundo, como emancipação do poder econômico em relação ao poder político (Estado do livre mercado). Por meio do primeiro, “o Estado deixa de ser o braço secular da igreja”, para se tornar com o segundo, “o braço secular da burguesia mercantil e empresarial”. BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro, São Paulo: Paz e Terra, 2019, p. 181.

²² No original: “La visión liberal se ha centrado en la desconfianza a un poder ilimitado, proponiendo dividirlo para que el poder controle al poder y estableciendo sistemas de frenos y contrapesos, con miras a proteger al individuo de sus abusos. La desconfianza liberal es en definitiva una sospecha del poder popular. Los trabajos de Montesquieu (2012) o de los federalistas (Hamilton, Madison, Jay, 2012) son expresiones fundadoras de esta visión”. ANNUNZIATA, Rocío. La democracia exigente. La teoría de la democracia de Pierre Rosanvallon. **Andamios**, [s. l.], v. 13, n. 30, p. 44.

²³ Christian Lynch, reforça a ideia de que o povo é o sujeito e o titular da democracia e sua existência política dimana das ideias que faz de si, quando “seus componentes se percebem como um todo coerente”. LYNCH, Christian Edward Cyril. A democracia como problema: Pierre Rosanvallon e a escola francesa do político. In: ROSANVALLON, Pierre. **Por uma história do político**. São Paulo: Alameda, 2010, p. 35. Nesse mesmo opúsculo, é retratada por Rosanvallon a existência do povo por meio de representações aproximadas e sucessivas de si: “O povo é um senhor indissociavelmente imperioso e inapreensível; ele é um “nós” cuja figuração permanece sempre conflituosa, constituindo sua definição ao mesmo tempo um problema e um desafio”. ROSANVALLON, Pierre. **Por uma história do político**. São Paulo: Alameda, 2010, p. 75. Cf. ROSANVALLON, Pierre. **El siglo del populismo**: historia, teoría y crítica. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2020.

onais²⁴ (Tradução e grifos nossos).

É por essa desconfiança contra o povo que se questiona o mérito das Constituições como documentos gestados, principalmente, para garantir direitos do cidadão (Constituição-garantia), uma vez que, na realidade, elas teriam nascido com o propósito de criar uma série de filtros de proteção do indivíduo (ou de uma minoria) contra o povo. A desconfiança²⁵ sobre o povo levou os Pais Fundadores norte-americanos a reconhecerem que criaram uma nação²⁶ em que o poder reside no povo, e que um problema estava em como se proteger dele²⁷.

Nos trabalhos de elaboração da Constituição de 1787, os constituintes não

²⁴ No original: “But the great security against a gradual concentration of the several powers in the same department, consists in giving to those who administer each department, the necessary constitutional means, and personal motives, to resist encroachments of the others. The provision for defence must in this, as in all other cases, be made commensurate to the danger of attack. Ambition must be made to counteract ambition. The interest of the man must be connected with the constitutional rights of the place. It may be a reflection on human nature, that such devices should be necessary to controul the abuses of government. But what is government itself but the greatest of all reflections on human nature? If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controuls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: You must first enable the government to controul the governed; and in the next place, oblige it to controul itself. A dependence on the people is no doubt the primary controul on the government; but experience has taught mankind the necessity of auxiliary precautions”. MADISON, James. The Federalist n. 51. The Independent Journal, Nova Iorque, 6 fev. 1788. **Founders Online**, National Archives. Disponível em: <https://founders.archives.gov/documents/Hamilton/01-04-02-0199>. Acesso em: 02 dez. 2021.

²⁵ Não só na latitude norte-americana, a desconfiança liberal permeou a paisagem política francesa na exortação celebrizada por Benjamim Constant: “Toda boa Constituição é um ato de desconfiança”, acrescente-se: em relação ao povo. Pierre Rosanvallon distingue essa “desconfiança dos antigos”, de matiz liberal, direcionada ao povo, da “desconfiança dos modernos”, de nuance democrática, endereçada aos representantes eleitos. É a desconfiança democrática, que milita contra os representantes, a impulsionadora do teorema contrademocrático de Rosanvallon. Cf. ROSANVALLON, Pierre. **Histoire moderne et contemporaine du politique**. L’annuaire du Collège de France [recurso eletrônico], ano 118, 2020. Disponível em: <http://journals.openedition.org/annuaire-cdf/15673>. DOI: <https://doi.org/10.4000/annuaire-cdf.15673>. Acesso em: 17 dez. 2021.

²⁶ A “fórmula Mirabeau” modelo de exportação para os preâmbulos de várias Constituições, é celebrizada na construção “nós, representantes do povo”. A ideia era buscar um novo titular da soberania, em substituição ao monarca. Nessa linha, a escolha entre “povo” e “nação” protagonizou o debate na elaboração da Constituição Francesa de 1791, como descreve Fábio Comparato: “Nas sessões introdutórias dos *États Généraux du Royaume*, em 1789, essa ambigüidade essencial da noção de povo acabou vindo à tona, quando os dois primeiros estamentos do reino – os clérigos e os nobres – recusaram-se a comparecer, em protesto contra a decisão de se adotar o voto individual dos representantes, e não o voto coletivo por estamento. Na sessão de 15 de junho, Sieyès, fiel às idéias expostas em sua famosa obra, propôs que o *Tiers-État*, diante da defecção das duas outras ordens, se intitulasse *Assemblée des représentants connus et vérifiés de la nation française*. Mirabeau contrapropôs com a fórmula sintética: “Representantes do povo francês”, observando que essa palavra era elástica e podia, conforme as circunstâncias, significar muito ou pouco. COMPARATO, Fábio Konder. Variações sobre o conceito de povo no regime democrático. **Estudos Avançados**, [s.l.], v. 11, n. 31, p. 215-216, 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40141997000300013>. Acesso em: 25 out. 2021.

²⁷ Vide artigo federalista n. 51.

tornaram público o acesso aos debates em torno dos temas pautados para apreciação na convenção. Alguns deputados fizeram os registros das deliberações, embora nenhum dos *federalist papers* tenha sido publicado pela constituinte²⁸. Esse *modus operandi* serviu para manter o sigilo sobre o que era debatido e para assegurar que o povo se mantivesse desmobilizado, alheio à feitura do texto constitucional²⁹.

É preciso sublinhar que a “ideia-força de que o texto da Constituição era a reprodução – a ata – do pacto social”³⁰ se fez sentir na Constituição de 1787, como garantidora do “pacto social” exortado na Declaração da Virgínia de 1776, assim como na Constituição francesa de 1791 em relação à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Esse desenho de institucionalização do pacto social fora rascunhado pelo abade Sieyès³¹ segundo a fórmula de que, abandonando o estado da natureza, a limitação dos direitos do homem se faz por meio de um “pacto social” garantido, *a posteriori*, por uma Constituição – uma lei rígida, dotada de supremacia jurídica, criada por um poder constituinte³² ilimitado e assentada na sobe-

²⁸ A publicação de debates, discursos e cartas em jornais locais, se deu após a convenção constituinte. Esses artigos foram redigidos por Alexander Hamilton, John Jay e James Madison e assinados, com o pseudônimo coletivo “Publius”, sugestivo de que o propósito era tornar público o conteúdo desses registros históricos, escritos por (apenas) 3 membros da assembleia, que, em muito, diferiam em suas opiniões, sendo esse fato suficiente para não considerar tais *papers* como documentos interpretativos decisivos. GARGARELLA, Roberto. Interpretação e diálogo democrático. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 60, n. 2, jul. 2015, p. 48. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/42197/26044>. Acesso em: 07 dez. 2021. doi:<http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v60i2.42197>. GARGARELLA, Roberto. Em nome da constituição. O legado federalista dois séculos depois. In: BORON, Atilio A. **Filosofia política moderna: de Hobbes a Marx**. Buenos Aires; São Paulo: CLACSO/DCP-FFLCH-USP, 2006. Disponível em: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/filopolmpt/08_gargarella.pdf. Acesso em: 17 dez. 2021.

²⁹ A esse respeito do fato de a Constituição de 1787 haver sido produzida sob sigilo, aponta Thiago Ribeiro: “Os 55 delegados remanescentes decidiram que as reuniões iriam acontecer sobre total sigilo, para que todos pudessem apresentar qualquer ideia sem medo ou pressão da opinião pública. Essa decisão certamente não ajudou a população americana a se sentir representada por esses delegados, mas foi de extrema importância para garantir a independência da convenção e para que todas as opiniões fossem debatidas”. RIBEIRO, Thiago Horta Maciel. **Constituição americana, Bill of Rights e as outras emendas**. [S.l.]: Independently Published, 2019, p. 8-9. Além do sigilo, outro ponto relacionado à desconfiança sobre o povo diz respeito à relutância naquele tempo em ampliar o corpo eleitoral, por meio do sufrágio universal, o que permitiria o ingresso súbito de um contingente de milhares de votantes participando da escolha política.

³⁰ BARROS, Sérgio Resende de. **Contribuição dialética para o constitucionalismo**. Campinas: Millennium Editora, 2007, p. 215.

³¹ SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte Burguesa: Qu’est-ce que le Tiers État ?** 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, capítulo V.

³² É tributada ao abade Sieyès a distinção entre o poder constituinte – a vontade da nação incondicionada, permanente e ilimitada - e o poder constituído – derivado do primeiro e limitado. Assinala José Carlos Francisco que, “inicialmente com raízes na nação e posteriormente com amparo na vontade popular”, a ideia de poder constituinte ganhou musculatura, assentada em quatro características: (i) a distinção (ao menos formal) entre poder constituinte e poder constituído; (ii) poder soberano da na-

rania do povo, exercida por representantes³³. A renovação dos pactos sociais por meio de Constituições abriu caminho para o constitucionalismo como um prolongamento do contratualismo³⁴.

Nessa linha, a Declaração de 1789 previu, em seu art. 16, a *conditio sine qua non* para uma Constituição³⁵: a garantia de direitos e a separação de poderes. Disso resulta incontestemente a importância desse documento em promover uma articulação estrutural entre Direito e Política³⁶ e adotar uma fórmula para o exercício limitado do poder, isto é, uma receita sobre como ele deve ser exercido por seus órgãos e instituições e sob quais balizas limitadoras (princípio da limitação do poder).

Da intersecção entre as duas ciências, emerge a Constituição como um pacto político que, ao tempo em que une uma sociedade em torno de um consenso mínimo – o pacto deve ser respeitado para um novo projeto de país –, (re)funda um novo Estado e lhe dá estrutura necessária – instituições e mecanismos de controle e de limitação do poder político – para sobreviver a ameaças autoritárias.

ção; (iii) aplica-se às Constituições escritas e rígidas; (iv) exerce a função de elaborar e modificar as Constituições escritas. FRANCISCO, José Carlos. **Emendas constitucionais e limites flexíveis**. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 49. O estudo de José Levi do Amaral Júnior destaca a relação entre poder constituinte e direito adquirido, e a sindicabilidade das limitações materiais implícitas a esse poder e da reabertura de revisão constitucional. O autor examina ainda se, em função do quantitativo de emendas à Constituição de 1988, ela teria sofrido reformas em excesso e conclui que o Texto de 1988 não destoaria da experiência de outros países democráticos. AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. O Poder Constituinte. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 9, n. 1 p. 501-514, 2019. Considerando que as regras de alteração constitucional são bastante relevantes, uma vez que minimizam o risco de constitucionalismo abusivo e permitem que as gerações presentes e futuras revisitem, em algum momento, suas Leis Fundamentais, um estudo empírico de Nuno Garoupa e Catarina Botelho tratou das regras processuais e materiais para a produção de emendas constitucionais. Examinando a realidade constitucional de 37 estados-membros da União Europeia e alguns estados-vizinhos, os autores concluíram que não há sustentação empírica na proposição de que um procedimento de emenda difícil implicará menos limites materiais ou, *a contrario sensu*, um procedimento de emenda fácil implicará mais limitações materiais. GAROUPA, Nuno; BOTELHO, Catarina Santos. Measuring Procedural and Substantial Amendment Rules: An Empirical Exploration. **German Law Journal**, [s. l.], v. 22, n. 2, online, 2021, p. 216-237. DOI:10.1017/glj.2021.2. Acesso em: 14 set. 2022.

³³ Nessa relação, distinguia o abade entre o poder constituinte – a vontade da nação incondicionada, permanente e ilimitada – e o poder constituído – derivado do primeiro e limitado.

³⁴ SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte Burguesa**: Qu'est-ce que le Tiers État ? 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, capítulo V.

³⁵ Para uma abordagem sobre a ideia-força da Constituição, confira: PITKIN, Hanna Fenichel. The idea of a constitution. **Journal of Legal Education**, [s. l.], v. 37, n. 2, 1987, p. 167-169. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/42892886>. Acesso em: 08 abr. 2023.

³⁶ Um claro exemplo da relação entre Direito e Política, materializado em Constituições de diversos países é o instituto do *impeachment*, como destacam Maurizio Oliviero e Jacopo Paffarini: **Impeachment**: a origem e a circulação do modelo. Curitiba: Alteridade, 2019. NASCIMENTO, Antonio Rodrigues do. Crimes de responsabilidade e “impeachment” presidencial em Portugal e no Brasil. In: ALEXANDRINO, José Melo (Coord.). **Estudos sobre o constitucionalismo no mundo de língua portuguesa**. V. II. Brasil e Portugal. Lisboa: AAFDL Editora, 2018, p. 12.

A teoria de Roberto Gargarella conhecida como “a sala de máquinas da Constituição” ajuda a compreender o papel decisivo que o núcleo político de uma Constituição exerce sobre a efetivação de direitos. O jurista considera “a sala de máquinas” como o nicho onde se encontram as regras de organização do poder político. Ensina que, de maneira geral, as Constituições são compostas por duas partes: uma, dogmática, que trata da declaração de direitos, e outra, orgânica, que cuida da organização do poder político³⁷.

Nesse rumo de ideias, “a sala de máquinas” é o centro nervoso do poder, de onde partem as instruções para o funcionamento das engrenagens da maquinaria constitucional. Nessa linha, Gargarella conclui que um centro de poder conservador não convive com uma parte dogmática progressista³⁸, modernizada pelos influxos de proteção e ampliação do catálogo de direitos fundamentais, ou seja, antes de promover reformas na parte dogmática, é preciso reformar a parte orgânica, que é de onde partem os comandos para efetivação do catálogo de direitos.

Não se pode avançar sem engajar na discussão Catarina Santos Botelho, que aponta para o equívoco de vincular direitos sociais a concepções ideológicas, como fizera Carl Schmitt relacionando-os a direitos socialistas³⁹. Ligá-los, umbilicalmente, a governos de direita ou de esquerda ou a blocos conservadores ou progressistas ou ainda vindicar a efetivação de tais direitos acorrentes político-ideológicas constitui um argumento movediço, na medida em que a responsabilidade pelo desenho e concretização de direitos é do Estado, sobretudo porque “é da própria existência e legitimação do Estado que se retira esse dever de promoção do bem-estar dos seus cidadãos”⁴⁰.

A questão de fundo posta por Gargarella parece estar na lente que se usa para observar uma Constituição: uma lente de aumento sobre o catálogo de direitos, não permite enxergar a seção que dispõe sobre o mecanismo de organização do poder político, que responde pela concretização de tais direitos e que merece uma atenção diferenciada do analista para desvendar como a estrutura funciona.

³⁷ GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la Constitución**. Buenos Aires: Katz Editores, 2014, p. 247.

³⁸ GARGARELLA, Roberto; PÁDUA, Thiago; GUEDES, Jefferson. Constitucionalismo latino-americano: direitos sociais e a “sala de máquinas” da Constituição. **Universitas JUS**, v. 27, n.2, p. 33-41, 2016.

³⁹ BOTELHO, Catarina Santos. **Os direitos sociais em tempos de crise: ou revisitar as normas programáticas**. Coimbra: Almedina, 2015, p. 99.

⁴⁰ Idem.

É preciso sublinhar que não há novidade em afirmar que a Constituição possui um núcleo político (ou substância política)⁴¹, ou que os direitos constitucionalizados (positivados) necessitam de externalização⁴² ou ainda que existe um desajuste entre as partes da Constituição (a que trata do poder e a que trata de direitos), configurando uma autêntica “esquizofrenia constitucional”⁴³.

A abordagem de Gargarella utiliza como pano de fundo a ausência de diálogo entre as duas partes da Constituição – dogmática e orgânica - e a relação de causa e efeito entre elas desde os primórdios do constitucionalismo ibero-americano, que permitem ao constitucionalista extrair algumas conclusões:

- (i) líderes gestados no imo de estruturas conservadoras do poder político, compromissados com a manutenção do *status quo*, atuarão para bloquear todas as iniciativas direcionadas a colocar em marcha os direitos positivados na parte dogmática;
- (ii) a catalisação de esforços para reforma da Constituição deve ter por objeto a alteração de sua estrutura de poder e não (apenas) seu catálogo de direitos (já bastante ampliado). Essa mudança estrutural sobre o centro de poder, isto é, sobre os órgãos que determinam (*faculté de statuer*) e que vetam (*faculté d’empêcher*) a efetivação de direitos permitirá uma reforma autêntica das engrenagens da sala de máquinas da Constituição;

⁴¹ No século passado, Carl Schmitt já concebia um núcleo constitucional de conteúdo político. SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución**. Madri: Alianza Editorial, 2006, §3º, II, p. 47-52. ACCETTI, Carlo Invernizzi; ZUCKERMAN, Ian. What's wrong with militant democracy? **Political Studies**, [s. l.], v. 65, n. 1, 2017, p. 185.

⁴² No mesmo sentido, Catarina Botelho assinala: “[...] de um extenso catálogo constitucional, não advém uma efetiva proteção de direitos”. BOTELO, Catarina Santos. **Os direitos sociais em tempos de crise**: ou revisitar as normas programáticas. Coimbra: Almedina, 2015, p. 105. Em uníssono, é o posicionamento de Thiago Acca: “Não se espera nenhuma espécie de ‘milagre’ apenas com base na positivação constitucional de direitos sociais, ainda que sejam implementados pelo Judiciário. O direito e o Poder Judiciário possuem seus limites”. ACCA, Thiago dos Santos. **Direitos sociais**: conceito e aplicabilidade. São Paulo: Almedina, 2019, p. 154. Canotilho reforça a necessidade de efetivação do conteúdo positivado pelo constituinte: é preciso “assegurar a externalização das ações constitucionais tendentes a assegurar o cumprimento da Constituição”. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **“Brancos” e interconstitucionalidade**: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2012, p. 120.

⁴³ Cf. CUNHA, Paulo Ferreira da. **Constituição & Política**: Poder constituinte, Constituição material e cultura constitucional. Lisboa: Quid Juris, 2012.

- (iii) a não efetivação de direitos decorrente do desalinhamento entre as partes da Constituição frustra a correspondência entre o texto constitucional e a sociedade⁴⁴, na medida em que a positivação de direitos no Texto Fundamental decorre, necessariamente de movimentação política da própria sociedade (representantes eleitos, grupos de pressão, movimentos sociais) para garantir um patamar mínimo de bens vitais.

Feito esse registro sobre a importância do poder político e sua localização no texto constitucional, é preciso avançar para a forma de exercício tripartite do poder desenhada na parte orgânica das Constituições. Horst Dippel assinala que a Constituição é a genitora dos poderes⁴⁵, ou seja, os institui, os limita e os mantém sob balizas estreitas por meio do sistema de freios e contrapesos.

A receita para engradar o poder político ao Texto Fundamental absorveu o modelo de separação de poderes⁴⁶ do Barão de *La Brède et de Montesquieu*, a quem Horst Dippel atribui a precedência por acrescentar um novo elemento central à Constituição: os cidadãos⁴⁷. Essa nota peculiar adicionada à Constituição antecipou

⁴⁴ Outros juristas sublinham em seus trabalhos que a Constituição “atua sobre as forças sociais que a determinam – e também as determina”, como sintetiza Sérgio Resende de Barros, *op. cit.*, p. 229. Ainda entre nós, Oliveira Viana registra que, a Constituição é “incapaz, por si só, de operar mudanças sociais e políticas efetivas”. OLIVEIRA VIANA, Francisco José de. **O idealismo constitucional**. 2. Ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939, p. 81. Michel Temer destaca a formulação da Constituição como resultado das aspirações da sociedade: “Afim, a Constituição, fruto do processo constituinte, é a formulação escrita na média do pensamento da nação. Das suas aspirações básicas. Que, por serem tais, não de ser preservadas contra as incursões de legisladores ou administradores que, com seus atos, lhe negarem cumprimento”. TEMER, Michel. **Constituição e política**. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 79. Entre os estrangeiros, Karl Loewenstein considera que a Constituição não reúne força suficiente para eliminar a diferença entre a pobreza e a riqueza, dado que “não pode dar nem comida, nem casa, nem roupa, nem educação, nem descanso, isto é, as necessidades essenciais da vida”, tampouco uma ordem social à prova de sacudidas e crises. LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Barcelona: Ariel, 2018, p. 229, tradução nossa. Para Hesse, a “norma constitucional não tem existência autônoma em face da realidade”. HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: SAFE, 2004, p. 14.

⁴⁵ DIPPEL, Horst. **História do constitucionalismo moderno**: novas perspectivas. Tradução de Antônio Manuel Hespanha e Cristina Nogueira da Silva. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007, p. 32.

⁴⁶ A respeito do princípio da separação de poderes - reproduzido nas Constituições em todo o mundo e, entre nós, desde a Carta Imperial de 1824 até a Constituição de 1988 -, é preciso ressaltar que não se trata de cisão entre Executivo, Legislativo e Judiciário, mas de especialização da função cometida a cada um deles, “para evitar a confusão, o olvido dos negócios do Estado, e dos direitos nacionais, para impedir a precipitação, o erro, o excesso; para que se aproveitem todas as inteligências e forças na elevação do edifício social”. PIMENTA BUENO, José Antônio. **Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império**. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça, 1958, p. 36.

⁴⁷ DIPPEL, Horst. **Constitucionalismo moderno**. Madri: Marcial Pons, 2009, p. 16.

o conteúdo das revoluções⁴⁸ que romperiam com o Antigo Regime no final século XVIII. Uma síntese do desenho tripartite de funções entre Executivo, Legislativo e Judiciário pode ser encontrada no excerto abaixo:

Em cada Estado há três espécies de poderes: o Legislativo; o Executivo das coisas que dependem do Direito das Gentes; e o Executivo das que dependem do Direito Civil. Pelo primeiro, o Príncipe ou o Magistrado faz leis para algum tempo ou para sempre, e corrige ou ab-roga as que estão feitas. Pelo segundo, ele faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne as invasões. Pelo terceiro, pune os crimes, ou julga as demandas dos particulares. A este último chamar-se-á Poder de Julgar; e ao anterior, simplesmente Poder Executivo do Estado⁴⁹.

O paradigma originário de separação de poderes se espalhou no mundo liberal e foi assimilado pelos *Founding Fathers*⁵⁰ na Constituição de 1787, sob a forma pura de poderes isolados, no sistema de *checks and balances* (freios e contrapesos). A passagem do Artigo Federalista n. 78, transcrita abaixo dá os contornos dessa assimilação:

Todo aquele que considerar atentamente os diferentes poderes perceberá que, num governo em que eles estão separados, o judiciário, pela natureza de suas funções, será sempre o menos perigoso para os direitos políticos da Constituição, por ser o menos capaz de transgredi-los ou violá-los. O executivo não só dispensa as honras como segura a espada da comunidade. O legislativo não só controla a bolsa, como prescreve as regras pelas quais os deveres e direitos de todos os cidadãos serão regulados. O judiciário, em contrapartida, não tem nenhuma influência sobre a espada nem sobre a bolsa; nenhum controle sobre a força nem sobre a riqueza da sociedade, e não pode tomar nenhuma resolução ativa⁵¹.

A doutrina pura de poderes isolados penetrou no quadro constitucional fran-

⁴⁸ É preciso sublinhar que as revoluções do final do século XVIII além de um grande contributo ao constitucionalismo e à organização dos poderes, vivificaram a partir da extinção de privilégios estamentais, a igualdade do indivíduo perante a lei, como destaca Fábio Comparato: “Abriu-se, com isso, uma nova divisão da sociedade, fundada não já em estamentos, mas sim em classes: os proprietários e os trabalhadores”. COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 64-65. A transcendência das revoluções burguesas alcança o próprio regime democrático, como registra Orlando Villas Bôas Filho: “os regimes políticos que hoje se caracterizam como democráticos compreendem-se como originários, direta ou indiretamente, das revoluções políticas do final do século XVIII, sobretudo a francesa e a americana”. VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. Democracia: a polissemia de um conceito político fundamental. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, [S. l.], v. 108, 2013, p. 652. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67999>. Acesso em: 9 jun. 2023.

⁴⁹ MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes. Tradução de Pedro Vieira Mota. 8 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2004, Livro XI, Capítulo VI.

⁵⁰ ROMANELLI, Roberto José. Estado brasileiro: separação de poderes e sistema de freios e contrapesos. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem (Org.). **Reflexões em Direito Político e Econômico**. São Paulo: Editora Mackenzie, 2002, p. 64-65.

⁵¹ HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **Os artigos federalistas**. São Paulo: Faro Editorial, 2021, artigo 78, p. 406.

cês em dois Textos Fundamentais: a Constituição de 1791 e a Constituição do ano III (1795): na de 1791, os tribunais foram proibidos de se imiscuírem no exercício do poder legislativo ou de suspenderem a execução de leis, e, na Constituição do ano III (1795), reproduziu-se a regra de que aos juízes não era dado se imiscuírem no exercício do poder legislativo, tampouco editar qualquer regulamento⁵².

Essa nuance homogênea de um sistema puro de separação de poderes se distanciou da configuração inglesa, mais suave, e da adotada entre nós, de feição peculiar, pois imprime ao sistema original não só os atributos de equilíbrio⁵³ e de coordenação, como também abre as portas à intercomunicação entre os poderes, por meio de exceções consignadas no próprio texto constitucional quanto às funções de legislar, julgar e administrar⁵⁴.

O cânon de divisão funcional de poderes do século XVIII delineava com clareza a que ramo do poder deveriam pertencer as faculdades de estatuir e de impedir – *la faculté de statuer e la faculté d'empêcher*⁵⁵. Naquela conjuntura política, o Executivo deveria estar dotado de ambas as faculdades, manejáveis em face do Legislativo. A racionalidade dessa alocação está em que “se o Poder Executivo não tiver direito de frear as iniciativas do corpo legislativo, este será despótico”⁵⁶, eis que “podendo atribuir-se todo poder imaginável, aniquilará os demais poderes”⁵⁷.

É preciso frisar que o modelo proposto por Montesquieu não se prestava “a que o poder fosse exercido com facilidade; antes, tendia, quase que, inexoravelmente-

⁵² CARRÉ DE MALBERG, Raymond. **Contribution à la théorie générale de l'État**. Paris: Dalloz, 2007, tomo I, capítulo 3º, n. 246, p. 741.

⁵³ Carl Schmitt atribui a precedência dos estudos sobre o equilíbrio entre os poderes -- sistema de checks and balances - a Henry Bolingbroke, cujas expressões “freios recíprocos”, “controles recíprocos”, “retenções e reservas recíprocas” ajudaram a disseminar as ideias de triplo contrapeso e de “equilibrium of powers”, das quais resulta o governo liberal: “El autor efectivo de la doctrina teórico-constitucional del equilibrio de poderes es Bolingbroke, que por lo demás divulgó la idea de un equilibrio y control recíproco sólo en escritos políticos de carácter polémico y memorias, pero no en una exposición sistemática.” SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución**. Madri: Alianza Editorial, 2006, § 15, p. 187.

⁵⁴ Exemplos de exceções à divisão funcional estão nos arts. 52, 62 e 68, da Constituição brasileira de 1988, que consignam hipóteses nas quais o: (i) Legislativo administra: organização e funcionamento de seus serviços; (ii) Legislativo julga: o Presidente da República por crime de responsabilidade; (iii) Executivo legisla: o Presidente da República edita medidas provisórias com força de lei e produz leis delegadas; (iv) Judiciário administra: organização administrativa dos tribunais.

⁵⁵ A faculdade de estatuir diz respeito ao direito de ordenar por si mesmo, de determinar algo ou de corrigir o que foi ordenado por outrem, enquanto a faculdade de impedir trata do direito de anular uma resolução tomada por outro poder. É o poder de veto.

⁵⁶ MONTESQUIEU, *op. cit.*, Livro XI, Capítulo VI.

⁵⁷ Idem.

te, ao travamento institucional, mas impedia a degeneração total do sistema político⁵⁸. Tratava-se, em essência, de um mecanismo de limitação e de garantia da liberdade do indivíduo, como registra Sérgio Resende de Barros:

O modelo de separação de poderes que se tornou clássico correspondeu, na origem, a um sistema de equilíbrio inercial, decorrente da divisão do poder estatal em três partes, ditas poderes, separadas rigorosamente por três funções distintas: a legislativa, a executiva e a judicial. Era, pois, uma divisão funcional do poder. Porém, seu objetivo principal era político. Não era tanto aprimorar o funcionamento do poder, mas limitá-lo em sua expansão e garantir o que na época era o valor maior a defender perante e contra o absolutismo do rei: a liberdade do indivíduo⁵⁹.

Deve ser gizado o mérito da doutrina da separação de poderes em servir como substrato para a edificação de uma taxonomia para o funcionamento da divisão de poderes. Trata-se de uma diferenciação entre três categorias: (i) uma que praticava a separação em termos estritos (Estados Unidos e França); (ii) outra que admitia a concentração de poderes no Executivo ou no Legislativo; (iii) a última, que adotava uma fórmula mais suave de colaboração entre os poderes (Inglaterra)⁶⁰.

Outro ponto a considerar está no desenho de Montesquieu e dos *Founding Fathers* acerca da supremacia do Legislativo⁶¹ sobre os demais poderes, enfatizando o poder financeiro da Casa de Leis. O “poder da bolsa” é “uma das atribuições que os parlamentares mais apreciam”⁶², uma vez que, “tendo nas mãos

⁵⁸ VIEIRA, Gustavo Afonso Sabóia. Bases e dilemas institucionais do presidencialismo de coalizão. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 54, n. 215, p. 117-137, 2017. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p117. Acesso em: 6 dez. 2021.

⁵⁹ BARROS, Sérgio Resende de. Medidas, Provisórias? **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 53, jun. 2000, p. 69. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista53/medidas.htm>. Acesso em: 01 dez. 2021.

⁶⁰ CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Oposição na política**. São Paulo: Angelotti, 1995, p. 143.

⁶¹ Não apenas Montesquieu, mas também John Locke aponta para o Legislativo como um poder supremo, em razão de impor os balizamentos legais para a conduta dos demais poderes: “Em todo caso, enquanto o governo subsistir, o legislativo é o poder supremo, pois aquele que pode legislar para um outro lhe é forçosamente superior; e como esta qualidade de legislatura da sociedade só existe em virtude de seu direito de impor a todas as partes da sociedade e a cada um de seus membros leis que lhe prescrevem regras de conduta e que autorizam sua execução em caso de transgressão, o legislativo é forçosamente supremo, e todos os outros poderes, pertençam eles a uma subdivisão da sociedade ou a qualquer um de seus membros, derivam dele e lhe são subordinados”. LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Rio de Janeiro: Vozes, 1994, capítulo XIII, § 150.

⁶² No original: “Este tan celebrado y conocido <<poder de la bolsa>>, ha seguido siendo una de las más amadas actividades en los cuerpos parlamentarios, aunque el Parlamento británico haya delegado todo control de detalle en la materia al gabinete ministerial”. FRIEDRICH, Carl J. **Gobierno constitucional y democracia**. Madri: Instituto de Estudios Políticos, 1975, p. 34.

os cordões da bolsa, podem exercer um papel determinante sobre a administração e sobre o administrador”⁶³. Mas não só. Todos os poderes gravitam em torno da lei⁶⁴. É sob o pálio da lei que a titularidade do poder é legitimada e, ao mesmo tempo, limitada a ingerência dos governantes, os quais, “nessa moldura, atuariam cingidos a um conjunto de normas, sempre com fundamento e motivação no Direito”⁶⁵.

A fórmula da legalidade rompeu fronteiras continentais no século XIX, com o predomínio da compreensão da lei não apenas como algo escrito, mas como algo transcendente, debatido e respeitado⁶⁶, colocando o Parlamento em evidência. A consolidação do Legislativo como poder supremo⁶⁷ ocorreu até o início do século XX. Para além de integrante do Direito⁶⁸, a legalidade passou a incorporar o ingrediente democrático – participação política do povo, eleições livres e competitivas para escolha de representantes.

Frise-se que a ideia de fixação de limites para a preservação da liberdade diante do poder está associada a outra, a de que os poderes estão jungidos pelo

⁶³ No original: “La seule pression efficace du Congrès sur le Président réside dans le pouvoir financier: c’est le Congrès qui vote les crédits et tient par conséquent les cordons de la bourse; il peut donc exercer une action fondamentale sur l’administration et le Président”. DUVERGER, Maurice. **Institutions Politiques et droit constitutionnel**. Paris: PUF, 1965 p. 252.

⁶⁴ BARROS, Sérgio Resende de. Medidas, Provisórias?. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 53, jun. 2000, p. 70. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista53/medidas.htm>. Acesso em: 01 dez. 2021.

⁶⁵ CAGGIANO, Monica Herman Salem. A Crise da Lei, a Ciência da Legislação - Legística. In: BARBOSA, Maria Nazaré Lins; MARINS, Camila Moraes Cajaiba Garcez; PIRES, Ieda Maria Ferreira (org.). **Legística: estudos em homenagem ao professor Carlos Blanco de Moraes**. São Paulo: Almedina, 2020. Cap. 16. p. 288.

⁶⁶ TOMELIN, Georghio. **O Estado Jurislador**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 199.

⁶⁷ CAGGIANO, Monica Herman Salem. A Crise da Lei, a Ciência da Legislação - Legística. In: BARBOSA, Maria Nazaré Lins; MARINS, Camila Moraes Cajaiba Garcez; PIRES, Ieda Maria Ferreira (org.). **Legística: estudos em homenagem ao professor Carlos Blanco de Moraes**. São Paulo: Almedina, 2020. Cap. 16. p. 287-290.

⁶⁸ O componente legalidade é apenas um dos três postulados em torno dos quais gravita o Estado de Direito, segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho: 1. **Legalidade** – A esfera da liberdade está limitada aos contornos da lei; 2. **A igualdade perante a lei** – A norma geral e abstrata deve alcançar a todos; 3. **Justicialidade** – Qualquer litígio deve ser submetido a juiz competente e imparcial - *due process of law*. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia no limiar do século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 95. Acrescenta Diego Valadés que o conceito de “Estado de Direito” surgiu como resposta ao Estado Absolutista, marcado pela concentração de poder, ausência de liberdades e de responsabilidade política dos titulares dos órgãos de poder. Disso decorre que a garantia jurídica de “Estado de Direito” corresponde ao constitucionalismo moderno. VALADÉS, Diego. **Problemas constitucionales del Estado de derecho**. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 07. Para uma compreensão da evolução histórica do Estado de Direito, confira: FERRAJOLI, Luigi. O Estado de Direito entre o passado e o futuro. In: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (org.). **O Estado de Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 417-464.

Estado Democrático de Direito⁶⁹. As restrições impostas pelo Direito à atuação do poder político constituem uma das garantias mais relevantes para prevenir e corrigir atos de arbitrariedade. Considerando que o detentor do poder é levado a abusar dele e vai até onde encontra limites, é necessário que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder⁷⁰. Dessa máxima de Montesquieu resulta que nenhum poder deve existir desacoplado de um contrapoder.

A supremacia do Legislativo avançou até os umbrais do século XX, quando, não mais atendendo às exigências de uma sociedade conturbada por crises econômicas e políticas, no período entre guerras, e em permanente estado de alerta decorrente da tensão entre potências capitalistas e socialistas⁷¹, dentre outros fatores, viu o Executivo passar à evidência.

A tarefa de maior relevância deixou de ser a produção de lei e passou à atividade administrativa, operada por um Executivo ágil e tecnicamente preparado para oferecer soluções imediatas às demandas colocadas pela sociedade. Nesse cenário de dinamismo para tomada de decisões políticas, ao contrário dos debates infundáveis próprios da sistemática de trabalho das assembleias, o Legislativo caminhou para um estado de letargia pré-falimentar⁷².

É de se considerar que, ao Executivo, sobretudo na modelagem de governo presidencial, “é garantido um somatório de possibilidades que, na negociação para aprovação de propostas de leis [...], podem induzir à cooperação de Deputados e Senadores, diminuindo os efeitos da separação de poderes”⁷³, uma vez que, tendo a

⁶⁹ JARAMILLO, Leonardo García. Introducción. In: POST, Robert; SIEGEL, Reva. **Constitucionalismo democrático**: Por una reconciliación entre Constitución y el pueblo. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2013, p. 15. Cláudio Lembo ensina que a acepção contemporânea da expressão “Estado de Direito”, se trata de uma “criação da inteligência jurídica alemã. [...] O termo tedesco para a expressão é *Rechtstaat*, que, em princípio, equivale à expressão inglesa *Rule of Law* e ao ideal francês da “*séparation des pouvoirs*”. LEMBO, Cláudio. **Participação política e assistência simples no direito eleitoral**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 34.

⁷⁰ MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes. Tradução de Pedro Vieira Mota. 8 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2004, Livro XI, capítulo IV.

⁷¹ CAGGIANO, Monica Herman Salem. A Crise da Lei, a Ciência da Legislação - Legística. In: BARBOSA, Maria Nazaré Lins; MARINS, Camila Morais Cajuiba Garcez; PIRES, Ieda Maria Ferreira (org.). **Legística**: estudos em homenagem ao professor Carlos Blanco de Moraes. São Paulo: Almedina, 2020. Cap. 16. p. 291.

⁷² Idem

⁷³ NOZARI, Arthur Ruy. A atividade legislativa do Executivo: uma reflexão comparativa entre Portugal e Brasil. In: ALEXANDRINO, José Melo (Coord.). **Estudos sobre o constitucionalismo no mundo de língua portuguesa**. V. II. Brasil e Portugal. Lisboa: AAFDL Editora, 2018, p. 181.

chave dos cofres públicos, “de sua munificência pendem interesses colossais”⁷⁴ - lídimos e promíscuos.

O que chama atenção na arquitetura de poder tripartite é o fato de o Judiciário gozar do *status* de poder, embora não fizesse parte do equilíbrio desenhado por Montesquieu, que o tinha como frágil, nulo, politicamente, e ao qual competia atuar como um autômato que pronuncia as palavras da lei – *la bouche de la loi*⁷⁵. Mas existe uma razão para isso:

Na visão setecentista de Montesquieu, o Poder Judiciário foi moldado de forma a servir de corpo de resistência às “*ordonnances royales*” e, portanto, ponto de apoio do Parlamento para limitar o arbítrio do soberano. Diferentemente de John Locke, no entanto, o Barão de la Brède inscreveu o Judiciário na categoria de poder, apesar de consciente, já à época, do fato de que o diálogo fundamental seria realizado entre o Executivo e o Legislativo⁷⁶.

A moldura em que o Judiciário foi inscrito por Montesquieu não lhe conferia abertura necessária para alcançar a supremacia em relação ao Legislativo e ao Executivo. Contudo, a sucessão de fatos e de acontecimentos históricos ao longo de três séculos, permitiu a ascensão do Judiciário⁷⁷: No Brasil, em resposta a um

⁷⁴ BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 90.

⁷⁵ OTERO, Paulo. **Legalidade e administração pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade**. Coimbra: Almedina, 2011, p. 47-49. Na modelagem atual, ao Judiciário é dada a “definição correta dos alicerces do Estado e, portanto, das instituições”, como guardião da Constituição. TEMER, Michel. **Constituição e política**. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 80.

⁷⁶ CAGGIANO, Monica Herman Salem. A emergência do Poder Judiciário como contraponto ao bloco monocolor Legislativo/Executivo. In: MORAES, Alexandre de. (coord.). **Os 20 Anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009, Cap. 5, p. 102. Para um estudo aprofundado sobre os novos papéis desse poder no Estado Social e Democrático de Direito, confira a tese: COSTA, Cláudia Marcia. **O protagonismo do Poder Judiciário no estado social e democrático de direito: diagnóstico, consequência e contribuições para a sua transformação**. 2017. 167 f. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2017.

⁷⁷ São frequentes as expressões “Estado jurislador”, “Juristocracia”, “Supremocracia” alinhados à proeminência do Judiciário em relação aos demais poderes. Na realidade brasileira e em outras latitudes, o ramo judiciário não só adentra no *métier* político como nele circula sem cerimônias. Como detentor de autoridade para interpretar a Constituição, assume o risco de, ao impor a última palavra acerca de determinado tema, afetar “o sentido e o objeto da democracia constitucional (em que as maiorias devem se manter no centro da criação normativa)” – atuando de forma contramajoritária. GARGARELLA, Roberto. O novo constitucionalismo dialógico, frente ao sistema de freios e contrapesos. Cap. 3. Tradução de Ilana Aló. In: RIBAS, José Vieira; LACOMBE, Margarida; LEGALE, Siddhartha (Coord.). **Jurisdição constitucional e direito constitucional internacional** [recurso eletrônico]. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 41. Além dessa questão, outra diz respeito ao papel do Judiciário como “guardião” da Constituição. Confira o debate histórico entre Hans Kelsen e Carl Schmitt sobre quem deva ser o guardião da Constituição, se o Judiciário (Tribunal Constitucional) ou o Executivo (Presidente da república), em: BERCOVICI, Gilberto. Carl Schmitt, o Estado Total e o guardião da Constituição. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 2, n. 4, p. 96-105, nov. 2004. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/2903>. Acesso em: 10 dez. 2021. doi: <https://dx.doi.org/10.12662/2447-6641oj.v2i4.p96-105.2004>. PINTO, Roberto Bueno. Carl Schmitt X

Executivo hipertrófico e a um Legislativo heterogêneo, o papel do Judiciário está em “manter alto o nível de leitura das normas. Impedir que direitos fundamentais sejam emasculados. Ampliar o Estatuto do Cidadão. Garantir celeridade que [...] defira acesso aos direitos [...] de jurisdicionados”⁷⁸.

Olhando para trás, não poderia o Barão de La Brède, a partir da arquitetura de poder desenhada por ele próprio, prever que, de um poder nulo, politicamente, o Judiciário se tornaria no século XXI, um freio contundente à ação dos demais poderes. A musculatura política desenvolvida a partir do século XIX com o *leading case Marbury x Madison*, imprimiu a esse poder uma função político-jurisdicional de controle de constitucionalidade de leis e decisões políticas⁷⁹, permitindo que concentrasse em suas mãos não só *la faculté d’empêcher* como também *la faculté de statuer*.

Entre nós, essa função político-jurisdicional é examinada sob a lente da judicialização da política e do ativismo judicial, por Luís Roberto Barroso que as distingue. Judicialização⁸⁰ remete ao fato de que as “questões relevantes do ponto de vista político, social ou moral estão sendo decididas, em caráter final, pelo Poder Judiciário”⁸¹, tendo como ideia a possibilidade ingressar em juízo⁸² para debater uma pretensão⁸³. Ativismo judicial⁸⁴ diz respeito a uma atitude, “um modo proativo de

Hans Kelsen: defensor ou senhor da Constituição? **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 60, n. 3, p. 103-136, out. 2015. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/42346>. Acesso em: 10 dez. 2021. doi:<http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v60i3.42346>.

⁷⁸ TOMELIN, Georghio. **O Estado Jurislador**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 199.

⁷⁹ O caso *Marbury x Madison* julgado pela Suprema Corte norte-americana em 1803, firmou não só o princípio de supremacia da Constituição sobre o portfólio legislativo, como também o princípio da “judiciabilidade de todo e qualquer direito fundado em norma constitucional”. Os direitos humanos, positivados nos textos constitucionais dos Estados norte-americanos e na Constituição daquele país foram, portanto, abrangidos por essa garantia de natureza judicial. COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 113-114. Esses princípios plasmados no cenário ianque no século XIX, somente seriam incorporados ao direito europeu continental no século XX.

⁸⁰ Existe uma taxonomia para a judicialização: quantitativa e a qualitativa. A primeira diz respeito a “um número espantoso de ações judiciais em curso”, a uma “explosão de litigiosidade”, enquanto a segunda, “designa o fato de que boa parte das grandes questões nacionais – políticas, econômicas, sociais e éticas – passaram a ter o seu último capítulo perante os tribunais. BARROSO, Luís Roberto. **A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal**. Belo Horizonte: Forum, 2018, p. 22-24.

⁸¹ BARROSO, Luís Roberto. **Constitucionalismo democrático: a ideologia vitoriosa do século XX**. Ribeirão Preto: Migalhas, 2019, p. 44.

⁸² É preciso lembrar que o Judiciário não é a única porta de acesso para pacificação de conflitos. A “justiça multiportas” é uma realidade do tempo presente, que é avalizada, inclusive e principalmente pelo próprio judiciário. Ao tempo em que promove uma “desjudicialização” das demandas, abre as portas para os espaços extrajudiciais: mediação, conciliação, arbitragem, dentre outros.

⁸³ BARROSO, Luís Roberto. **A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal**.

interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance”⁸⁵, ligado “a uma participação mais ampla e intensa do Poder Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes”⁸⁶.

As questões submetidas ao Judiciário são aquelas não satisfeitas pelas instâncias políticas no tempo e na forma hodiernos, o que indica, por si, a existência de gargalos na política conduzida pelos poderes eleitos. A par disso, Barroso acena com duas perspectivas para esse fato, as quais avalia como “boa” e “ruim”, respectivamente: (i) o Judiciário existe “para atender demandas sociais que não foram satisfeitas pelos outros Poderes”⁸⁷; (ii) “a judicialização de questões políticas em sentido amplo significa que elas não estão sendo equacionadas por quem deveria fazê-lo”^{88 89}.

Interessa registrar que, ao lado do protagonismo do poder Judiciário no século XXI, inscreve-se outra, também transcendente: a função normativa estendida,

Belo Horizonte: Forum, 2018, p. 24.

⁸⁴ Como Barroso, há quem prefira a expressão “atuação expansiva ou proativa”, no lugar de “ativismo judicial”, uma vez que, essa expressão dentre os múltiplos conceitos na doutrina, alude a uma desfuncionalidade ou ainda a “uma forma depreciativa de se referir a esse papel mais expansivo do Judiciário e sobretudo do STF. Enquanto a judicialização é um *fato*, o ativismo judicial é uma *atitude*”. BARROSO, Luís Roberto. **Constitucionalismo democrático: a ideologia vitoriosa do século XX**. Ribeirão Preto: Migalhas, 2019, p. 44-46.

⁸⁵ BARROSO, Luís Roberto. **Constitucionalismo democrático: a ideologia vitoriosa do século XX**. Ribeirão Preto: Migalhas, 2019, p. 45.

⁸⁶ BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. (SYN)THESIS, [s. l.], v. 5, n. 1, 2012, p. 25. Sublinhadas as notas de *discrímen*, é aqui estabelecido um pacto semântico para a escrita deste trabalho, que privilegia a distinção e a opção de emprego terminológico recai sobre a expressão “ativismo judicial” para designar a atividade expansiva do poder Judiciário que adentra a esfera de atuação de outros poderes. Nessa acepção, com Manoel Gonçalves Ferreira Filho, consideramos que o ativismo judicial produz decisões que ferem de morte a segurança jurídica, que ultrapassam a competência de juízes, ou são tomadas sem esteio na lei ou mesmo contra prescrições legais, inclusive constitucionais, sob o mote de que o ativista é mais sábio que o legislador e ainda mais sábio que o Constituinte, que são os representantes eleitos pelo povo. Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A ressurreição da democracia**. Santo André: Dia A Dia Forense, 2020, p. 187.

⁸⁷ BARROSO, Luís Roberto. **A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal**. Belo Horizonte: Forum, 2018, p. 24

⁸⁸ Idem.

⁸⁹ Em sentido contrário, há quem identifique na atuação política do Judiciário um deslocamento da tendência autoritária de concentração de poder do Executivo para o Judiciário - uma atuação potencialmente autocrática geradora de colapso institucional. Cf. ROCHA, Vanessa Affonso. O poder moderador e a divisão do poder político em Portugal e no Brasil. In: ALEXANDRINO, José Melo (Coord.). **Estudos sobre o constitucionalismo no mundo de língua portuguesa**. V. II. Brasil e Portugal. Lisboa: AAFDL Editora, 2018, p. 71-138. PASSOS, J. J. Calmon de. **Mandado de segurança coletivo, mandado de injunção, habeas data**. Rio de Janeiro: Forense, 1989. VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes**. São Paulo, Companhia das Letras, 2018.

de orientação⁹⁰, encampada por esse poder. A separação de poderes, em todas as épocas, se prestou à produção de governos moderados e equilibrados, e serviu como um mecanismo de defesa do regime democrático para repelir investidas autoritárias⁹¹. Não encontrando limites nem controles, os poderes tendem a se concentrar e a degenerar em potências absolutas, resultando em “poderes selvagens”⁹². É Luigi Ferrajoli quem se debruça em estudar os modelos de separação de poderes como “técnica capaz de desenhar uma estrutura institucional suficientemente complexa e articulada para satisfazer as várias funções garantistas da democracia constitucional”⁹³.

Com esse propósito, examinando o modelo clássico de Montesquieu, propôs uma reformulação, por considerá-lo inadequado diante da multiplicação dos papéis do Estado nos tempos que correm⁹⁴. Argumenta que os poderes públicos passaram a lidar não só com os direitos a prestações negativas (não interferência nos direitos de liberdade) como também, e principalmente, com os direitos a prestações positivas (satisfação de direitos sociais) e esse acúmulo de papéis não se ajusta à receita tripartite do poder:

Hoje, essa tripartição, elaborada há mais de dois séculos e meio, com relação a uma organização institucional incomparavelmente mais simples do que as das atuais democracias constitucionais, é inadequada, diante da complexidade da esfera pública dos atuais ordenamentos, para fundamentar a legitimação dos diversos tipos de poder. É inadequada sob o plano descritivo, pois é desmentida por todos os sistemas políticos democráticos, nos quais o executivo tem a mesma legitimação eleitoral do legislativo e a relação entre executivo e legislativo, sobretudo nos regimes parlamentares, **é mais uma codivisão do que uma separação**. Mas é inadequada também sob o plano axiológico, tendo sido **conferida à esfera pública uma enorme quantidade de funções que certamente não se encaixam na velha tripartição tal qual formulada no século XVIII** e posteriormente instituída nas constituições do velho Estado liberal

⁹⁰ MENDES, Gilmar Ferreira. Os efeitos das decisões de inconstitucionalidade: técnicas de decisão em sede de controle de constitucionalidade. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**. São Paulo, n. 5, p. 443-464, 2005.

⁹¹ DUVERGER, Maurice. **Introduction à la politique**. Paris: Gallimard, 2000, p. 182.

⁹² A expressão designa os poderes que escapam da sujeição à lei e de controles institucionais, e abrange tanto os que se desenvolvem dentro do Estado (públicos) como os extra-estatais (privados). São exemplos de poderes privados, o poder midiático (corporações de comunicação), o poder econômico (corporações financeiras), e de poderes públicos, o poder Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Esclarece Ferrajoli que a expressão “poderes selvagens” focaliza a “liberdade selvagem e desenfreada”, mencionada por Immanuel Kant na obra “Metafísica dos costumes”, e que retrata “como o poder do mais forte que se afirma, na ausência de limites e regras, no estado de natureza, oposto ao ‘estado jurídico’ ou de direito”. FERRAJOLI, Luigi. **Poderes selvagens: a crise da democracia italiana** [recurso eletrônico]. São Paulo: Saraiva, 2014, nota 22.

⁹³ FERRAJOLI, Luigi. **Poderes selvagens: a crise da democracia italiana** [recurso eletrônico]. São Paulo: Saraiva, 2014.

⁹⁴ No mesmo sentido: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Sete vezes democracia**. São Paulo: Convívio, 1977, p. 34.

de direito, **quando a esfera pública consistia essencialmente em um conjunto de poderes e de limites impostos como garantia somente dos direitos de liberdade** em relação a pressões indevidas ou a interferências (Grifo nosso)⁹⁵.

Assiste razão a Ferrajoli. A fórmula de Montesquieu como concebida, supunha a atuação meramente negativa do Estado, segundo a concepção do *État-Gendarme*, o que significa dizer que se alinhava ao tipo de Estado cujo objetivo era “garantir a segurança individual, deixando a cada um a tarefa de lograr o próprio bem-estar”⁹⁶. No momento presente, além da função de garante da segurança individual, o Estado acumula a missão positiva de promotor do bem-estar de todos, assumindo a direção da Economia e intervindo no plano social⁹⁷.

Essa missão positiva requer decisões prontas e flexíveis, para as quais o Executivo se mostra qualificado, mas que depende também das leis elaboradas pelo Parlamento para o bom desempenho da função estatal. Disso resulta uma interdependência (e não independência) entre as potências, ou seja, uma codivisão da competência relativa a uma mesma função entre instituições distintas.

Sob essa ordem de ideias, as proposições de Ferrajoli fazem sentido. Referem-se à diferenciação entre os termos “codivisão” e “separação”⁹⁸ e à reconfiguração do modelo de Montesquieu a partir da distinção entre funções e instituições de governo, de um lado, cuja fonte de legitimação é a representação política (Legislativo e Executivo), e funções e instituições de garantia, de outro, legitimadas pela sujeição à lei.

A repercussão do *discrímen* pode ser visualizada da seguinte forma: (i) as funções de governo são codividas entre Legislativo e Executivo: a legitimação

⁹⁵ FERRAJOLI, Luigi. **Poderes selvagens**: a crise da democracia italiana [recurso eletrônico]. São Paulo: Saraiva, 2014.

⁹⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Sete vezes democracia**. São Paulo: Convívio, 1977, p.140.

⁹⁷ Idem, p. 141.

⁹⁸ A distinção entre separação e codivisão de poderes está presente em dois volumes da obra **Principia iuris**. Cf. FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris**: Teoría del Derecho y de la Democracia. v. I. Madri: Trotta, 2013, p. 817. Em síntese, “separação” diz respeito à especialização de funções distintas atribuídas a instituições independentes entre si, enquanto “codivisão” remete à divisão da competência relativa a uma mesma função entre instituições ou órgãos ou funcionários distintos, a fim de que o poder de um delimite o do outro. Enquanto a separação entre os poderes implica a recíproca independência entre as instituições que são titulares exclusivas dos poderes separados, a divisão do poder comporta a interdependência dos órgãos e dos sujeitos entre aqueles em que o poder se encontra dividido. Dessa distinção, podem-se estabelecer as seguintes relações: (i) onde há separação entre poderes e, portanto, independência, não há codivisão do poder; (ii) onde há codivisão do poder entre órgãos titulares de funções distintas, não há, entre estas, separação nem, portanto, independência. FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris**: Teoría del Derecho y de la Democracia. v. II. Madri: Trotta, 2013, p. 200.

política e representativa de ambos justifica “formas mais ou menos acentuadas, antes de codivisão que de separação entre funções legislativas e funções executivas”; (ii) as funções de garantia são “estendidas além das clássicas funções jurisdicionais de garantia secundária⁹⁹, chegando-se a incluir todas as funções geradas pelo crescimento do Estado social: a escola, as instituições de saúde, de previdência e similares”¹⁰⁰.

Finda a incursão ao teorema de Ferrajoli, é preciso chamar atenção para que as potências se mantenham em alerta, agindo não só como freios¹⁰¹, mas também como sentinelas, para conter o avanço de um poder sobre outro. Para essa finalidade, duas regras elementares em Montesquieu importam: (i) buscar o acordo mútuo entre as potências (Legislativo, Executivo e Judiciário); (ii) atribuir *la faculté de statuer* e *la faculté d’empêcher* a poderes distintos para manter a relação de coordenação entre eles.

No essencial, de Montesquieu ao tempo presente, a supremacia de um poder sobre os outros passou do Legislativo (séculos XVIII e XIX) para o Executivo (século XX) e deste, migrou para o Judiciário (século XXI). É um iter percorrido entre as revoluções liberais dos séculos XVIII e XIX, as guerras mundiais do século XX e a era dos direitos do século XXI¹⁰². O movimento de transferência do centro do poder está associado a outro, que inspira a presença de Constituições: o velho constitucionalismo¹⁰³.

⁹⁹ As funções de garantia secundária ou judiciais são todas as jurisdicionais ou parajurisdicionais, isto é, consistentes na constatação e na sanção ou reparação da violação de uma garantia primária. FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris**: Teoría del Derecho y de la Democracia. v. I. Madri: Trotta, 2013, p. 827.

¹⁰⁰ FERRAJOLI, Luigi. **Poderes selvagens**: a crise da democracia italiana [recurso eletrônico]. São Paulo: Saraiva, 2014. São Paulo: Saraiva, 2014. O jurista chama atenção para que as funções administrativas (de garantia primária – satisfação de direitos sociais - saúde, educação previdência social), não se enquadrando como funções legislativas ou funções judiciárias, foram, historicamente, involucradas pelo Executivo sob o rótulo de “Administração Pública”, quando deveriam “ter assegurada a sua independência e ser separadas do poder executivo”, pois sendo legitimadas pela aplicação imparcial da lei e pelo seu papel de tutela dos direitos fundamentais de todos”, são funções de garantia.

¹⁰¹ Os freios exercem uma dupla função: “em alguns casos, assinalam formas de **equilíbrio**, noutros, de **interferência** – são, por exemplo, o veto e a mensagem, característicos das relações entre Executivo e Legislativo. Permitem ao Executivo participar na elaboração da vontade legislativa, suprimindo-a pelo veto, quando se lhe afigura nociva esta vontade, ou iniciando-a pela mensagem, quando lhe cabe a este respeito, em certos sistemas constitucionais, a exclusividade da iniciativa para determinados assuntos, como, por exemplo os de ordem financeira” (Grifos nossos). BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 75.

¹⁰² BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus Jurídico, Elsevier, 2004.

¹⁰³ O qualificativo “velho”, justaposto a “constitucionalismo”, é aqui empregado para se diferenciar de

Como um movimento político, social e cultural¹⁰⁴, o velho constitucionalismo invoca uma nova ordenação de poder¹⁰⁵, cuja ideia-força reside na limitação do poder político e na garantia da esfera de autonomia por meio de normas¹⁰⁶. Esse movimento de ideias¹⁰⁷ se estrutura sob um núcleo duro que reúne as seguintes características: (i) um corpo sistemático de normas; (ii) em um documento escrito e solene; (iii) com *status* de lei suprema; (iv) produzido pelo povo, por meio de representantes; (v) que trata da organização política do Estado; e (vi) da limitação¹⁰⁸

“neoconstitucionalismo”. Com Barroso, o novo direito constitucional ou neoconstitucionalismo “identifica um conjunto amplo de transformações ocorridas no Estado e no direito constitucional, em meio às quais podem ser assinalados, (i) como marco histórico, a formação do Estado constitucional de direito, cuja consolidação se deu ao longo das décadas finais do século XX; (ii) como marco filosófico, o pós-positivismo, com a centralidade dos direitos fundamentais e a reaproximação entre Direito e ética; e (iii) como marco teórico, o conjunto de mudanças que incluem a força normativa da Constituição, a expansão da jurisdição constitucional e o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional”. BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista de Direito Administrativo**, [s. l.], v. 240, 2005, p. 11-12. Para compreender o alcance do neoconstitucionalismo a partir de perspectivas pluralistas, confira: FRANCISCO, José Carlos (org.). **Neoconstitucionalismo e atividade jurisdicional**: do passivismo ao ativismo judicial. Belo Horizonte: Del Rey, 2012. CARBONELL, Miguel; JARAMILLO, Leonardo García (eds.). **El canon neoconstitucional**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010.

¹⁰⁴ André Ramos Tavares acrescenta os aspectos jurídicos e ideológicos ao constitucionalismo. O primeiro está na adoção de um “corpo normativo máximo, que se encontra acima dos próprios governantes – a Constituição”, e o segundo no “tom garantístico (como decorrência da limitação do ‘poder’) pregado pelo constitucionalismo”. TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 27.

¹⁰⁵ CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 52.

¹⁰⁶ FIORAVANTI, Maurizio. **Constitucionalismo**: experiencias históricas y tendencias actuales. Madri: Editorial Trotta, 2014, p. 9.

¹⁰⁷ O Constitucionalismo como movimento de ideias é um fenômeno moderno nascido com as revoluções burguesas do século XVIII, embora algumas de suas ideias centrais tenham raízes na antiguidade clássica. É Maurizio Fioravanti quem sistematiza com didatismo a evolução do constitucionalismo desde os primórdios ao tempo presente. Em linhas gerais, arrola 4 fases desse movimento: (i) constitucionalismo primogênito ou das origens: século XIV até a segunda metade do século XVIII; (ii) constitucionalismo das revoluções: norte-americana de 1787 e francesa de 1789; (iii) constitucionalismo da época liberal: 1814 a 1917; (iv) constitucionalismo da democracia constitucional: 1945 aos dias atuais. FIORAVANTI, Maurizio. **Constitucionalismo**: experiencias históricas y tendencias actuales. Madri: Editorial Trotta, 2014, p. 17-58. Para avançar na compreensão do constitucionalismo como movimento de ideias e conhecer outros significados que o termo alcança no Brasil e em Portugal, confira: JUVINIANO, Elisa Martins. O constitucionalismo como movimento de ideias em Portugal e no Brasil. In: ALEXANDRINO, José Melo (Coord.). **Estudos sobre o constitucionalismo no mundo de língua portuguesa**. V. II. Brasil e Portugal. Lisboa: AAFDL Editora, 2018, p. 17-69.

¹⁰⁸ Já advertia Karl Loewenstein que, para evitar o abuso, o Estado organizado demanda que o exercício de poder político, tanto no interesse dos detentores como no dos destinatários do poder, seja restringido e limitado: “Sendo a natureza humana como é, não se espera que tais limitações funcionem automaticamente, mas que devam ser introduzidas no processo de poder pelo lado de fora. Limitar o poder político significa limitar os detentores de poder, isso é o núcleo do que na história antiga e moderna da política aparece como o constitucionalismo” (Tradução nossa). LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Barcelona: Ariel, 2018, p. 29.

e responsabilização de poderes¹⁰⁹; (vi) resguardados os direitos fundamentais¹¹⁰.

Não só para impor limites ao poder político, o constitucionalismo também se presta ao papel de vertebrar um regime democrático para proteção da liberdade e de direitos fundamentais. Ao longo da história e, a par de um “extenso arsenal de receitas e combinações de elementos políticos que o mundo conheceu”, a democracia emergiu como “o modelo que mais se aproxima da perspectiva de resguardo da liberdade”¹¹¹ e da proteção a direitos fundamentais¹¹².

Constitucionalismo e democracia tiveram um desenvolvimento concomitante no século XX¹¹³, quando proliferaram as denominadas “democracias constitucionais”, sob o alicerce de preservação da liberdade individual e de proteção aos direitos fundamentais¹¹⁴, como resultado da elaboração de documentos escritos por representantes eleitos pelo povo, em um contexto muito distante da ágora ateniense de deliberação coletiva sobre os assuntos da pólis¹¹⁵.

¹⁰⁹ A ideia de que tanto mais poder, maior a responsabilidade de seu titular, permeia o mundo jurídico e a ciência política. Para Norberto Bobbio, a esse aumento de poder “corresponde – deve ou deveria corresponder – um aumento da responsabilidade. O problema da relação entre poder e responsabilidade é um dos temas fundamentais da filosofia política”. BOBBIO, Norberto. **O filósofo e a política**: antologia. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007, p. 491. Cf. SHIRADO, Nayana. **Sistemas de governo x responsabilização política**: a responsabilidade política nas receitas de governo presidencial e parlamentar. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, p. 122, 2009.

¹¹⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Princípios fundamentais do direito constitucional**: O estado da questão no início do século XXI, em face do direito comparado e, particularmente, do direito positivo brasileiro. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 33.

¹¹¹ CAGGIANO, Monica Herman Salem. Democracia X Constituição: um navio à deriva ?. **Cadernos de Pós-Graduação em Direito**: Estudos e Documentos de Trabalho, São Paulo, v. 1, 2011, p. 8.

¹¹² CAGGIANO, Monica Herman Salem. Democracia X Constituição: um navio à deriva ?, *op.cit.*, 2011, p. 16.

¹¹³ Manoel Gonçalves Ferreira Filho registra que, embora hoje não se pense em Constituição sem democracia, nos primórdios do constitucionalismo, o modelo ideal era o governo representativo compatível com a monarquia, não era a democracia. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Princípios fundamentais do direito constitucional**: o estudo da questão no início do século XXI, em face do direito comparado e, particularmente, do direito positivo brasileiro. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 55. Para compreender por que a democracia era desprestigiada até o século XVIII e como passou a fenômeno político global nos séculos seguintes, confira: BEÇAK, Rubens. **Democracia**: hegemonia e aperfeiçoamento. São Paulo: Saraiva, 2014.

¹¹⁴ PELLEZ, Mayara. Expressões da democracia: caminhos fraternos e solidários a partir do estudo de Paulo Ferreira da Cunha. In: CUNHA, Paulo Jorge Fonseca Ferreira da; AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes de. **Palimpsesto**: a democracia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 102.

¹¹⁵ Para além de outras notas distintivas importantes entre a democracia ateniense e a do mundo moderno, vale a pena contrastar que o espírito original da primeira estava na defesa da maioria pobre (*demos*) contra a minoria rica (oligarquia), enquanto a segunda foi impulsionada pela defesa de proprietários ricos (oligarquia/burguesia) contra um regime de privilégios estamentais (nobreza e clero) e de governo irresponsável (monarquia). Um comparativo entre a democracia ateniense e a do mundo moderno pode ser visto em: TILLY, Charles. **Democracia**. Petrópolis: Vozes, 2013, p. 40-41; COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 5 ed. São Paulo: Saraiva,

Em arremate, o constitucionalismo é o elemento que dá liga entre poder político e democracia, que assegura ao regime democrático¹¹⁶ a presença e a perpetuidade de instituições políticas, na medida em que provê governos moderados com atribuições limitadas e Constituições escritas para resguardo de direitos fundamentais e controle do poder¹¹⁷.

1.2 Construção da fórmula democrática: uma difícil tarefa

A transição de regimes autoritários para a democracia¹¹⁸ se operou em escala global, a partir da década de 1970, fazendo o século XX experimentar uma “febre democrática”¹¹⁹ ou uma “onda democrática”¹²⁰, em que um número cada vez maior

2007, p. 51-52.

¹¹⁶ Em sentido contrário, Stephen Holmes e Jon Elster consideram a limitação do poder político pela via constitucional um obstáculo para a evolução do ideal democrático. O alicerce dessa argumentação está em dois pontos principais: (i) o eleito ficaria impedido de implementar políticas públicas - propaladas em sua campanha e que serviram de alicerce para o seu sucesso nas urnas -, em face de proibições impostas pela Constituição; (ii) as gerações futuras teriam que suportar as decisões tomadas por gerações anteriores (*the dead govern the living*). A saída para o embate entre a prática democrática e a Constituição estaria no neoconstitucionalismo fundado na mutação constitucional por meio de princípios. Cf. HOLMES, Stephen. El precompromiso y la paradoja de la democracia. In: ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune. **Constitucionalismo y democracia**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1999. ELSTER, Jon, Introducción. In: ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune. **Constitucionalismo y democracia**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1999. SALGADO, Eneida Desiree. Ensaio em defesa do constitucionalismo e da democracia: a questão das mutações (in) constitucionais na jurisprudência brasileira. **Mutación Constitucional**, v. 4, n. 4, 2011, p. 59-73. Disponível em: <https://www.revistamisionjuridica.com/ensaio-em-defesa-do-constitucionalismo-e-da-democracia-a-questao-das-mutacoes-in-constitucionais-na-jurisprudencia-brasileira/>. Acesso em: 05 dez. 2021. CAGGIANO, Monica Herman Salem. Democracia X Constituição: um navio à deriva?. **Cadernos de Pós-Graduação em Direito: Estudos e Documentos de Trabalho**, São Paulo, v. 1, p. 5-23, 2011. FRANCISCO, José Carlos. (Neo) Constitucionalismo na pós-modernidade: princípios fundamentais e justiça no caso concreto. In: FRANCISCO, José Carlos (org.). **Neoconstitucionalismo e atividade jurisdicional**: do passivismo ao ativismo judicial. Belo Horizonte: Del Rey, 2012. p. 47-88.

¹¹⁷ CAGGIANO, Monica Herman Salem. Democracia X Constituição: um navio à deriva ?. **Cadernos de Pós-Graduação em Direito: Estudos e Documentos de Trabalho**, São Paulo, v. 1, 2011, p. 8-9.

¹¹⁸ BITAR, Sérgio; LOWENTHAL, Abraham F. (org.). **Transições democráticas**: ensinamentos dos líderes políticos. São Paulo: Contexto, 2019.

¹¹⁹ A incorporação do processo democrático no século XX se deu para além da América Latina alcançando a Eurásia, como registra Monica Caggiano: “O avanço verificado constitui, com efeito, uma realidade, mormente no momento posterior à implosão do mundo monocolor soviético. Este absorveu a receita democrática que rapidamente se alastrou, acolhida que foi pelos países da Europa leste”. CAGGIANO, Monica Herman Salem. Democracia X Constituição: um navio à deriva?. **Cadernos de Pós-Graduação em Direito: Estudos e Documentos de Trabalho**, São Paulo, v. 1, 2011, p. 9. Samuel Huntington esquadrinhou o cenário global de efervescência democrática em cerca de 30 países no período entre 1974 e 1990, chegando à conclusão de que: “A democracia se espalhará pelo mundo na medida em que aqueles que exercem o poder no mundo e em cada país desejem que ela se espalhe. Por um século e meio, depois que Tocqueville observou o surgimento da democracia moderna na América, ondas sucessivas de democratização chegaram à praia da ditadura. Encorajada por uma crescente maré de progresso econômico, cada onda avançou mais longe e sua vazante foi menor do que a precedente. A história, mudando a metáfora, não avança em

de países desejava se tornar democrático, professava a democracia ou se autoprotclamava democrático¹²¹.

Norberto Bobbio no prefácio à edição de 1984 de seu livro “O futuro da democracia” faz alusão a esse avanço democrático, destacando que “nenhum dos regimes democráticos nascidos na Europa após a Segunda Guerra Mundial foi abatido por uma ditadura”. O ganho democrático foi ainda maior: “algumas ditaduras que sobreviveram à catástrofe da guerra transformaram-se em democracias”¹²². Uma abordagem sobre o valor que impulsionou quase a unanimidade de países a se alinharem à democracia, será enfrentada na subseção seguinte.

Para o momento, o que se busca é syndicar critérios para, minimamente, enquadrar uma realidade política a um perfil democrático, sem a pretensão de buscar uma definição canônica para a democracia. Mesmo assim, trata-se de um desafio ínvio em uma sociedade cada vez mais dinâmica, complexa e plural, cuja transformação repercute, invariavelmente, na transformação da democracia que se pratica em um determinado lugar, por um certo tempo. Nessa linha, acolhe-se a ideia de que a democracia pode ser percebida com maior ou menor intensidade, a partir de alguns “sensores de presença democrática”, como se verá adiante em pormenor.

José Nun adverte para a dificuldade de, mesmo, após dois séculos da democracia ateniense e outros dois da democracia moderna¹²³, não se conhecer em pro-

linha reta, mas quando líderes hábeis e determinados a empurram, ela avança”. HUNTINGTON, Samuel P.. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática, 1994, p. 307. Cf. TOCQUEVILLE, Alexis de. **Da Democracia na América**. Cascais: Principia, 2002. LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. DAHL, Robert A.. **La Democracia y sus críticos**. 4. ed. Barcelona: Paidós, 1992.

¹²⁰ HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática, 1994.

¹²¹ Uma análise entre o processo de transição de regime político e o de transição constitucional é apontada por Blanco de Moraes. Na transição de regime existe a “substituição de uma forma de poder por outra, sustentada numa legitimidade distinta, postulando, por regra, uma transição constitucional (dado que envolve a substituição ou a reforma de uma constituição precedente)”. Trata-se do caso brasileiro em que a Constituição de 1967 foi substituída pela de 1988 na transição do regime autoritário para a democracia. Na transição constitucional, a substituição de uma Constituição por outra não implica uma mudança de regime, “mantendo-se o fundamento básico da legitimidade do poder: é o caso da transição constitucional da IV para a V República francesa, com a substituição da Constituição de 1946 pela de 1958 (verificando-se uma transição do sistema político, que evoluiu de parlamentar para semipresidencial) [...]”. BLANCO DE MORAIS, Carlos. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2021, p. 214.

¹²² BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro, São Paulo: Paz e Terra, 2019, p. 24.

¹²³ David Runciman situa no tempo o nascimento da democracia norte-americana, uma das mais antigas do mundo: “Parte dela começou ainda no princípio, com a fundação da República em 1776.

fundidade esse regime com suficiente certeza empírica ou teórica, não só porque “vários textos fundamentais sobre a democracia moderna foram escritos por quem nunca chegou a conhecê-la (Montesquieu e Rousseau¹²⁴), ou apenas resultaram de testemunhos de seus primeiros passos (Tocqueville e John Stuart Mill)”, mas também porque no tempo presente, “a maioria das melhores e mais influentes contribuições sobre o tema se ocuparam do estudo de casos muito particulares, em especial das democracias anglo-saxônicas”¹²⁵ [Estados Unidos e Inglaterra].

Partindo de diferentes momentos históricos, experiências e estudos de caso, podem ser colhidas inúmeras definições¹²⁶. O idealismo e a generalidade que cercam a definição de democracia dão margem a que outros e diversos ideais sejam acoplados ao conceito, como liberalismo, socialismo, justiça, humanidade, paz e reconciliação entre os povos¹²⁷.

Para Abraham Lincoln, a democracia é o “governo do povo, pelo povo, para o povo”¹²⁸. Joseph Schumpeter a considera um método de seleção de governantes que se desenvolve por meio de um processo eleitoral¹²⁹. Hans Kelsen a vislumbra

Mas uma República baseada na escravidão não pode ser considerada uma democracia no sentido moderno. Mesmo com o fim da escravatura, muitos cidadãos ainda viviam sem plenos direitos. Foi só no século XX, com a emancipação das mulheres e, mais tarde, com o movimento dos direitos civis, que finalmente começou algo parecido com o que hoje chamamos de democracia. Feita a conta, a democracia atual dos EUA tem menos de cem anos, e talvez não mais do que cinquenta ou sessenta. Em termos políticos, não é uma idade avançada. Mas tampouco é a juventude, haja vista a quantidade de democracias extintas antes de nem sequer ter a chance de começar. A democracia dos Estados Unidos está na meia idade. A democracia da antiga Atenas viveu duzentos anos antes de expirar. Em comparação, a estadunidense nem se encontra no meio do caminho”. RUNCIMAN, David. **Como a democracia chega ao fim**. São Paulo: Todavia, 2018, p. 29.

¹²⁴ Tributa-se a Jean-Jacques Rousseau a conformação da democracia como uma sociedade na qual o indivíduo só estaria subordinado ao povo e não a outro indivíduo. O paradigma democrático de Rousseau, contudo é o da democracia direta, próprio para os Estados com território e população diminutos. ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social e outros escritos**. São Paulo: Cultrix, 2007, livro 3, cap. IV. Para os Estados com extenso território e numerosa população, outro modelo democrático seria gestado àquele tempo: a representação política.

¹²⁵ Tradução nossa. NUN, José. **Democracia: ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?** Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 13.

¹²⁶ SARTORI, Giovanni. **¿Qué es la democracia?** Madri: Taurus, 2007.

¹²⁷ SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución**. Madri: Alianza Editorial, 2006, §17, p. 223.

¹²⁸ ZAMBAM, Neuro José. A cultura democrática contemporânea: reflexão sobre o reconhecimento moral e o equilíbrio social. In: CUNHA, Paulo Jorge Fonseca Ferreira da; AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes de. **Palimpsesto: a democracia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 61. CAGGIANO, Monica Herman Salem. Democracia X Constituição: um navio à deriva? **Cadernos de Pós-Graduação em Direito: Estudos e Documentos de Trabalho**, São Paulo, v. 1, 2011, p. 8. LORENCINI, Bruno César. **Democracia e responsabilidade política**. Barcelona: Erasmus Ediciones, 2014.

¹²⁹ SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. São Paulo: Editora UNESP, 2017, p. 328. A compreensão de Schumpeter é objeto de uma saraivada de críticas, pois a democracia antes de um método para escolha de governantes, é um valor político que legitima a

como “o ponto de equilíbrio para o qual sempre deverá voltar o pêndulo político, que oscila para a direita e para a esquerda”¹³⁰. Karl Loewenstein¹³¹ pugna pelo exame sobre como as instituições funcionam para se determinar a presença democrática na realidade de cada país. Para Giovanni Sartori¹³², a democracia é o “reino da liberdade”, que pode ser identificado a partir da presença de seis elementos¹³³. Norberto Bobbio¹³⁴ considera também seis critérios, enquanto para Robert Dahl¹³⁵ seriam oito características institucionais, conforme demonstrado no Quadro 1 – Elementos do teorema democrático, adiante.

Os critérios são referências para alocar uma diversidade de formas e sistemas de governo na vala dos democráticos, a depender das variáveis que se considerem relevantes e do ponto sobre o qual o analista se abstém de fazer distinções. Sob essa perspectiva, cria-se uma semelhança familiar de democracia entre uma monarquia constitucional e uma república, um governo presidencial e um parlamentar e ainda entre países com sistemas eleitorais diversos¹³⁶.

titularidade e o exercício do poder. A esse respeito, assinala Blanco de Moraes: “Schumpeter renunciou a uma teoria epistêmica destinada a desvendar a razão de ser da democracia e discuti-la como valor, como fizeram os clássicos (Rousseau e Stuart Mill) [e também Robert Dahl], optando por descrever o regime democrático como processo e método de exercício do poder, nos termos em que o mesmo existe e funciona”. BLANCO DE MORAIS, Carlos. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2021, p. 78; 93.

¹³⁰ Kelsen, Hans. **A democracia**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, Capítulo 6, p. 78.

¹³¹ LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Barcelona: Ariel, 2018, p. 90.

¹³² SARTORI, Giovanni. **¿Qué es la democracia?** Madri: Taurus, 2007.

¹³³ Em sentido contrário, Charles Tilly refuta a composição de uma receita democrática a partir de elementos, sob o argumento de que “não temos absolutamente nenhuma razão *a priori* para acreditar que apenas um conjunto de circunstâncias produz e sustenta a democracia, embora, durante a experiência das últimas centenas de anos, muitas vezes tenham sido circunstâncias particulares que promoveram a democracia” (Tradução nossa). O que pode ser realizado, segundo Tilly, é analisar os casos de democratização para tentar compor um mapa do percurso democrático, apontando as condições suficientes para a conquista democrática. O autor utiliza a metáfora de um lago para explicar como a democracia se forma: “**A democracia se comporta como um lago: embora tenha propriedades distintas e uma lógica própria, é formada de várias maneiras, cada uma das quais retendo traços de sua história única nos detalhes de seu funcionamento atual**” (Tradução e grifos nossos). TILLY, Charles. *Democracy is a Lake*. The Working Paper Series. Working Paper 185. In: ANDREWS, G. Reid; CHAPMAN, Herrick. **The Social Construction of Democracy**. Nova Iorque: New York University Press, 1995. Disponível em: <http://www.insumisos.com/httpdocs/articulos/La%20democracia%20es%20un%20lago.pdf>. Acesso em: 09 out. 2020.

¹³⁴ BOBBIO, Norberto. *Democracia*. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. ed. v.2, Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1998. p. 319-329.

¹³⁵ DAHL, Robert A.. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005, p. 27.

¹³⁶ NUN, José. **Democracia: ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?** Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 16.

Quadro 1 - Elementos do teorema democrático

		SARTORI	DAHL	BOBBIO
INDICADORES DE PRESENÇA DEMOCRÁTICA	1) Governantes eleitos;	1) Liberdade de formar e aderir a organizações/associar-se	1) Órgão político máximo deve ser composto de membros direta ou indiretamente eleitos pelo povo em eleições de 1 ou 2 graus	
	2) Opções eleitorais	2) Liberdade de expressão	2) Junto do supremo órgão legislativo deverá haver outras instituições com dirigente eleitos	
	3) Expressão de discordância	3) Direito de voto	3) Todos os cidadãos que tenham atingido a maioria devem ser eleitores sem qualquer distinção	
	4) Liberdade	4) Elegibilidade para cargos públicos	4) Eleitores devem ter voto de igual valor	
	5) Eleições livres	5) Direito de líderes políticos disputarem apoio e votos	5) Eleitores livres para votar segundo a própria opinião	
	6) Opinião pública livremente formada	6) Fontes alternativas de informação	6) Eleitores livres também no sentido de serem postos em condição de ter reais alternativas	
		7) Eleições livres e idôneas/competitivas	7) Maioria numérica tanto para eleições de representantes como para as decisões do órgão político supremo	
		8) Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência	8) Nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria	
			9) Órgão do governo deve gozar de confiança do parlamento ou do chefe do poder executivo, por sua vez eleito pelo povo	

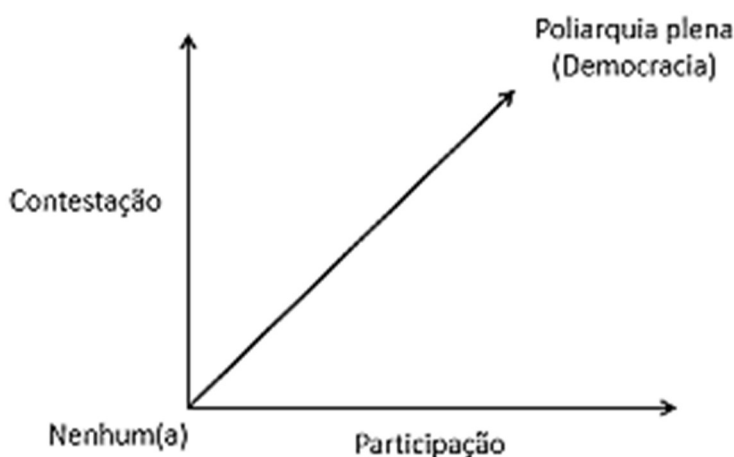
Fonte: Elaboração própria, 2021, a partir de Sartori (2007; 2009), Dahl (2005) e Bobbio (1998).

Para além das análises segundo os critérios tabulados, outros estudos mais complexos sobre a teoria democrática interessam, cada um sob uma lente específica. Robert Dahl, por exemplo, constrói a democracia a partir de duas variáveis: (i) participação política e (ii) oposição pública, tendo em conta a evolução de “regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados”, ou seja, “regimes que foram

substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública” ¹³⁷, aos quais confere o rótulo de “poliarquia”.

Trata-se de grandezas que operam segundo a lógica de maior engajamento participativo do cidadão nos assuntos públicos e maior intensidade do trabalho da oposição, compreendida como liberdade de manifestação e atuação política, para níveis melhores de poliarquia. Segundo esse raciocínio, seria possível alcançar o nível máximo de poliarquia – a poliarquia plena -, ainda não atingida pelos sistemas mundiais reais, considerada por Dahl como a democracia.

Figura 1 – O teorema democrático de Robert Dahl: participação X oposição



Fonte: Dahl (2001)

O teorema democrático, como visto em linhas anteriores, encontra sua origem no povo – sujeito e destinatário do poder político (princípio da soberania popular). Embora a fórmula de Mirabeau – “nós, representantes do povo” - seja um elemento intrínseco ao funcionamento da democracia (princípio representativo), dada a inviabilidade de reprodução da democracia pura na contemporaneidade, cada cidadão titulariza o direito de externar suas ideias e tomar parte em discussões, afastando-se, portanto, da postura de espectador (povo-eleitor).

É que a participação política é gênero de primeira necessidade em um regime democrático. Se, no passado, ao cidadão bastava aplaudir uma decisão em praça

¹³⁷ DAHL, Robert A.. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005, p. 31.

pública (ágora espartana), discutir e deliberar (ágora ateniense), ou depositar o voto em uma urna (povo-eleitor), hoje ele aspira participar ativamente¹³⁸ (povo-veto, povo-vigilante, povo-juiz)¹³⁹. Em um contexto de globalização e interação comunicacional mediada por tecnologias digitais, irrompem reclamos e projetos direcionados a oxigenar a democracia, garantindo ao *demos* uma concreta aproximação do polo decisional e um maior grau de participação na tomada das decisões políticas¹⁴⁰: da praça pública para os espaços públicos digitais.

Com foco no sistema eleitoral, no desempenho e nos padrões de governo em 36 países, Arend Lijphart levantou 86 modelos de democracia¹⁴¹ praticados em dife-

¹³⁸ LEMBO, Cláudio. **Participação política e assistência simples no direito eleitoral**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 35. CAGGIANO, Monica Herman Salem. Reforma política: um mito inacabado. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem (org); LEMBO, Cláudio (coord.). **Reforma política: um mito inacabado**. Barueri: Manole, 2017. Cap. 1. p. 4.

¹³⁹ Pierre Rosanvallon, em seu teorema contrademocrático, concebe três categorias de contrapoder social informal, que nascem de movimentos populares, e se posicionam ante os poderes instituídos - Executivo, Legislativo e Judiciário, para compensar a erosão da confiança em tais poderes. A contrademocracia decorre de reação do povo-eleitor, que não se conforma em restringir a participação política ao instante em que deposita o voto na urna. ROSANVALLON, Pierre. **La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza**. Buenos Aires: Manantial, 2007. Rosanvallon forjou novas formas de legitimidade dada a impossibilidade de redução da experiência democrática apenas à sua dimensão eleitoral-representativa, como aponta Orlando Villas Bôas Filho: “É nesse sentido que o autor alude ao que designa de “democracia pós-eleitoral”. Isso significa que, nessa perspectiva, a democracia não pode ser reduzida à participação periódica em eleições para a escolha de um governante que, ungido pelas urnas e respaldado pela vontade da maioria, seria portador de uma suposta ‘vontade geral’. As novas formas de legitimidade (‘imparcialidade’, ‘reflexividade’ e ‘proximidade’) seriam concorrentes e complementares à consagração pelas urnas e serviriam para o reconhecimento do que poderia ser considerado democraticamente legítimo”. VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. A judicialização da política como instrumento de contenção da degradação populista da legitimidade democrática. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, [S. l.], v. 115, 2020, p. 290.

¹⁴⁰ CAGGIANO, Monica Herman Salem. Reforma política: um mito inacabado. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem (org); LEMBO, Cláudio (coord.). **Reforma política: um mito inacabado**. Barueri: Manole, 2017. Cap. 1. p. 4. É preciso destacar que a participação política não está restrita ao processo de legislativo ou à tomada de decisões administrativas encampadas por atores políticos – Legislativo e Executivo. Está presente também na participação em movimentos sociais junto a órgãos judiciais para influir na decodificação dos valores progressistas da Constituição. O constitucionalismo democrático defendido por Robert Post e Reva Siegel está inserido nesse contexto de aumento da participação política. Trata-se de um tipo de participação direcionada ao Judiciário, não só para questionar os tribunais sobre funções que, originariamente, não lhes foram atribuídas, como também para propor uma função judicial que, orientada pelo progressismo, seja consciente do significado da Constituição e, em geral do direito constitucional, a partir das interações com o povo e não apenas entre juízes. JARAMILLO, Leonardo García. Introducción. In: POST, Robert; SIEGEL, Reva. **Constitucionalismo democrático: Por una reconciliación entre Constitución y el pueblo**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2013, p. 12.

¹⁴¹ Luigi Ferrajoli chama atenção para a “democracia substancial”, cuja origem está nos defensores da “democracia popular” que empregavam o termo para designar, em oposição à “democracia formal” ou “democracia procedimental”, as experiências antidemocráticas do socialismo real. FERRAJOLI, Luigi. **Poderes selvagens: a crise da democracia italiana** [recurso eletrônico]. São Paulo: Saraiva, 2014, nota n. 8. Uma abordagem da democracia sob a lente substantiva pode ser examinada em: ZANCHET, Guilherme. Por Uma visão substantiva da democracia e do constitucionalismo. **Revista**

rentes realidades políticas, para examinar a qualidade desse regime, constatando que “o resultado do desempenho geral das democracias de consenso [representativas] – é nitidamente superior ao das majoritárias”. Essa constatação importa para recomendar a opção consensual, aos países que estão em fase de elaboração de suas Constituições democráticas ou que buscam uma reforma democrática e, sobretudo, para aqueles que apresentam divisões étnicas e culturais¹⁴².

André Hauriou *et al* adicionam ao teorema democrático ingredientes pouco considerados na práxis política moderna: (i) tolerância no exercício do poder; (ii) concorrência com vista à sua aquisição; (iii) alternância. Dentre os três, o primeiro, concebido como o respeito aos adversários¹⁴³ é o tido por Hauriou *et al* como o critério mais adequado para caracterizar um regime político como democrático¹⁴⁴.

Como se pode observar, a paisagem democrática se compõe de uma paleta diversificada de tons, e muitos outros existem para manter vívido o colorido da democracia. Como medida de aprimoramento e de hígidez do sistema, os modelos tra-

da Faculdade de Direito da FMP, [s. l.], v. 15, n. 2, p. 85 - 112, 10 mar. 2021.

¹⁴² LIJPHART, Arend. **Modelos de democracias**: Desempenho e padrão de governo em 36 países. 5 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019, p. 339.

¹⁴³ Nem sempre os resultados de eleições são aceitos por quem perde a disputa e, no continente americano, não faltam exemplos de democracias que colapsaram por esse motivo, como Honduras (1932) e Costa Rica (1958). PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p. 185. Embora não seja o caso de colapso democrático, observa-se a resistência de candidatos não-eleitos em reconhecer a vitória de seu oponente. Ao tempo em que este trabalho foi escrito, o presidente Donald Trump levou mais de duas semanas para reconhecer a vitória de seu adversário Joe Biden, eleito nas eleições de 03 de novembro de 2020. Após a derrota nas urnas, Trump perdeu também a cruzada jurídica contra Biden sustentada em falsas alegações de fraude na disputa eleitoral. Cf. TRUMP reconhece vitória de Biden pela primeira vez e volta atrás minutos depois. **Folha de São Paulo**, 15 nov. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/11/trump-reconhece-vitoria-de-biden-em-rede-social-mas-reitera-falsa-alegacao-de-fraude-eleitoral.shtml>. Acesso em: 21 dez. 2021. Situação oposta ocorreu nas eleições presidenciais no Chile, em 19 de dezembro de 2021, quando o adversário do presidente eleito Gabriel Boric, José Antonio Kast, cumpriu a liturgia democrática reconhecendo, imediatamente após a proclamação dos resultados, a vitória de seu adversário, por meio de postagem na rede social “Twitter”, onde se lia: “Acabei de falar com Gabriel Boric e parabenizá-lo pela grande vitória. **A partir de hoje é o Presidente eleito do Chile e merece todo o nosso respeito e colaboração construtiva**. Chile em primeiro lugar” (Grifos nossos). MALAR, João Pedro. Gabriel Boric derrota José Antonio Kast e é eleito presidente do Chile. **CNN Brasil**, 19 dez. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/jose-antonio-kast-reconhece-vitoria-de-gabriel-boric-em-eleicoes-no-chile/>. Acesso em: 21 dez. 2021. A fala de Kast está alinhada ao “discurso de unidade” comumente pronunciado após o resultado das eleições, como aponta Przeworski: “Unidade, ‘harmonia’, ‘consenso’ e ‘cooperação’ são expressões normativamente atraentes. Elas projetam uma perspectiva de racionalidade, justiça e liberdade: dão origem a um mundo mais racional e mais justo do que um no qual conflitos são resolvidos por meio de normas puramente procedimentais. Se os interesses e valores são harmoniosos, todos desejam viver sob as mesmas leis”. PRZEWORSKI, Adam. **Por que eleições importam ?** Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021, p. 102.

¹⁴⁴ HAURIU, André; GICQUEL, Jean; GÉLARD, Patrice. **Droit constitutionnel et institutions politiques**. 19 ed. Paris: Montchrestein, 2003.

dicionais de governo podem se servir dessa paleta para oxigenar suas estruturas, testando e incorporando novos elementos, a fim de aprimorar a práxis democrática, sobretudo em padronagens há muito empalidecidas por movimentos populistas¹⁴⁵.

Outros qualificativos podem ser tributados à fórmula democrática - conflituosa e geradora de incerteza, mas também sensível e exigente -, características produzidas a partir da fricção entre forças políticas plurais e diversas abrigadas sob seu manto. A partir desse contexto, o surgimento de situações de conflito faz parte da natureza desse regime¹⁴⁶, assim considerado como um “resultado contingencial de conflitos”¹⁴⁷. Para além de uma arena política vocacionada a conflitos, esse regime se caracteriza pela capacidade de conviver com eles e de acolhê-los¹⁴⁸. O desafio está em como administrá-los de forma ordeira e pacífica.

Adam Przeworski aponta o caminho da institucionalidade. As instituições políticas (i) estruturam conflitos, na medida em que definem as ações que os atores políticos podem adotar e oferecem incentivos para cada ação e “restrições a

¹⁴⁵ Não há uma definição de populismo que agrade à unanimidade. Em linhas gerais, trata-se de um movimento engendrado para dar resposta aos conflitos contemporâneos de maneira simplista. Pierre Rosanvallon dissecou esse movimento e sistematizou seus elementos constitutivos nos seguintes: (i) uma concepção de povo; (ii) uma teoria da democracia; (iii) uma modalidade de representação; (iv) uma política filosófica da economia; (v) um regime de paixões e emoções. ROSANVALLON, Pierre. **La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza**. Buenos Aires: Manantial, 2007. ROSANVALLON, Pierre. *El siglo del populismo: historia, teoría y crítica*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2020. Ernesto Laclau analisa o populismo como uma “lógica horizontal de equivalência” que formata demandas sociais, aponta um inimigo comum (elite, oposição ou sistema) e traça a linha divisória entre o inimigo (“eles”) e o povo, de quem o líder populista se julga autêntico representante (“nós”). Na obra “A razão populista”, Laclau “define o populismo como uma estratégia discursiva de construção de uma fronteira política, dividindo a sociedade em dois campos e apelando para a mobilização dos ‘excluídos’ contra ‘aqueles que estão no poder’”. MOUFFE, Chantal. **Por um populismo de esquerda**. São Paulo: Autonomia Literária, 2019, p. 31. Cf. LACLAU, Ernesto. **A razão populista**. São Paulo: Três Estrelas, 2018. O estudo de Ángel Rivero, Javier Zarzalejos e Jorge del Palacio apresenta uma fotografia desse movimento no cenário europeu e latino-americano: RIVERO, Ángel; ZARZALEJOS, Javier; PALACIO, Jorge del (org.). **Geografía del populismo: un viaje por el universo del populismo desde sus orígenes hasta Trump**. 2. ed. Madri: Tecnos; Faes Fundación, 2018.

¹⁴⁶ Nesse domínio, conflitos surgem a todo tempo, mesmo em democracias consideradas “estáveis”, como lembra Robert Dahl: “Atingir a estabilidade democrática não é simplesmente navegar num mar sem ondas; às vezes, significa enfrentar um clima enlouquecido e perigoso”. DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 173.

¹⁴⁷ PRZEWORSKI, Adam. La democracia como resultado contingente de conflictos. In: ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune (Orgs.). **Constitucionalismo y democracia**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

¹⁴⁸ COSTA, Rafael de Oliveira. Democracia. Uma fórmula política exigente. In: PINTO, Felipe Chiarello de Souza; LEMBO, Cláudio Salvador. **Direito constitucional político-eleitoral: estudos em homenagem à Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017. Cap. 18. p. 222.

possíveis resultados”¹⁴⁹; (ii) absorvem conflitos, quando havendo outras maneiras para alcançar seus propósitos, as forças políticas “são incentivadas a conduzir suas ações dentro do quadro institucional”¹⁵⁰; (iii) regulam conflitos quando os perdedores aceitam o resultado da aplicação das regras institucionais e aguardam pela oportunidade de vitória em futuras eleições (embora possam utilizar as instituições e mesmo assim não aceitar um resultado desfavorável)¹⁵¹.

O cientista político elenca o mecanismo eleitoral como a instituição mais importante para processar conflitos de forma pacífica, porém, como a eleição ocorre em datas fixas, não contempla soluções para conflitos entre pleitos, para os quais se recomenda outro remédio: a atuação da oposição sobre os atos do governo¹⁵², seja no momento da discussão para tomada de decisão política, seja *a posteriori*, quando a decisão já integra o mundo jurídico.

Nessa linha, a tarefa de conciliar o governo da maioria com a defesa dos direitos da minoria, é uma equação que os governos democráticos se empenham desde há muito em solucionar¹⁵³. Nos Artigos Federalistas, Alexander Hamilton alertava para que se o poder fosse concedido à maioria, a minoria seria oprimida, e vice-versa¹⁵⁴. Modernamente, Leonardo Jaramillo aponta que, tanto uma quanto outra, ao chegarem ao poder, sentirão uma vontade irresistível de converter seus interesses e paixões em norma jurídica¹⁵⁵. Disso decorre o alerta para evitar que a vontade da maioria de ocasião, alinhada a algum interesse conjuntural de poder, se imponha, se legitime e passe a atacar a própria democracia¹⁵⁶.

A barreira de contenção à normatização da vontade da maioria sobre a minoria deve ser erguida sob dois alicerces: o da proteção a direitos fundamentais e o

¹⁴⁹ PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p. 179.

¹⁵⁰ Idem, p. 182.

¹⁵¹ Ibidem, p. 184.

¹⁵² PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p. 186-187.

¹⁵³ Rubens Beçak observa que a entronização da democracia como ideia majoritária é o que sobressai quando se analisa o iter evolutivo desse regime político. BEÇAK, Rubens. *Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 48.

¹⁵⁴ Vide artigo federalista n. 9.

¹⁵⁵ JARAMILLO, Leonardo García. Introducción. In: POST, Robert; SIEGEL, Reva. **Constitucionalismo democrático**: Por una reconciliación entre Constitución y el pueblo. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2013, p. 12.

¹⁵⁶ Os regimes fascista e nazista são os exemplos clássicos de captura da democracia por interesses conjunturais de poder, personificados em líderes autocráticos que, legitimados pelo sufrágio universal, pelas balizas constitucionais e pela liturgia eleitoral, receberam a chancela democrática. ROUQUIÉ, Alain. **A la sombra de las dictaduras**: la democracia en América Latina. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2011.

do controle de constitucionalidade. A partir dessa premissa, “por mais apoio que [a maioria ou a minoria] tenha, se uma medida resultar em violação aos direitos fundamentais de algum grupo, deverá ser invalidada”¹⁵⁷, sendo importante o papel das forças políticas de oposição¹⁵⁸ para esse fim. A validade não se trata de um dogma limitado à mera existência de lei formal, mas de uma qualidade relacionada à valoração jurisdicional de coerência entre a lei e a Constituição¹⁵⁹.

A par da conflitualidade, a democracia lida com a incerteza sobre quem será eleito e qual será a trajetória de decisões do governo sobre os interesses em jogo: tudo está a depender do resultado eleitoral¹⁶⁰. O “amor à incerteza” é uma virtude democrática¹⁶¹, não só porque esse regime submete “todos os interesses à competição da incerteza institucionalizada” – o resultado das urnas -, como também porque permite uma correção de rumos em relação à decisão tomada, dada a abertura para informações novas e para ausculta de opiniões divergentes.

Nessa linha, um erro na tomada de decisão não se trata de uma debilidade do regime, porque a democracia se “assenta na diversidade de pontos de vista, no conflito entre eles e, finalmente, na construção coletiva de respostas que são sempre provisórias e passíveis de revisão”¹⁶². Essa possibilidade de correção de rumos não se mostra tão factível em regimes autoritários, para os quais existe a certeza sobre os tipos de política e os rumos que nunca serão adotados¹⁶³.

Adam Przeworski avalia que a transferência do poder político sobre os resultados produzidos nas urnas, constitui um passo decisivo em direção à democracia: “Num momento o aparato de poder autoritário controla os resultados; noutro, ninguém mais consegue fazê-lo. O poder é transferido de um grupo de

¹⁵⁷ JARAMILLO, Leonardo García. Introducción. In: POST, Robert; SIEGEL, Reva. **Constitucionalismo democrático**: Por una reconciliación entre Constitución y el pueblo. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2013, p. 12, tradução nossa.

¹⁵⁸ PASQUINO, Gianfranco. **La oposición**. Madri: Alianza Editorial, 1998. CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Oposição na política**: propostas para uma rearquitetura da democracia. São Paulo: Angelotti, 1995.

¹⁵⁹ FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris**: Teoría del Derecho y de la Democracia. v. II. Madri: Trotta, 2013, p. 215.

¹⁶⁰ PRZEWORSKI, Adam. Ama a incerteza e serás democrático. **Novos Estudos CEBRAP**, [s. l.], n. 9, p. 36-46, jul. 1984.

¹⁶¹ A conclusão a que chegou Albert O. Hirschman ao analisar a contribuição de Przeworski sobre a incerteza como atributo da democracia está em seu: HIRSCHMAN, Albert O.. Democracia na América Latina. Dilemas. **Novos Estudos CEBRAP**, [s. l.], n. 15, jul. 1986, p. 87.

¹⁶² BRUGUÉ, Quim. Os “inimigos íntimos da democracia”1: tecnocracia e populismo. Cap. 4. In: BRUGUÉ, Joaquin; TORRUELLA, Simone Martins; NEBOT, Carmen Piñeda (orgs.). **Uma nova democracia para o século XXI?** [recurso eletrônico]. Viçosa: S. Martins, 2020, p. 73.

¹⁶³ HIRSCHMAN, Albert O. *op. cit.*, p. 87.

peças para um conjunto de regras”¹⁶⁴. A importância desse mecanismo está em que os atores envolvidos legitimam o sistema democrático quando aceitam essas regras e percebem que o custo de uma ação fora delas é maior do que aceitar a derrota e aguardar pela vitória na próxima eleição¹⁶⁵.

Como fórmula sensível¹⁶⁶, a democracia sujeita-se a processos degenerativos, mas também se recompõe em processos regenerativos e assim se acomoda às vicissitudes dos novos tempos. Profundamente frágeis, na visão de Samuel Issacharoff, são as democracias ressurgidas nas últimas décadas, em razão de suas estruturas políticas porosas a elementos antidemocráticos, o que implica o desenvolvimento de uma habilidade para restringir a captura do governo por grupos capazes de subverter completamente a democracia¹⁶⁷.

Importa ainda destacar que a fórmula democrática é exigente¹⁶⁸, não apenas porque “exige cidadãos corajosos, capazes de compreender os limites das decisões coletivas”¹⁶⁹, mas também porque exige¹⁷⁰ observância e respeito às instituições, transparência, confiança entre governantes e governados¹⁷¹, interação permanente e vigilância diuturna¹⁷². Não sendo um estado, a democracia exige um agir de cada

¹⁶⁴ PRZEWORSKI, Adam. Ama a incerteza e serás democrático. **Novos Estudos CEBRAP**, [s. l.], n. 9, jul. 1984, p. 37-38.

¹⁶⁵ PRZEWORSKI, Adam. **Por que eleições importam?** Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021, p. 137. A *contrario sensu*, quando o resultado das urnas não implica recondução da autoridade ao cargo então ocupado, isto é, “quando uma autoridade eleita com poder de comando sobre os generais se recusa a desistir desse poder”, a democracia colapsa. RUNCIMAN, David. **Como a democracia chega ao fim**. São Paulo: Todavia, 2018, p. 23.

¹⁶⁶ PASQUINO, Gianfranco. **La democracia exigente**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 11.

¹⁶⁷ ISSACHAROFF, Samuel. **Fragile Democracies**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2015, p. 124.

¹⁶⁸ PASQUINO, Gianfranco. **La democracia exigente**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 11.

¹⁶⁹ BRUGUÉ, Quim. Os “inimigos íntimos da democracia”1: tecnocracia e populismo. Cap. 4. In: BRUGUÉ, Joaquin; TORRUELLA, Simone Martins; NEBOT, Carmen Piñeda (orgs.). **Uma nova democracia para o século XXI?** [recurso eletrônico]. Viçosa, MG: S. Martins, 2020, p. 73.

¹⁷⁰ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução de Renato Aguiar Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 13.

¹⁷¹ CAGGIANO, Monica Herman Salem. Dos Sistemas Eleitorais. Efeitos. *Modus operandi*. Vantagens e Desvantagens. In: **Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura**. São Paulo, ano 17, n. 42, 2016, p. 28.

¹⁷² Christopher Achen e Larry Bartels avaliam que a história do século XX já demonstrou que preservar a democracia requer estruturas institucionais sólidas e infalível vigilância. No original: “As the depressing history of the 20th century demonstrates, preserving constitutional democracy requires sound institutional structures and unfailing vigilance”. ACHEN, Christopher H.; BARTELS, Larry M.. **Democracy for realists: why elections do not produce responsive government**. Princeton: Princeton University Press, 2017, p. 344.

geração para se manter vívida¹⁷³. Nesse peculiar escaninho, Paulo Ferreira da Cunha, reforça em dois ensaios sobre a democracia, essa exigência peculiar do regime – o agir:

Não se faz democracia pintando de fresco adeptos de ditaduras, nem esperando que nasçam democratas de geração espontânea. É preciso democratas com currículo antiditatorial e mais: vontade de sempre lutar pela democracia. E fibra para tanto. A democracia é quotidiano trabalho de Sísifo¹⁷⁴.

A alusão à Sísifo é uma alegoria para espelhar a luta e a resiliência do ser humano em conquistar, defender e praticar a democracia diuturnamente. Ao contrário de se pensar a construção da democracia como uma tarefa inútil, extenuante e penosa, deve-se pensar que alcançar formas de participação política e de argumentação pública abertas, informadas, tolerantes e equilibradas faz o caminho, por mais árduo que seja, valer a pena.

Nesse peculiar escaninho, é preciso assimilar a democracia como um produto consumível por idealistas e realistas, em um grau possível¹⁷⁵, “fruto de inúmeros fatores que se resumem, em geral, no desenvolvimento em seu tríplice aspecto:

¹⁷³ Essa é a ideia-força do pronunciamento de John Lewis, publicado postumamente, a respeito da democracia: “Democracy is not a state. It is an act, and each generation must do its part to help build what we called the Beloved Community, a nation and world society at peace with itself”. LEWIS, John. Together You Can Redeem the Soul of the Nation. **The New York Times**, Nova Iorque, 30 jul. 2020. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2020/07/30/opinion/john-lewis-civil-rights-america.html>. Acesso em: 28 dez. 2021. Confira outro trabalho: LEWIS, John D. The Elements of Democracy. **The American Political Science Review**, [s. l.], v. 34, n. 3, American Political Science Association, 1940, p. 467-480. DOI: <https://doi.org/10.2307/1949351>. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1949351>. Acesso em: 28 dez. 2021.

¹⁷⁴ CUNHA, Paulo Ferreira da. Inquietações democráticas e repto republicano: por uma cultura democrática de moderação. In: CUNHA, Paulo Jorge Fonseca Ferreira da; AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes de. **Palimpsesto: a democracia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 16. CUNHA, Paulo Ferreira da. Pandora & os reis mendigos: crise e carisma na sociedade da informação. **Revista Opinião Jurídica**, [s. l.], ano 16, n. 22, 2018, p. 255-246. DOI:10.12662/2447-6641oj.v16i22.p225-246.2018. O “trabalho de Sísifo”, descrito por Albert Camus na obra “O mito de Sísifo”, consistia em fazer uma pedra gigantesca subir uma montanha e do alto vê-la cair e, em seguida descer a montanha e voltar a empurrar a pedra em direção ao cume. Albert Camus extrai as seguintes reflexões a esse respeito: “Os deuses condenaram Sísifo a rolar incessantemente uma rocha até o alto de uma montanha, de onde tornava a cair por seu próprio peso. Pensaram, com certa razão, que não há castigo mais terrível que o trabalho inútil e sem esperança. [...] Deixo Sísifo na base da montanha! As pessoas sempre reencontram seu fardo. Mas Sísifo ensina a fidelidade superior que nega os deuses e ergue as rochas. Também ele acha que está tudo bem. Este universo, doravante sem dono, não lhe parece estéril nem fútil. Cada grão dessa pedra, cada fragmento mineral dessa montanha cheia de noite forma por si só um mundo. A própria luta para chegar ao cume basta para encher o coração de um homem. É preciso imaginar Sísifo feliz”. CAMUS, Albert. **O mito de Sísifo**. 23 ed. Rio de Janeiro: Record, 2021, p. 192;198.

¹⁷⁵ Confira a esse respeito o clássico: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A Democracia possível**. São Paulo, Saraiva, 1974.

político, econômico e social”¹⁷⁶. Ao invés da busca por um cânone universalmente aceito e infalível, a democracia deve ser talhada sob medida para cada realidade social, em que se pretenda limitar o poder político, resguardar direitos fundamentais, e ver representadas as raízes, as circunstâncias de seu tempo e as nuances de seu povo, ainda que inspirada em experiências estrangeiras¹⁷⁷.

Dessa constatação resultam duas perspectivas para análise do fenômeno democrático: uma procedimental e outra substancial. Segundo a visão procedimental, “a democracia representa um mero método de formação de governo através de eleições livres e justas”¹⁷⁸. Essa ideia é encampada por Joseph Schumpeter, como visto em linhas anteriores, e considera a competição eleitoral seu pilar estruturante.

A par disso, uma pluralidade de visões políticas, incluindo a extremista, é agasalhada pelo mesmo direito de competir em um livre “mercado de ideias”¹⁷⁹, o que implica a assunção do risco de que grupos extremistas tenham êxito na corrida pela preferência do eleitorado e ascendam ao poder. A visão procedimental propala a tolerância democrática e aposta no autocontrole do regime (ou autopreservação) como a única forma de conter o extremismo político, ou seja, aposta na capacidade de o eleitorado tomar uma decisão informada¹⁸⁰.

Outra perspectiva da democracia considera a existência de um núcleo substantivo indispensável de valores democráticos liberais como o Estado de Direito e a proteção dos direitos de minorias. Trata-se do teorema da democracia

¹⁷⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Sete vezes democracia**. São Paulo: Convívio, 1977, p. 36-37.

¹⁷⁷ A tentação de tomar como próprio um modelo de democracia estrangeiro deve ser acompanhada de criticidade. Nesse domínio, alerta Ferreira Filho para o “copismo” acrítico das instituições: “O exemplo estrangeiro é útil, na medida em que guia e orienta. Sua cópia, pura e simples, conduz, em regra, ao insucesso, puro e simples, também”. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Sete vezes democracia**. São Paulo: Convívio, 1977, p. 37.

¹⁷⁸ FEISEL, Franca. Is the spectre of Weimar still haunting?: ‘Militant democracy’ and party proscription in contemporary Germany. **Marble Research Papers**, [s. l.], v. 3, 2017, p. 2.

¹⁷⁹ ISSACHAROFF, Samuel. **Fragile Democracies**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2015, p. 26. O alinhamento de Issacharoff à visão procedimental é parcial, uma vez a tese de ampla concorrência política é admitida de forma mitigada. Assim como o mercado econômico deve se proteger de comportamentos anticompetitivos, o mercado político também precisa estar a salvo de atores antidemocráticos, principalmente porque a ascensão desses últimos ao poder resultará no fim da realização de eleições livres e periódicas, a pedra angular da democracia como procedimento.

¹⁸⁰ Na democracia procedimental, o corpo de eleitores deve alcançar um elevado nível moral e intelectual que o qualifique suficientemente para tomar decisões sem sucumbir às investidas de terceiros, estes últimos identificados por Schumpeter como “crook” e “crank” em referência a políticos vigaristas e a grupos econômicos, respectivamente. SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. São Paulo: Editora UNESP, 2017.

substantiva¹⁸¹, segundo o qual nenhuma democracia deve se manter inerte diante de uma ameaça extremista. Partindo da ideia de que a essência democrática é definida para além de um simples jogo segundo as regras eleitorais, a visão substantiva defende o direito de um sistema democrático se defender, impondo restrições aos concorrentes extremistas¹⁸².

Em arremate, a democracia é um regime de concorrência pelo poder político, que comporta diferentes abordagens sob infinitas perspectivas envolvendo disputas abertas, livres, justas e competitivas, balizadas por regras institucionais e mecanismos de defesa contra ameaças extremistas. Não havendo uma construção democrática inquebrantável, mas critérios identificadores de sua presença, cada povo desfruta (ou padece) da qualidade democrática que possui segundo o manejo dos elementos estruturantes desse regime.

1.3 Democracia como valor universal e reflexão pública

Historicamente, o regime de governo de um país é uma questão de governança interna. A par disso, a comunidade internacional tem empreendido esforços, na promoção de um alinhamento global em direção à democracia, concebida como um regime que proporciona um ambiente para a proteção e a realização efetiva de direitos humanos, o desenvolvimento, a paz e a segurança, no qual a vontade livremente expressa do povo é exercida. A Carta das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos do Homem e o Pacto Internacional sobre os

¹⁸¹ No opúsculo “Sobre a Liberdade” (1856), John Stuart Mill argumenta que a liberdade individual contém um atributo autolimitador, na medida em que o indivíduo não pode abdicar dela. Essa construção teórica milita a favor da visão substantiva da democracia, pois assim como uma pessoa não é livre para se vender como escrava, a sociedade não pode abdicar de sua liberdade e abrir um caminho legal para que grupos antidemocráticos passem a ter controle sobre essa liberdade. MILL, John Stuart. **Sobre a Liberdade** [recurso eletrônico]. Lisboa: Edições 70, 2016.

¹⁸² FEISEL, Franca. Is the spectre of Weimar still haunting?: ‘Militant democracy’ and party proscription in contemporary Germany. **Marble Research Papers**, [s. l.], v. 3, 2017, p. 10. Acrescenta a autora que: “Na prática política, a Lei Fundamental alemã é considerada uma encarnação da concepção substantiva da democracia. Marcados pela experiência traumática do Nacional-Socialismo, os constituintes da jovem República Federal criaram um sistema democrático com várias salvaguardas incorporadas contra extremistas políticos, conhecido como ‘democracia militante’ (*wehrhafte Demokratie*)”. Cf. DE MORREE, Paulien. The German ‘Wehrhafte Demokratie’. In: **Rights and Wrongs under the ECHR: The Prohibition of Abuse of Rights in Article 17 of the European Convention on Human Rights**. [S. l.], Intersentia, 2016, v. 78, p. 185–224. DOI:10.1017/9781780685427.008. É preciso esclarecer que, na literatura acadêmica, a expressão “democracia militante” é empregada tanto como tradução literal de “*Wehrhafte Demokratie*”, quanto como uma subespécie específica de salvaguarda com a qual uma democracia combate os atores políticos extremistas: a proscrição partidária.

Direitos Civis e Políticos consignaram a observância de princípios democráticos entre seus signatários¹⁸³.

Para além desses instrumentos de alcance global, tratados e acordos internacionais de âmbito regional, como o Tratado de Assunção, a Carta Democrática Interamericana e as Cartas da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da União Africana, passaram a condicionar o cumprimento de “cláusulas democráticas” à fruição de benefícios de associação e de comércio. Nesse contexto de profusão democrática, não tardou para que a Cúpula Mundial das Nações Unidas¹⁸⁴ reconhecesse na democracia um valor universal.

Neste trabalho, a abordagem da democracia como valor universal e como forma de vida é orientada segundo a teoria de Amartya Sen e se justifica diante das contribuições desse economista e filósofo para o atingimento do bem-estar e o desenvolvimento humano em regimes democráticos. A democracia¹⁸⁵ permite não

¹⁸³ Não se desconhece que, em 26 de junho de 1945, quando a Carta das Nações Unidas foi assinada, o termo “democracia” não havia sido incluído. Não obstante, a expressão inaugural desse documento - “We, the Peoples” (“Nós, os Povos”) -, invoca o princípio democrático nuclear de que a vontade do povo é a fonte de legitimidade dos Estados-soberanos. Outro ponto que interessa destacar é que a ONU não elege um modelo específico de governo, mas promove a governança democrática como um conjunto de valores e princípios que devem ser seguidos para uma maior participação, igualdade, segurança e desenvolvimento humano. Tais valores foram incorporados na Declaração Universal dos Direitos do Homem, que projeta o conceito de democracia ao prever que a vontade do povo será a base da autoridade do governo. O Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos estabelece a base jurídica para os princípios da democracia no direito internacional, contemplando a proteção à liberdade de expressão e de associação e o direito à reunião pacífica. No âmbito da segurança internacional, o compromisso com a democracia é um dos critérios para admissão de países-membros na maior aliança de cunho político-militar, desde 1949 até o momento presente: a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

¹⁸⁴ A Nota de Orientação do Secretário-Geral para a Democracia da ONU criou a moldura para as ações da organização com ênfase no conteúdo normativo acordado internacionalmente. O primeiro tópico do documento referenciou expressamente o compromisso da Cúpula Mundial das Nações Unidas no ano de 2005 com a democracia: “At the 2005 World Summit, all the world’s governments reaffirmed ‘that democracy is a universal value based on the freely expressed will of people to determine their own political, economic, social and cultural systems and their full participation in all aspects of their lives’, stressed ‘that democracy, development and respect for all human rights and fundamental freedoms are interdependent and mutually reinforcing’ and renewed their ‘commitment to support democracy by strengthening countries’ capacities to implement the principles and practices of democracy and resolve to strengthen the capacity of the United Nations to assist Member States’”. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Guidance Note of the Secretary-General on Democracy**. Nova Iorque: ONU, 2009, p. 1.

¹⁸⁵ Para Sen, a democracia não deve ser identificada como o governo da maioria. Se por um lado, a democracia tem exigências complexas, que certamente incluem a votação e o respeito aos resultados eleitorais, de outro, exige a proteção das liberdades, o respeito aos direitos e a garantia de livre discussão e divulgação de notícias sem censura. SEN, Amartya. Democracy as a Universal Value. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 10, n. 3, 1999, p. 9-10. No mesmo sentido, Stephen Holmes aponta que a democracia não se identifica com a imposição da vontade majoritária. HOLMES, Stephen. El precompromiso y la paradoja de la democracia. In: ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune (Orgs.). **Constitucionalismo y democracia**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1999,

só a argumentação pública e o controle da atividade governamental, como também a ausculta atenta aos desejos e necessidades das pessoas, o que gera um conjunto de funcionamentos que as liberta “da dependência dos bens e da ação paternalista do Estado ou de outras instituições e, fortalece a identidade da pessoa e as condições para a sua realização pessoal e social”¹⁸⁶.

No século XIX, a polêmica em torno da democracia estava em saber se um país era apto ou não a esse regime político. No século XX, os teóricos se deram conta de que a questão formulada estava errada¹⁸⁷, ou seja, um país não tem de ser considerado apto para a democracia, mas tem de se tornar apto por meio dela. Essa mudança de orientação se traduz no reconhecimento da democracia como um regime universalmente relevante. Como registra Orlando Villas Bôas Filho, a “democracia parece gozar de um consenso sem precedentes na atualidade”¹⁸⁸, e mesmo “tomada a partir de diversos matizes, é incontestável que, de um modo geral, atribui-se a ela um valor positivo”¹⁸⁹. Conectado à ideia de união popular de governos legítimos, esse regime político “assume, assim, a força de um truísmo incontestável no que concerne à legitimação do poder político no Ocidente moderno”¹⁹⁰, havendo, portanto, “uma espécie de globalização política e ideológica que caminhará paralelamente à econômica”¹⁹¹.

O valor universal da democracia está no centro da abordagem da teoria de justiça de Amartya Sen, o que significa dizer que, para o filósofo, a democracia possui um valor moral inalienável e constitui o melhor regime de organização social para estruturar as condições de justiça. Sob esse enfoque, o “sistema jurídico, as condições de liberdade de expressão, os meios de comunicação livres, as formas amplas de participação [...] demonstram a força e a dinâmica desse regime”¹⁹².

p. 217, 254-255, 262.

¹⁸⁶ ZAMBAM, Neuro José. A teoria da justiça de Amartya Sen: as capacidades humanas e o exercício das liberdades substantivas. **EPISTEME NS**, [s. l.], v. 34, n. 2, p. 47-70, 2014, p. 56.

¹⁸⁷ SEN, Amartya. Democracy as a Universal Value. **Journal of Democracy**, p. 4.

¹⁸⁸ VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. Democracia: estado idílico da política? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 25, n. 74, 2010, p. 183.

¹⁸⁹ Idem.

¹⁹⁰ VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. Democracia: a polissemia de um conceito político fundamental. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, [S. l.], v. 108, 2013, p. 653.

¹⁹¹ Idem.

¹⁹² RYSZKOWSKI, Karol; ZAMBAM, Neuro José. Prevention and Fight against Avoidable Injustices from Amartya Sen. **Societas et iurisprudencia**, [s. l.], v. 9, n. 3, 2021, p. 121, tradução nossa. No original: “The legal system, conditions for freedom of expression, free media, wide forms of participation, among others, demonstrate the strength and dynamics of this system”.

Na teoria seniana, a democracia é vista sob dois prismas: institucional e de reflexão pública. A visão institucional, denominada “perspectiva de voto público”, concebe esse regime como um sistema de voto caracterizado por eleições abertas, livres e justas, em que o resultado da votação (boletins de voto)¹⁹³ materializa o governo da maioria¹⁹⁴. Outra visão está assentada na reflexão pública, “combinando discussões participativas com a tomada de decisões públicas”¹⁹⁵. O mecanismo eleitoral é apenas uma parte dessa complexa engrenagem democrática que sela o “compromisso de *proteger e utilizar* a reflexão pública¹⁹⁶ (incluindo a verificação de factos e outras aptidões para ajudar a compreensão pública e a comunicação)”¹⁹⁷.

Tomando emprestada a teoria de John Rawls¹⁹⁸, Sen considera a democracia não apenas como mecanismo eleitoral, mas também como acesso à informação relevante, como “raciocínio público”, uma oportunidade para discussão pública¹⁹⁹, participação interativa e coesão racional - elementos importantes de um “governo

¹⁹³ SEN, Amartya. **A escolha coletiva e bem-estar social**. Coimbra: Almedina, 2018, p. 461-462.

¹⁹⁴ Sen considera que a regra da maioria comporta dois desafios: (i) gerar escolhas sociais coerentes e inequívocas; (ii) investigar se as decisões da maioria são sensatas e aceitáveis em termos normativos. Mas não só, a regra da maioria funciona “como mecanismo de escolha social deve ser avaliado em termos de prioridades reais das pessoas, tomando nota de todos os valores que elas têm, e não apenas em termos de como devem votar se fossem dominadas apenas pelos seus limitados interesses pessoais”. SEN, Amartya. **A escolha coletiva e bem-estar social**. Coimbra: Almedina, 2018, p.466- 467. A leitura histórica da regra da maioria em relação à ascensão nazista alemã na década de 1930 se mostra equivocada. Existe uma falha histórica real em considerar que Hitler chegou ao poder depois de vencer uma votação de maioria, uma vez que seu partido – NSDAP (Partido Nacional Socialista dos Trabalhadores Alemães) não obteve a maioria dos votos nas eleições de março de 1933 - o seu desempenho foi inferior a 44% dos votos: “O que Hitler ganhou foi uma pluralidade (uma participação maior da votação do que qualquer outro partido), o que [...] é uma regra muito diferente da decisão por maioria”. SEN, Amartya. **A escolha coletiva e bem-estar social**. Coimbra: Almedina, 2018, p. 471.

¹⁹⁵ Idem, p. 462.

¹⁹⁶ A reflexão pública pode influenciar as decisões de voto, defender a legitimidade dos direitos das minorias e das liberdades pessoais. SEN, Amartya. **A escolha coletiva e bem-estar social**. Coimbra: Almedina, 2018, p.467.

¹⁹⁷ Idem, p. 462.

¹⁹⁸ Para Rawls, a democracia tem de assumir a forma de um raciocínio público construtivo e eficaz entre agentes cuja vontade política supere o autointeresse. Quando os cidadãos deliberam, trocam opiniões e testam seus argumentos sobre questões de interesse público. SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 359.

¹⁹⁹ Giovanni Sartori considera uma obviedade o fato de que as eleições não instituem um sistema democrático, dado que um partido político ditatorial ou teocrático, que ganha as eleições, não instaura uma democracia, mas se serve dela para destruí-la. Outro ponto da teoria de Sen criticado por Sartori está em tomar a democracia como discussão pública sem considerar quem detem o poder para tomar decisões, pois mesmo em regimes autoritários a discussão pública está presente e antecede à tomada de decisão, que é ato privativo do ditador. Assim, não se pode falar em democracia como discussão pública sem considerar quem é o titular do poder decisório. Outra divergência entre os autores está em que Sartori atribui à cultura e à civilização ocidental (gregos atenienses dos séculos V a III a.C.), a precedência da prática de deliberação pública, autenticamente democrática, recusando a primazia de outros povos defendida por Sen: indianos, chineses, japoneses, coreanos e turcos. SARTORI, Giovanni. **La democracia en treinta lecciones**. Cidade do México: Taurus, 2009, p. 108.

por discussão”²⁰⁰, que “exige que as discussões *precedam* as decisões a serem tomadas, em vez de fazerem rolar as cabeças [dos dirigentes] *após* a implementação de políticas inadequadamente discutidas”²⁰¹.

O fato de a democracia ter se tornado o regime político dominante no mundo contemporâneo desde o século XX²⁰² - o padrão “normal” de governo para quaisquer países nos cinco continentes - não a deixa imune a críticas. A primeira delas diz respeito à eficácia desse regime nos países mais pobres, precisamente sobre se produz resultados piores que os de um governo autoritário, no que tange ao crescimento econômico e ao desenvolvimento. A segunda, de natureza cultural, diz respeito à democracia se tratar de uma ideia propriamente ocidental²⁰³, divorciada dos valores fundacionais de outras culturas e sociedades.

Sobre a crítica quanto à eficácia da democracia, baseada na afirmação de que os regimes autoritários têm melhor *performance* que os regimes democráticos na promoção do desenvolvimento e do crescimento socioeconômico, dois pontos são considerados por Sen: (i) os direitos democráticos estão entre os componentes constitutivos do desenvolvimento; (ii) a afirmação empírica de uma relação negativa entre democracia e crescimento econômico não foi confirmada por estudos comparativos entre Índia e China²⁰⁴.

²⁰⁰ Esclarece Sen que se trata de expressão provavelmente cunhada por Walter Bagehot, embora celebrizada por John Stuart Mill na obra “Considerações sobre o governo representativo”, traduzida aqui como “governo por discussão”, mas também conhecida por “governança pelo debate” ou “governo pelo debate”. SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 358.

²⁰¹ SEN, Amartya. **A escolha coletiva e bem-estar social**. Coimbra: Almedina, 2018, p. 476. Refere-se o autor às políticas de austeridade, a que os governos europeus aderiram com pouca discussão pública prévia, que repercutiram na derrota de tais governos nas eleições subsequentes: eis a censura democrática a decisões desastrosamente autoritárias. De fato, não houve muita discussão em relação aos perigos das políticas escolhidas (autocraticamente). Um debate público mais amplo e livre a respeito da racionalidade econômica ou das consequências sociais das políticas de austeridade seria suficiente para rechaçá-las.

²⁰² A redemocratização da América Latina no período 1980-1990 é um retrato fiel dessa crença no regime democrático como o modelo de Estado no qual “os governados possam, com o grau de liberdade possível, escolher os governantes”. Além do continente americano, o segundo ciclo democrático (pós-1974) se espalhou pela paisagem política do sul da Europa (1974-1978) e da Europa Central e Oriental (1989-1993). BLANCO DE MORAIS, Carlos. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2021, p. 216.

²⁰³ SEN, Amartya. Democracia y sus raíces globales. In: SEN, Amartya. **El valor de la Democracia**. Tradução de Javier Lomeli. Barcelona: El Viejo Topo, 2006.

²⁰⁴ A esse respeito, Sen esclarece que a afirmação empírica de uma relação negativa entre democracia e crescimento econômico baseia-se no empirismo seletivo. Ao interpretar como bem-sucedida a experiência de países como Coreia do Sul ou Singapura, a análise empírica teria de distinguir entre *post hoc* e *propter hoc*, sendo certo que o sucesso econômico emerge em climas econômicos amigáveis, e não em climas políticos turbulentos. SEN, Amartya. What’s the point of

Em relação ao tópico (i), os direitos democráticos involucram as liberdades políticas, a livre manifestação individual do pensamento, a livre expressão dos órgãos de imprensa e a responsabilização dos governantes por suas escolhas políticas. Atribui-se um poder protetor à democracia, na medida em que contribui para a segurança humana - a proteção social aos vulneráveis – principalmente, quanto à prevenção de situações inesperadas (fomes coletivas, calamidades, epidemias), mas não só, como aponta Sen:

Mais ainda, para além do crescimento econômico, há também a questão da segurança humana. A democracia dá poder político aos vulneráveis, tornando os governantes responsáveis pelos seus erros. O fato de nunca ter ocorrido uma grande fome em um país democrático, com meios de comunicação social relativamente livres, ilustra apenas o aspecto mais elementar deste poder protetor. De fato, a contribuição da democracia para a segurança humana estende-se muito para além da prevenção da fome. Os pobres da florescente Coreia do Sul ou da Indonésia podem não ter pensado muito na democracia quando as situações econômicas de todos pareciam melhorar em conjunto nos anos 1980 e princípios dos anos 1990, mas quando as crises econômicas surgiram em 1997 (e as situações econômicas baixaram), a democracia e os direitos políticos e civis foram desesperadamente perdidos por aqueles cujos meios econômicos e vidas foram maltratados de forma incomum. A democracia tornou-se agora uma questão central nestes países, tal como aconteceu em muitos outros países da Ásia, África e América Latina²⁰⁵ (Tradução nossa).

O excerto acima deixa claro que a democracia exerce um papel importante não só na prevenção de graves crises econômicas, como também contribui para a diplomacia internacional, ao prevenir conflitos bélicos e obstar interesses corporativos. Neuro Zambam, em abordagem sobre o desenvolvimento sustentável e a democracia na teoria de Amartya Sen, considera o valor intrínseco da

democracy? **American Academy of Arts and Sciences Bulletin**. The 1878th Stated Meeting. 11 fev. 2004. Disponível em: <https://www.amacad.org/news/whats-point-democracy>. Acesso em: 20 out. 2021.

²⁰⁵ No original: “Furthermore, aside from economic growth, there is also the issue of human security. Democracy gives political power to the vulnerable by making the rulers accountable for their mistakes. The fact that no major famine has ever occurred in a democratic country with a relatively free media merely illustrates the most elementary aspect of this protective power. Indeed, democracy’s contribution to human security extends far beyond famine prevention. The poor in booming South Korea or Indonesia may not have given much thought to democracy when the economic fortunes of all seemed to go up and up together in the 1980s and early 1990s, but when the economic crises came in 1997 (and divided they fell), democracy and political and civil rights were desperately missed by those whose economic means and lives were unusually battered. Democracy has become a central issue in these countries now, as it also has in many other countries in Asia, Africa, and Latin America”. SEN, Amartya. What’s the point of democracy? **American Academy of Arts and Sciences Bulletin**. The 1878th Stated Meeting. Palestra proferida em 11 fev. 2004. Disponível em: <https://www.amacad.org/news/whats-point-democracy>. Acesso em: 20 out. 2021.

democracia²⁰⁶ como impulsionador de desenvolvimento social e destaca o papel de governos democráticos na prevenção de desigualdades evitáveis:

Inúmeras constatações empíricas confirmam a evolução das sociedades a partir da opção pela estrutura democrática. Os instrumentos de que as pessoas dispõem para manifestar a sua vontade, seu descontentamento, suas necessidades e seu apoio reafirmam o valor intrínseco da democracia. Entretanto, é necessário sublinhar que muitos países e, nestes, muitas pessoas, especialmente as mais pobres, permanecem excluídos dos benefícios da democracia. Esse é um dos principais desafios que as democracias contemporâneas precisam enfrentar.

[...] A importância da democracia e da sua capacidade de contribuir com a efetivação das políticas planejadas segundo o modelo de desenvolvimento sustentável revela-se em muitas evidências empíricas nas diferentes áreas da estrutura social. No delicado campo da satisfação das necessidades básicas, os governos democráticos responsáveis adotam mecanismos e condições para evitar graves deficiências [...]²⁰⁷.

²⁰⁶ A relação entre liberdade e democracia no pensamento seniano é gizada por Neuro Zambam: “A afirmação da liberdade como condição sem a qual não existe democracia tem como objetivo a construção e o equilíbrio, seja das ações sociais, seja das relações entre os seus respectivos atores, particularmente aqueles que, pela relevância da sua responsabilidade, têm o dever de conduzi-la a partir da efetivação dos direitos, representados pela busca da superação das gritantes desigualdades presentes nas sociedades contemporâneas”. ZAMBAM, Neuro José. **A teoria da justiça de Amartya Sen**: liberdade e desenvolvimento sustentável. 2009. 189 f. Tese (Doutorado em Filosofia) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009, p. 148. Flávio Comim considera falaciosa a argumentação que posiciona em lados contrários, liberdade e desenvolvimento, na medida em que “ao se dizer que as pessoas preferem comer a ser livres caracteriza-se um tipo de argumento muito utilizado por ditadores em países subdesenvolvidos para justificar suas intervenções. [...] De certo modo, podemos ver a luta por liberdades democráticas em vários países, como a Coréia do Sul, Tailândia, Paquistão etc, como prova contrária ao argumento de que as pessoas não dão muito valor às suas liberdades políticas. Para Sen, nossas liberdades políticas são essenciais, em um primeiro momento, para que tenhamos a abertura necessária para a formação de nossos valores, pois estes demandam direitos, liberdades e um nível de comunicação básico. Em seguida, são essenciais para que possamos expressar publicamente nossos valores e demandar atenção a eles através de liberdade de expressão”. COMIM, Flávio. **Além da liberdade**: Anotações críticas do desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen [recurso eletrônico]. [S.l.]: Independently Published, 2021. Importa registrar que, nos trabalhos de Sen, está presente a distinção entre “liberdade substantiva” e “liberdade instrumental”. A primeira abrange a oportunidade real de o indivíduo gozar de um estilo de vida diferente de outros, de ter a possibilidade de escolher entre alternativas e de realizar seus próprios objetivos – não se trata de uma liberdade qualquer -, enquanto a segunda, envolve as liberdades políticas, incluindo direitos civis, liberdade de expressão política, de crítica às autoridades, dentre várias assim reconhecidas. Segundo o autor: “Às vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso a água tratada ou saneamento básico. Em outros casos, a privação da liberdade vincula-se diretamente à carência de serviços públicos e assistência social, como por exemplo a ausência de programas epidemiológicos, de um sistema bem planejado de assistência médica e educação ou de instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais. Em outros casos a violação da liberdade resulta diretamente de uma negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade”. SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 17.

²⁰⁷ ZAMBAM, Neuro José, *op. cit.*, 2009, p. 133-134.

Essa passagem remete à fome coletiva²⁰⁸ - uma das graves privações evitáveis em governos democráticos, frequentemente referenciada por Sen: “Certamente é verdade que nunca houve uma fome coletiva em uma democracia multipartidária efetiva”²⁰⁹, com eleições regulares, partidos de oposição, liberdade de expressão e uma imprensa relativamente livre, por mais pobre que fosse o país²¹⁰. Não por acaso, a história das fomes coletivas guarda relação com regimes autoritários, como o colonialismo, os Estados de partido único e as ditaduras militares²¹¹. Destaca o autor que a democracia empodera politicamente o vulnerável, ao tornar o governante responsável por privações evitáveis:

Com uma imprensa em grande parte livre e eleições periódicas, nenhum governo pode sobreviver às consequências políticas de uma fome não evitada. E isso proporciona incentivo suficiente para que haja uma intervenção governamental imediata no sentido de impedir uma fome ameaçadora. Em todo o mundo, a fome continuou a ocorrer apenas em países que não dispõem de um sistema democrático funcional com uma imprensa livre²¹².

Os governantes de um país com frequência estão isolados, em suas próprias vidas, da miséria das pessoas comuns. Eles podem enfrentar uma calamidade nacional, como uma fome coletiva ou algum outro desastre, sem compartilhar o destino de suas vítimas. No entanto, se os governantes têm de encarar as críticas da opinião pública nos meios de comunicação e enfrentar eleições com uma imprensa sem censura, eles também têm um preço a pagar, e isso lhes dá um forte incentivo para tomar medidas oportunas para evitar essas crises²¹³.

Os excertos apresentam a relação entre o debate público e o incentivo político para evitar os episódios de fome coletiva. A esse respeito, importa considerar que, sendo proporção de flagelados pela fome inferior a 10% da população total, esse quantitativo (de eleitores) é insuficiente para impedir a recondução do líder político. O que torna esse flagelo uma hecatombe política é a

²⁰⁸ Além da fome, outras graves deficiências, que se reproduzem no mundo contemporâneo, são apontadas por Sen: Injustiça, desigualdade, pobreza, fome, tirania, ignorância, exclusão, exploração.

²⁰⁹ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 233.

²¹⁰ SEN, Amartya. El trabajo decente, un derecho humano. In: SEN, Amartya; STIGLITZ, Joseph; ZUBERO, Imanol. **Se busca trabajo decente**. Madri: Ediciones HOAC, 2007, p. 130.

²¹¹ Como exemplo de colonialismo, a Índia britânica; como Estados de partido único, a extinta União Soviética na década de 1930 e a China e como ditaduras militares, a Etiópia e a Somália.

²¹² SEN, Amartya. **A escolha coletiva e bem-estar social**. Coimbra: Almedina, 2018, p. 468.

²¹³ SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 370. Em outra passagem dessa obra, Sen reforça que é apenas o povo quem padece com uma fome coletiva: “Os governantes nunca passam fome. No entanto, quando um governo é responsável perante o público, e quando não há censura às notícias e à crítica pública, então o governo também tem um excelente incentivo para fazer tudo que é possível para erradicar as fomes coletivas”. SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 377.

argumentação pública, que mobiliza e ativa o público, a oposição²¹⁴ e a mídia para compor uma maioria contrária ao governo em exercício. Eis um papel importante da democracia: “fazer com que as pessoas se interessem, através de discussão pública, pelas dificuldades dos demais e tenham uma melhor compreensão das vidas alheias”²¹⁵.

Em paralelo à fome coletiva está a fome endêmica, o analfabetismo persistente, a ausência de educação escolar satisfatória, os quadros graves de desnutrição em populações vulneráveis e o acesso precário a serviços de saúde. Trata-se de privações persistentes que se registram no tempo presente, em escala global, e que podem receber uma atenção limitada no debate público. É que a “falta de atenção para uma privação generalizada ajuda a tolerar – e a continuar – a pobreza e a privação abjetas, apesar da presença de instituições democráticas extensivas”²¹⁶.

Interessa saber como remover as privações persistentes, mas não extremas, tornando-as uma causa eleitoral para engajar e motivar politicamente as pessoas, uma vez que tais privações não provocam o mesmo tipo de mobilização causado por calamidades e epidemias. A resposta está na “circulação de informação e de indignação nos meios de comunicação social, lideradas pelo compromisso e capacidade daqueles que estão envolvidos em debates políticos e movimentos sociais”²¹⁷.

Contudo, para alcançar uma efetiva difusão da informação e provocar indignação entre os meios de comunicação, é preciso estar atento ao funcionamento dos *mass media*, em relação à cobertura ou ao silêncio²¹⁸ em torno de temas como

²¹⁴ O papel da oposição no contexto democrático é indispensável para a evitação de fomes coletivas, como esclarece Sen: “A democracia dá à oposição oportunidade para pressionar pela mudança nas políticas, mesmo quando o problema tem uma longa história e é crônico, em vez de agudo e repentino, como no caso das fomes coletivas”. SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 384.

²¹⁵ SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 378.

²¹⁶ SEN, Amartya. **A escolha coletiva e bem-estar social**. Coimbra: Almedina, 2018, p. 469.

²¹⁷ SEN, Amartya. **A escolha coletiva e bem-estar social**. Coimbra: Almedina, 2018, p. 469.

²¹⁸ O silêncio voluntário da imprensa em relação à fome coletiva que se abateu sobre a Índia na década de 1940 foi retratada por Sen: “A fome coletiva de Bengala em 1943, que testemunhei quando era criança, foi possibilitada não apenas pela falta de democracia na Índia colonial, mas também pelas severas restrições a referências e críticas impostas à imprensa indiana, e pela prática de ‘silêncio’ voluntário sobre a fome coletiva que os meios de comunicação de propriedade britânica escolheram seguir (como parte de um suposto ‘esforço de guerra’, por medo de ajudar as forças militares japonesas que estavam então às portas da Índia, na Birmânia). O efeito conjunto do silêncio imposto à mídia e do seguido voluntariamente foi evitar o debate público substancial sobre a fome

analfabetismo, falta de cuidados de saúde, péssimas condições sanitárias, pois a pouca atenção a esses temas sensíveis os transforma em fraturas sociais perenes. O papel informativo de uma mídia livre e ativa contribui para minorar esse estado de coisas, conferindo voz e proteção aos vulneráveis, o que impacta na segurança humana.

Essa consideração é importante porque distingue o funcionamento democrático em situações extremas daquele em situações persistentes. Se de um lado a democracia alcança o sucesso de evitar a fome coletiva, de outro, pode não eliminar a fome persistente, advertindo Sen para a centralidade do envolvimento público – intervenção humana - em tais questões:

Porém, não é conveniente confiar apenas nas escolhas públicas da democracia, nem pode ser assumido que a reflexão pública completaria prontamente, dada uma imprensa livre e eleições justas, o processo democrático. O desenvolvimento ativo do envolvimento do público na abordagem das questões negligenciadas é um desafio não trivial. Não há absolutamente nada de automático no que respeita ao prazo provocado pelos potenciais frutos da democracia, que é uma oportunidade que tem de ser firmemente aproveitada, e não um dispensador de benefícios que circulam sem intervenção humana²¹⁹.

Já bem debatido o papel das instituições democráticas em termos de evitamento de privações, é preciso chamar atenção para o impacto provocado pela falta de democracia em relação ao bem-estar. O preço que se paga por um governo não-democrático repercute em graves restrições ao bem-estar, como analisado pelo autor nas economias da Indonésia e da Coreia do Sul²²⁰ na década de 1990, quando duas liberdades fundamentais foram suprimidas: a segurança protetora e a garantia de transparência.

A população vulnerável desses países pode não ter sentido falta da segurança protetora enquanto a economia caminhava bem, mas quando o estado de penúria se abateu, “a democracia e os direitos políticos e civis foram

coletiva na metrópole britânica [àquele tempo, a Índia era colônia britânica], inclusive no Parlamento londrino, que não discutiu o desastre nem considerou as políticas necessárias para enfrentá-lo (isto é, não até outubro de 1943, quando *The Statesman* [um jornal de Calcutá] o forçou a encarregar-se do assunto)”. SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 373. Para além do silêncio da mídia, a incapacidade dos dirigentes políticos em perceber que milhares de pessoas morriam nas ruas diariamente foi um erro grosseiro, que dificilmente ocorreria em um sistema democrático com crítica pública e pressão parlamentar. O drama social representado pelas fomes coletivas chegou ao fim com a independência da Índia em 1947. SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 374-376.

²¹⁹ SEN, Amartya. **A escolha coletiva e bem-estar social**. Coimbra: Almedina, 2018, p. 470-471.

²²⁰ Vide nota 217.

desesperadamente lembrados”²²¹ e a população se viu amordaçada e impotente, econômica e politicamente. É que o poder protetor da democracia não se percebe – inclusive em países democráticos – quando tudo transcorre a contento. Ele será percebido e invocado nos momentos de crise financeira, calamidades, epidemias ou privações, quando os vulneráveis demandarão alguma atenção do Estado para manterem sua própria subsistência²²².

Segurança e transparência são fatores que influem, direta ou indiretamente, na salvaguarda das condições de trabalho (decente) e na promoção de bem-estar, na medida em que, além de normas e convenções coletivas, os trabalhadores dependem de suas liberdades como cidadãos com voz e voto, para influir em decisões políticas e institucionais²²³. Na prática, a proteção contra a vulnerabilidade e os acontecimentos imprevistos depende em grande parte do bom funcionamento da participação democrática e dos incentivos políticos²²⁴.

Sen considera a democracia uma oportunidade que deve ser firmemente e apropriadamente aproveitada, a partir da discussão pública bem-informada e do exame sobre a veracidade dos fatos em debate. A informação é peça “fundamental para a escolha social inteligente, e a democracia tem muito a oferecer a este respeito, desde que [...] as oportunidades oferecidas pelas instituições democráticas sejam apropriadamente utilizadas”²²⁵.

Passando ao tópico (ii), a afirmação quanto à relação negativa entre democracia e crescimento econômico, decorrente do contraste entre Índia e China, é falaciosa. Esclarece Sen que a suposta incompatibilidade entre democracia e crescimento econômico se fundava em comparações iniciais entre “economias em rápido crescimento do Leste asiático, por um lado, e na Índia, por outro, com sua longa história de modesto crescimento do PIB de 3% ano”.

Se comparadas, a China superou a Índia em muitos aspectos, não só no crescimento econômico, mas também na educação básica e nos cuidados com a saúde. Registre-se que, embora a China tenha passado pelo episódio mais longo de

²²¹ SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 60.

²²² SEN, Amartya. El trabajo decente, un derecho humano. In: SEN, Amartya; STIGLITZ, Joseph; ZUBERO, Imanol. **Se busca trabajo decente**. Madri: Ediciones HOAC, 2007, p. 131.

²²³ Idem, p. 129-130.

²²⁴ Ibidem, p. 130.

²²⁵ SEN, Amartya. **A escolha coletiva e bem-estar social**. Coimbra: Almedina, 2018, p. 471; p. 473.

fome coletiva da história²²⁶, nas décadas seguintes passou a uma vantagem de 14 anos sobre a Índia em termos de longevidade de sua população²²⁷.

Contudo, comparações mais completas apontaram que esse estado de coisas começou a mudar a partir de 1979, quando essa vantagem caiu para 7 anos. Àquele tempo, a China contava com uma expectativa de vida de cerca de 67 anos, enquanto o estado indiano de Kerala, estruturado sob uma democracia multipartidária, tinha um número semelhante. O crescimento econômico da Índia iniciou na década de 1980 e deu uma guinada com as reformas econômicas na década seguinte e desde então alcançou grande progresso²²⁸. Não por acaso, por volta de 2004, a expectativa de vida em Kerala, ficou em cerca de 75 anos, superando os 70 anos da China, e a taxa de mortalidade infantil²²⁹ caiu de forma mais acentuada em Kerala do que na China.

No caso da China, Sen identificou nesses indicadores um problema a ser investigado quanto ao alcance dos benefícios das reformas econômicas chinesas a partir de 1979: as reformas eliminaram o seguro de saúde público gratuito, incorporando a modalidade de seguro de saúde privado, salvo quando fornecido pelo empregador (a minoria dos casos). Esse retrocesso na cobertura de saúde recebeu pouca resistência pública, diferentemente de como seria em um ambiente democrático multipartidário.

No tocante à Índia, Sen arremata que, se no passado era considerada a “prova viva” de que “os países democráticos estão destinados a crescer muito mais lentamente do que os autoritários, agora que seu crescimento econômico acelerou notavelmente”²³⁰, não mais é possível apontá-la como exemplo de lentidão econômica sob o comando democrático. Empiricamente, restou comprovado que a democracia não é inimiga do crescimento econômico.

No que tange à segunda crítica, é preciso considerar que a ideia de

²²⁶ Entre 1958 e 1961, sob o regime comunista instaurado por Mao Tse Tung, a China passou por um longo período de fome coletiva, causada pela recusa do governo em corrigir suas decisões políticas por mais de três anos. Certamente, segundo Sen, trata-se de uma recusa que não teria persistido em nenhuma democracia multipartidária funcional.

²²⁷ A esperança de vida na China oscilava em torno de 68 anos de idade até 1979, portanto quase 15 anos mais longa que na Índia, de 54 anos de idade.

²²⁸ SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 382.

²²⁹ Kerala tinha aproximadamente a mesma taxa de mortalidade infantil da China – 37 por mil, ao tempo das reformas chinesas de 1979. Por volta de 2004, a taxa de mortalidade infantil em Kerala era de 10 por mil, o que corresponde a um terço do que era a da China, 30 por mil, àquele tempo.

²³⁰ SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 382.

democracia como própria e exclusiva do mundo ocidental, está relacionada, historicamente, às eleições na Grécia antiga, sobretudo em Atenas²³¹ - o berço da democracia²³². Mas disso não se pode concluir que seja verdadeira a tese da natureza essencialmente ocidental ou europeia atribuída à democracia. Esse axioma pode ser rechaçado por três razões principais.

A primeira está no equívoco em classificar a Grécia antiga como parte integrante de uma tradição "europeia" ou "ocidental", cujos descendentes - godos e visigodos²³³ – são tidos como herdeiros legítimos da tradição eleitoral grega por serem parte da “linhagem europeia”, em detrimento dos povos antigos ao leste e ao sul da Grécia, como os egípcios, iranianos e indianos – não-europeus, com os quais os gregos antigos mantinham um intercâmbio intelectual muito ativo²³⁴.

A segunda razão está em que, embora Atenas fosse a única cidade-Estado a adotar a prática do voto²³⁵, muitos governos regionais perfilharam esse caminho nos séculos que se seguiram. Não há evidência histórica de que a experiência grega com eleições tenha impactado os países a oeste da Grécia – França, Alemanha, Grã-Bretanha, como fizera em cidades no Irã²³⁶ e na Índia.

A terceira razão está em que, embora o raciocínio público tenha florescido na Grécia antiga, também esteve presente em várias outras civilizações antigas

²³¹ Sobre os valores fundamentais e as instituições da democracia ateniense, assim como a respeito do impacto da legislação civil de Sólon e das leis eleitorais de Clístenes para ampliação da participação política dos concidadãos, confira a obra: LIMA FILHO, Acácio Vaz de. **O Poder na Antiguidade: aspectos históricos e jurídicos**. São Paulo: Ícone, 1999.

²³² Sen destaca que “foi realmente na Grécia antiga que a ideia de democracia tomou forma e foi seriamente colocada em prática, ainda que em escala limitada, antes de cair e ser substituída por formas mais autoritárias e assimétricas de governo (Tradução nossa)”. SEN, Amartya. *Democracy as a Universal Value*. **Journal of Democracy**, p.4.

²³³ SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 55. SEN, Amartya. **A escolha coletiva e bem-estar social**. Coimbra: Almedina, 2018, p. 463.

²³⁴ SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 364.

²³⁵ A respeito do voto, Sen o considera como “uma forma natural de resolver as diferenças sociais entre as pessoas – através da realização de eleições, organização de referendos ou mandatos políticos. [...] Se o voto por maioria não existisse como uma prática, teria de ser inventado – para resoluções políticas [...]”. SEN, Amartya. **A escolha coletiva e bem-estar social**. Coimbra: Almedina, 2018, p. 340.

²³⁶ Além da cidade de Báctria no Irã, Sen ressalta que, desde o tempo de Alexandre o Grande, a cidade de Susa, no sudoeste do Irã, já contava com órgãos de participação coletiva - um conselho eleito e uma assembleia popular, portanto, já haviam sido incorporados elementos democráticos na administração municipal. Os magistrados eram propostos pelo conselho e eleitos pela assembleia – órgãos colegiados. A luta pela liberdade eleitoral que ocorreu no Irã ao tempo do Ayatollah Khamenei esteve centrada nos direitos políticos reconhecidos no Irã há dois mil anos. SEN, Amartya. *What’s the point of democracy?* **American Academy of Arts and Sciences Bulletin**. The 1878th Stated Meeting. Palestra proferida em 11 fev. 2004. Disponível em: <https://www.amacad.org/news/whats-point-democracy>. Acesso em: 20 out. 2021.

como na Índia²³⁷ e no Japão²³⁸. Para compreender as raízes da democracia no mundo, é preciso buscar a “história da participação popular e da razão pública em diferentes regiões e países”²³⁹ - e não apenas na Europa e América do Norte.

A releitura das lições do passado democrático, desde suas origens contribui para a concretização de um propósito contemporâneo da democracia que contemple a convivência equilibrada e tolerante entre as pessoas²⁴⁰. É certo que a estrutura institucional da prática democrática na contemporaneidade, é produto da experiência europeia e americana dos últimos séculos e nisso se reconhece como um grande feito ocidental²⁴¹. Trata-se de uma formulação sofisticada “muito nova no mundo – é praticada por não mais do que duzentos anos; contudo [...] expressa uma tendência na vida social com uma história muito mais longa e difundida”²⁴², de profundo fascínio pela governança participativa.

Esse esforço histórico serve para ressaltar a importância da discussão pública, da formação do “raciocínio público” como um tema recorrente em países do mundo não-ocidental e para reafirmar que, embora se notem influências europeias

²³⁷ Na Índia, foram realizadas as primeiras reuniões abertas ao público nos conselhos budistas, onde pessoas com diferentes pontos de vista se reuniam para discutir as suas diferenças. O primeiro destes grandes conselhos realizou-se em Rajagriha pouco depois da morte de Gautama Buda há vinte e cinco séculos. O mais grandioso destes conselhos - o terceiro - ocorreu sob o patrocínio do Imperador Ashoka, que tentou codificar e propagar as regras para discussão pública, dentre as quais (i) a contenção da fala para evitar a exaltação e (ii) a homenagem a outras seitas quando do momento de discussão. SEN, Amartya. What's the point of democracy? **American Academy of Arts and Sciences Bulletin**. The 1878th Stated Meeting. Palestra proferida em 11 fev. 2004. Disponível em: <https://www.amacad.org/news/whats-point-democracy>. Acesso em: 20 out. 2021.

²³⁸ No Japão, o príncipe budista Shotoku produziu uma Constituição com 17 artigos que trazia em si a previsão de que os assuntos importantes devam ser discutidos em meio a várias pessoas e não decididos por apenas uma. SEN, Amartya. What's the point of democracy? **American Academy of Arts and Sciences Bulletin**. The 1878th Stated Meeting. Palestra proferida em 11 fev. 2004. Disponível em: <https://www.amacad.org/news/whats-point-democracy>. Acesso em: 20 out. 2021.

²³⁹ SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 356.

²⁴⁰ Neuro Zambam trata da fundamentação da democracia e de sua justificativa moral a partir da releitura e reconfiguração das lições do passado, atualizando-as para diferentes contextos: “O acelerado processo de integração dos povos, a expressão de suas características e a publicização das inúmeras deficiências que assolam um significativo número de pessoas e países demonstram a bifurcação entre o ideal herdado da história e as condições reais para a concretização de propostas mínimas e necessárias para a convivência equilibrada e tolerante. [...] A vitalidade da democracia depende da sua capacidade de renovação. Essa dinâmica supõe a necessidade de exposição dos seus feitos e limites para a repercussão pública e o desenvolvimento de instituições, mecanismos e recursos que a protejam para que as diferenças e os diferentes tenham condições de exercer a cidadania com liberdade”. ZAMBAM, Neuro José. A cultura democrática contemporânea: reflexão sobre o reconhecimento moral e o equilíbrio social. In: CUNHA, Paulo Jorge Fonseca Ferreira da; AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes de. **Palimpsesto: a democracia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 62-63.

²⁴¹ SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 357.

²⁴² Idem, p. 357-358.

nas ideias associadas à democracia ao longo do tempo, não é possível considerá-la como uma ideia essencialmente ocidental, mas como “resultado de um consenso que surgiu desde o iluminismo e a Revolução Industrial e particularmente no século XIX”²⁴³.

Superadas as críticas, interessa discutir a democracia como valor universal. É sabido que, embora não seja universalmente praticada, nem mesmo uniformemente aceita²⁴⁴, a democracia alcançou o *status* de ser tomada como um valor universal. Dentre os argumentos manejados para contestar essa afirmação, dois merecem destaque. O primeiro considera que a simples falta de unanimidade é prova suficiente de que a democracia não é um valor universal. O segundo suscita os contrastes regionais relacionados a circunstâncias econômicas (pobreza) e culturais (disciplina) para considerar, respectivamente, que os pobres estariam interessados em se alimentar e não em democracia e que os asiáticos valorizam a disciplina e não a liberdade política.

Ambos os argumentos são falaciosos. Primeiro, porque para considerar um valor como universal não é preciso a concordância de todas as pessoas a esse respeito. Atingir a unanimidade sobre qualquer tema é um objetivo inalcançável em uma sociedade cada vez mais complexa, plural e diversa. O valor universal de algo está em que as pessoas, independente do lugar em que estejam, vejam motivos para considerar algo como valioso. Sob esse prisma, a falta de concordância universal sobre a democracia não é um critério satisfatório para se remover o valor universal²⁴⁵.

No que tange ao segundo argumento, três pontos devem ser gizados: (i) a

²⁴³ No original: “The practice of democracy that has won out in the modern West is largely a result of a consensus that has emerged since the Enlightenment and the Industrial Revolution, and particularly in the last century or so”. SEN, Amartya. Democracy as a Universal Value. **Journal of Democracy**, p.15.

²⁴⁴ Sen considera que, em um futuro distante, quando as pessoas olharem para o que aconteceu no século XX, terão dificuldade em não dar primazia à emergência da democracia como forma de governo predominantemente aceitável. SEN, Amartya. Democracy as a Universal Value. **Journal of Democracy**, p. 4. André Hauriou *et al* a respeito da democracia como a mais insigne conquista do mundo, lançam não da expressão celebrizada por Paul Valéry “*un mot qui chante*” – uma palavra cantante -, para traduzir o encantamento que esse regime produziu na Europa. HAURIUO, André; GICQUEL, Jean; GÉLARD, Patrice. **Droit constitutionnel et institutions politiques**. 19 ed. Paris: Montchrestein, 2003.

²⁴⁵ Aponta Sen que toda alegação de que algo tem um valor universal envolve uma análise contrafactual, isto é, uma análise sobre algum valor em uma alegação que as pessoas ainda não consideraram adequadamente. Trata-se de uma presunção implícita. SEN, Amartya. Democracy as a Universal Value. **Journal of Democracy**, p.12.

democracia exerce um papel protetor importante para os pobres, prevenindo situações evitáveis, como fomes coletivas e epidemias; (ii) há poucas evidências de que os pobres preferem se alimentar a viver em um país democrático; (iii) a devoção à disciplina não é algo próprio do gosto asiático, está presente também em clássicos ocidentais que hostilizam a liberdade política.

A respeito do tópico I, conclui Sen que as pessoas com carência econômica precisam de uma voz política e que a democracia as auxilia na compreensão e definição de suas necessidades econômicas, dado que não é a democracia um luxo que pode esperar a chegada da prosperidade.

Seguindo a linha argumentativa desenhada no tópico II, o autor recupera o caso do estado indiano de Kerala, cujos eleitores – um dos mais pobres do mundo àquele tempo - foram chamados a decidir sobre uma alternativa que propunha a supressão de liberdades políticas - estado de emergência proposto por Indira Gandhi na década de 1970 – e optaram por rejeitar essa alternativa²⁴⁶, mostrando se tratar de um povo “não menos interessado em protestar contra a negação das liberdades e direitos básicos do que em reclamar da privação econômica”²⁴⁷.

No que tange ao tópico III, o autor chama atenção para a impossibilidade de se considerar os escritos autoritários sobre disciplina e ordem, do passado asiático (e ocidental), para fundamentar a tese de que os valores asiáticos de lealdade à família e obediência ao Estado são hostis à democracia, sobretudo quando tal interpretação é oriunda de líderes políticos que atuam como porta-vozes de governos autoritários e que não se submetem a um escrutínio crítico:

Desprezar a plausibilidade da democracia como um valor universal devido à presença de alguns escritos asiáticos sobre disciplina e ordem seria semelhante a rejeitar a plausibilidade da democracia como uma forma natural de governo na Europa ou América de hoje, com base nos escritos de Platão ou de Aquino (sem mencionar a literatura medieval em apoio às Inquisições) (Tradução nossa)²⁴⁸.

Cabe neste tópico mencionar outra crença que paira sobre uma suposta hostilização dos países do Oriente Médio à democracia²⁴⁹. O fato de que a democracia como sistema institucional não tenha sido predominante no passado desses países – como não o fora no Ocidente -, não induz à conclusão de que eles sejam

²⁴⁶ Comim, Flávio, *op.cit.*, n. p. SEN, Amartya. Democracy as a Universal Value. **Journal of Democracy**, p.13.

²⁴⁷ SEN, Amartya. Democracy as a Universal Value. **Journal of Democracy**, p.13.

²⁴⁸ SEN, Amartya. Democracy as a Universal Value. **Journal of Democracy**, p.15.

²⁴⁹ SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 367.

refratários à democracia. Sob o enfoque histórico, argumenta Sen que a participação política e o debate público compõem a idiossincrasia do Oriente Médio:

A história do Oriente Médio e a do povo muçulmano também incluem um grande número de episódios de discussão pública e participação política através do diálogo. Nos reinos muçulmanos centralizados no Cairo, em Bagdá e Istambul, no Irã, na Índia ou mesmo na Espanha, havia muitos defensores da discussão pública. O grau de tolerância da diversidade de pontos de vista era frequentemente excepcional em comparação com a Europa [...] A ilusão de um destino inevitavelmente não democrático do Oriente Médio é um modo de pensar que gera confusão e grave enganos sobre apolítica internacional ou a justiça global de hoje, causando-lhes danos²⁵⁰.

Outro ponto digno de nota está na crença de que a democracia como regra da maioria fustiga os direitos das minorias. O desafio entre honrar a regra da maioria e garantir os direitos das minorias passa pela defesa de valores mais amplos, como a tolerância e a inclusão, que atravessam as barreiras divisionistas entre uma comunidade sectária e outra.

Nesse contexto, Sen destaca a importância de reconhecer um elo em comum entre comunidades sectárias, sobretudo se vista democracia como o governo de uma quantidade de minorias, que variam em número, tamanho e diversidade²⁵¹, apontando para as identidades plurais dos seres humanos:

Por exemplo, hindus, muçulmanos, sikhs e cristãos na Índia não apenas compartilham uma nacionalidade, mas, dependendo dos indivíduos, podem compartilhar outras identidades, como uma língua, uma literatura, uma profissão, uma localidade e muitas outras classificações. A política democrática oferece a oportunidade de discutir essas filiações não sectárias e suas reivindicações rivais sobre as divisões religiosas²⁵².

Os laços construídos pela democracia, muito mais do que por instituições democráticas, servem como proteção contra a violência sectária decorrente das diferenças entre indivíduos. Nesse contexto, o êxito da prática democrática “depende de nossos padrões de comportamento real e do funcionamento das interações políticas e sociais”²⁵³, a demandar uma abordagem *nyaya*²⁵⁴ da democracia.

²⁵⁰ Idem, p. 368-369.

²⁵¹ DAHL, Robert. **A Preface to Democratic Theory**. Expanded edition. Chicago: Chicago University Press, 2006, p. 133.

²⁵² SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 387-388.

²⁵³ Idem, p. 388-389.

²⁵⁴ De acordo com Sen, *niti* e *nyaya* são termos alinhados à compreensão de “justiça” no sânscrito antigo, todavia sob diferentes dimensões: enquanto *niti* se relaciona ao aspecto institucional, organizacional, formal ou procedimental da justiça, *nyaya* se refere à justiça praticada na realidade, em vista dos resultados que produz na vida das pessoas. Sen toma emprestada essas expressões para se referir à democracia eleitoral (eleição e voto secreto) e à democracia como “governo pelo

Segundo essa abordagem, a democracia deve ser compreendida de forma ampla, dialógica e participativa como argumentação pública racional (“*nyaya* democrático”), que comporte eleições e votos - uma compreensão restrita e institucional da democracia (“*niti* eleitoral”), e que acomode “a importância dos direitos das minorias sem ignorar os votos da maioria como parte da estrutura total da democracia”²⁵⁵.

Diante dos argumentos levantados neste tópico, a síntese do pensamento de Sen está em que a democracia exerce três papéis funcionais na vida das pessoas - constitutivo, instrumental e construtivo - contribuindo não só para a abertura na formação de valores, como também para a expressão pública de valores e para a reivindicação de atenção a eles.

O papel constitutivo (ou intrínseco) se justifica porque as liberdades políticas têm uma importância intrínseca para a vida e o bem-estar humano, isto é, importam por si mesmas independentemente das consequências que possam gerar. Sob esse prisma, impedir a participação do indivíduo na vida política da comunidade implica uma grande privação ao ser humano como ser social, titular do direito de ter vez e voz.

O papel instrumental (ou de proteção) está não só no debate das necessidades (sociais, econômicas, culturais) como pauta de reivindicação política e de expressão pública, mas também na geração de incentivos políticos, que adquirem importância prática quando os países são acometidos por crises econômicas e sociais graves ou por erros políticos não corrigidos. Em síntese, o mérito da proteção reside: (i) na definição das necessidades por meio de discussão pública, da troca de saberes, experiências e análises; e (ii) na indução de respostas políticas às demandas oriundas de tais necessidades.

O papel construtivo, diz respeito à formação de valores e à compreensão das necessidades, direitos e deveres²⁵⁶. Mas não só. Abrange a viabilidade das rei-

debate” (eleição, voto, participação, informação, interação, discussão), tratando-as, respectivamente como “*niti* eleitoral” e “*nyaya* democrático”. SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 386. Uma perspectiva *niti* é focada nas instituições e nas regras que compõem tais instituições, mas se o propósito é conhecer o mundo real e o sofrimento produzido pela injustiça, deve-se complementar essa perspectiva com uma abordagem *nyaya*. A distinção entre *niti* e *nyaya* é semelhante a outra distinção bem conhecida no pensamento jurídico ocidental: lei nos livros x lei em ação. Cf. ARJONA, C. et al. The Idea of Justice. **International Journal of Law in Context**, Cambridge, v. 8, n. 1, p. 155-178, mar. 2012.

²⁵⁵ SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 386.

²⁵⁶ COMIM, Flávio, *op.cit.*, n. p.; SEN, Amartya. Democracy as a Universal Value. **Journal of Democracy**, p.11.

vindicações políticas e a ordenação de pautas e valores prioritários que demandam atenção política imediata. Conceber quais são as necessidades e até mesmo compreendê-las exige o exercício de direitos políticos e civis, na medida em que o processo de geração de escolhas informadas e ponderadas passa por alguma discussão pública e ausculta atenta de questões sociais. Esse processo orienta a formação de valores e a ordenação de prioridades, e desaconselha a tomada de preferências sem passar por discussão pública.

A partir da análise desse quadro multifuncional, pode-se concluir que o valor da democracia não está em apenas um dos papéis – constitutivo, instrumental ou construtivo –, mas no conjunto de oportunidades que proporcionam²⁵⁷ – proteção, argumentação pública, participação política –, o que faz com que as pessoas tenham razões suficientes para considerá-la valiosa. A democracia como valor universal desborda nuances de cunho regional, rechaça a unanimidade, a disciplina ou a ordem como fundamentos contrários à liberdade política – quer no mundo asiático, quer no ocidental –, transcende culturas, tabus imaginários, discursos autoritários e predisposições civilizacionais impostas no passado²⁵⁸.

Compreende-se a democracia como a forma de exercício da “condição humana de fala, de comunicação, de vivência”²⁵⁹ e de agência, que permite ao ser humano se relacionar, se comunicar e construir interações sociais livremente. A abordagem da democracia como forma de vida se distancia da concepção mecanicista eleitoral ou de mero processo decisório, e resgata o valor intrínseco da liberdade como expressão e realização da condição humana em suas múltiplas facetas – é uma forma que, além de ampliar o espaço de participação de categorias historicamente excluídas²⁶⁰, impacta, positivamente, na qualidade de vida das pessoas²⁶¹.

²⁵⁷ É importante destacar na visão de Sen que a democracia desempenha um papel importante para a escolha social inteligente desde que “as oportunidades oferecidas pelas instituições democráticas sejam apropriadamente utilizadas”. SEN, Amartya. **A escolha coletiva e bem-estar social**. Coimbra: Almedina, 2018, p. 473.

²⁵⁸ SEN, Amartya. Democracy as a Universal Value. **Journal of Democracy**, p. 16.

²⁵⁹ FRÖLICH, Sandro. A democracia a partir da concepção de Amartya Sen. **Revista Reflexões**, Fortaleza, ano 9, n. 17, jul-dez, 2020, p. 26-44.

²⁶⁰ Realça Frölich que a argumentação pública decorrente da prática democrática “é uma forma de exposição e demonstração da realidade, principalmente de possibilidade de dar visibilidade às categorias sociais menos abastadas. É uma possibilidade de alçar ao púlpito aqueles que pouco são considerados ou ouvidos; que se façam ouvir os desejos e interesses não apenas dos detentores históricos do poder político e econômico, mas também das massas, das minorias, dos vulneráveis, etc. Visualiza-se assim, lucidamente, uma contraposição à concepção econômica da democracia”. FRÖLICH, Sandro. A democracia a partir da concepção de Amartya Sen. **Revista**

Sob esse enfoque, submeter a democracia ao escrutínio crítico, como valor universal e como forma de vida é uma oportunidade para desfazer equívocos em torno de supostas tensões entre democracia, desenvolvimento, valores orientais, regra da maioria e direitos das minorias, dentre outras crenças aqui suscitadas e rebatidas a partir do esforço teórico e empírico de Amartya Sen.

É certo, porém que não se pode fechar os olhos às críticas ao pensamento seniano. Uma delas é a impossibilidade de haver nas redes sociais digitais, um debate público em escala, que seja de fato profícuo e racional em meio ao cenário contemporâneo de pouca informação e muita desinformação. Outra, diz respeito à falta de uma ferramenta adequada para vincular o representante ao representado, tornando as decisões políticas mais próximas do interesse da coletividade.

Pensando em estratégias para superar esses reveses, algumas proposições podem ser feitas. A primeira delas é preparar a cidadania para o debate (dentro e fora das redes sociais), por meio de uma preparação informacional adequada, que passe pela educação e pela escolha de bases idôneas de informação, a fim de compor um estofo argumentativo, valorativo e epistêmico do cidadão.

A segunda é refrear a produção de “cortina de fumaça”²⁶² na discussão pública, e a esse respeito, propõe-se que a participação dos debatedores seja organizada em três eixos principais: (i) os interlocutores setorizados (representantes de categorias econômicas e profissionais); (ii) os responsáveis pela decisão política (representantes eleitos); e (iii) aqueles a quem incumbe a *expertise* técnica (órgãos técnicos públicos e privados).

A terceira é tornar o representante mais responsivo aos anseios dos representados por meio de ferramentas de controle da atividade política, de pressão política da oposição, e melhoria da qualidade do debate público não só no momento que

Reflexões, Fortaleza, ano 9, n. 17, jul-dez, 2020, p. 26-44.

²⁶¹ Idem, p. 39.

²⁶² Usa-se o a expressão “cortina de fumaça”, embora outra seja mais alinhada a Sen - “nuvem de tinta” – utilizada pelo autor para se referir à confusão provocada no ambiente quando uma sépia ameaçada lança tinta para esconder seus movimentos. A analogia da tinta escamoteia o real propósito do interlocutor ao tomar parte do debate público: desviar o foco do debate ou esconder o auto-interesse. No exemplo trabalhado pelo autor é mencionado o romance “Contraponto” de Aldous Huxley, no qual o protagonista Sydney fez uso dessa estratégia (nuvem de tinta) para se dedicar a outro propósito, sem levantar suspeita. Só não contava que, pela forma tão extensa e tão insistente com que se debruçava sobre certo tema, sua estratégia fosse descoberta. Cf. SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 356.

antecede a escolha dos representantes nas eleições, mas continuamente, fazendo presente, nos eleitos, a lembrança da dependência para com os eleitores²⁶³.

Em tempos hostis à democracia como regime político, como valor universal e como forma de vida, o pensamento de Sen, não tendo a pretensão de apresentar uma solução única para todos os desenhos democráticos existentes, dissipa falsas tensões e confere um novo frescor à prática democrática, ao lançar luz sobre elementos importantes para o agir político coletivo – (i) argumentação pública; (ii) transparência; (iii) imprensa livre e independente; (iv) oposição atuante.

Por fim, o estudo da democracia como valor universal e como forma de vida deve remeter à ideia de liberdade política materializada na argumentação pública. É a argumentação a linha mestra que permite compreender a ideia de justiça associada à prática democrática, na medida em que “as exigências da justiça só podem ser avaliadas com a ajuda da argumentação pública, e se essa argumentação está [...] relacionada com a ideia de democracia, então existe uma íntima conexão entre a justiça e a democracia”²⁶⁴, uma vez que ambas compartilham características próprias do debate público.

Por fim, interessa registrar que a ideia de justiça não se alinha à prática da democracia tradicional e organizacional²⁶⁵, concebida por meio de eleições e voto secreto – *niti* eleitoral -, mas sob uma compreensão de democracia mais ampla e

²⁶³ James Madison no Artigo Federalista n. 57 chamou atenção para a necessidade de os representantes manterem vívida “a lembrança permanente de sua dependência para com o povo”, sob pena de, na próxima eleição terem de “descer ao nível de que foram guindados, e no qual permanecerão para sempre, a menos que o desempenho confiável de seu mandato os tenha credenciado a sua renovação”. HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **Os artigos federalistas**. São Paulo: Faro Editorial, 2021, artigo n. 57, p. 303. Trata-se da retrospectiva sobre o voto (*leadership selection*) ou voto retrospectivo, que considera as eleições como o momento ideal para avaliar o desempenho pretérito do candidato quando da gestão da coisa pública. A partir do resultado dessa assepsia, se faz a seleção do líder, reelegendo-o para mais um mandato ou substituindo-o. ACHEN, Christopher H.; BARTELS, Larry M.. **Democracy for realists: why elections do not produce responsive government**. Princeton: Princeton University Press, 2017, p. 214.

²⁶⁴ SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 360.

²⁶⁵ Aponta Sen que a concepção tradicional de democracia foi defendida pelo cientista político Samuel Huntington, sob o mote de que “Eleições abertas, livres e justas são a essência da democracia, o inevitável *sine qua non*”. Cf. HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática, 1994.

De fato, não se remove a importância do voto e das eleições como uma parte importante “do modo como a razão pública opera em uma sociedade democrática”, considerando que a “eficácia das votações depende fundamentalmente do que as acompanha, como a liberdade de expressão, o acesso à informação e a liberdade de discordância”. Ressalta que o voto, de forma isolada, pode resultar em “vitórias eleitorais de tiranias que governam regimes autoritários, no passado e nos dias de hoje, como por exemplo na atual Coreia do Norte”. SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 361.

atual, como “governo por meio de discussão”, cujos pontos centrais são a participação política, o diálogo e a interação pública²⁶⁶ - *nyaya* democrático. Sob esse foco, “uma mídia livre, enérgica e eficaz pode facilitar o necessário processo de debate”²⁶⁷ e contribuir não apenas para a democracia, como também para a busca da justiça em geral.

1.4 Forças antidemocráticas sob novos arranjos autoritários

Este tópico trata das forças antidemocráticas que permeiam o tecido social mesmo após a Era dos golpes de Estado. Examina as novas padronagens autoritárias no século XXI que, sem romper com o Estado de Direito, alteram, pontualmente, alguns elementos da democracia como a proteção dos direitos das minorias, a realização de eleições livres, justas e competitivas e a independência dos poderes. Sem a pretensão de construir uma fenomenologia antidemocrática, esta seção apresenta três flancos possíveis de análise. O primeiro trata dos autoritarismos no século XXI, examinados a partir de quatro subcategorias: o constitucionalismo abusivo, o constitucionalismo autoritário, o autoritarismo competitivo e o autoritarismo furtivo,

O segundo aborda o populismo, concebido como um movimento de destruição potencial da democracia em seu próprio nome, a partir do tensionamento da dicotomia amigo-inimigo trasposta para o conflito “povo x elite”. O terceiro cuida da guinada de forças extremistas no cenário político, com foco na disseminação de ideias antidemocráticas em plataformas de comunicação digitais, em um ambiente tecnopolítico. São três subseções, portanto, que descrevem, adiante, o *standard* contemporâneo da antidemocracia.

1.4.1 Autoritarismos no século XXI: um *menu* variado

“A democracia não goza no mundo de ótima saúde, como de resto jamais gozou no passado, mas não está à beira do túmulo”, já vaticinava Norberto Bobbio no prefácio de sua obra sobre o futuro desse regime. Essa exortação é dos anos de 1980, década na qual os contextos políticos eram de crise econômica, guerra fria,

²⁶⁶ SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 360.

²⁶⁷ Idem, p. 371.

transições democráticas e processos de constitucionalização de direitos em escala mundial. A democracia como “ideia política dotada de mais força e penetração no ímo da sociedade contemporânea”²⁶⁸ não mais subsiste.

O estado de crise se abate sobre o regime democrático quando a realidade se mostra insatisfatória para os cidadãos. Amortecida no Sul e Norte global, a ideia de democracia como mera operação do sistema de eleições, não tardou a emergir o desencanto dos cidadãos com essa mecânica, e a florescer movimentos de cunho antidemocrático, que, embora de ideologia muito confusa, “se alimentam do desprestígio que afeta tanto os partidos tradicionais como o governo, e rechaçam a democracia liberal”²⁶⁹, salvo quando as eleições resultam em um meio idôneo para levá-los ao poder”²⁷⁰.

Não falta húmus social e econômico para o avivamento da militância antidemocrática, considerando o desafio ínvio, sobretudo na latitude ibero-americana, de tentar consolidar a democracia representativa em cenários sociais degradados pela pobreza, pela desigualdade social e pela polarização ideológica. Realidades nas quais, de um lado, os regimes de acúmulo de riqueza fomentam a marginalidade e a exclusão, e de outro, o Estado reduz seu tamanho, mostrando sua incapacidade em lidar com uma crise de amplo espectro²⁷¹.

Inobstante a ação externa em direção ao núcleo da democracia (força centrípeta), causadora de erosão, é possível pensar também no movimento em sentido contrário, direcionado para fora do sistema (força centrífuga), que, igualmente produz sua destruição²⁷². Nesse último caso, trata-se de um conjunto de fatores que

²⁶⁸ BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta**: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 198.

²⁶⁹ Sobre a compreensão do termo “democracia liberal” e seu uso como sinônimo de democracia, Yascha Mounk se mostra reticente. Considera a primeira como expressão de respeito aos direitos individuais, enquanto a segunda, como um regime constituído pelo povo que leva em conta a vontade da maioria e o respeito aos direitos individuais. MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia**: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. São Paulo: Companhia das Letras, 2019..

²⁷⁰ Tradução nossa. No original: “Aunque de ideología muy confusa, estos movimientos se nutren principalmente del desprestigio que afecta tanto a los partidos tradicionales como al gobierno de los políticos y rechazan a la democracia liberal, salvo en la medida en que las elecciones puedan resultar un medio idóneo para llevarlos al poder”. NUN, José. **Democracia**: gobierno del pueblo o gobierno de los políticos? Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 149.

²⁷¹ NUN, José. **Democracia**: gobierno del pueblo o gobierno de los políticos? Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 151.

²⁷² Desde o século passado, se fazia alusão à destruição da democracia por forças exógenas instrumentalizadas por debilidades geradas pela própria democracia. O ministro da propaganda nazista, Joseph Goebbels foi celebrado por professar essa ideia: “Sempre será uma das melhores piadas da democracia o fato de que ela dá aos seus inimigos mortais os meios para destruir a si

somados a mecanismos pouco perceptíveis, podem provocar a auto-eliminação do regime, como: (i) desigualdades sociais; (ii) privilégios econômico-financeiros; (iii) passividade dos cidadãos; (iv) ameaça de esclerose das instituições²⁷³. Esses fatores espelham promessas não cumpridas pela democracia²⁷⁴ e se tornam visíveis na distorção que separa a ideia-força do regime de sua realidade implacável.

Outra construção teórica aponta para um processo vertical de degeneração democrática, denominado “processo desconstituente”, que opera em sentido ascendente de baixo (base) para cima (cúpula) e descendente, comum a quase todas as democracias ocidentais, segundo a lógica que lhe aplica Luigi Ferrajoli: a política pode ser desconstituente (ao invés de constituinte) e assumir formas não-violentas nem diretamente destrutivas como os confrontos bélicos e os fascismos do século passado²⁷⁵.

Sob essa orientação, de forma pacífica e por meio de silenciosas evoluções autoritárias, a democracia e os direitos podem ser vergastados, de cima, com políticas inconstitucionais, e, de baixo, com menoscabo à defesa e ao exercício de direitos²⁷⁶. Em análise retrospectiva, Ferrajoli argumenta que, no passado, fascismo e nazismo destruíram, de cima, a democracia e os direitos, mas o fizeram devido à situação que já havia em baixo, ao passo que hoje, os direitos são vergastados, de

própria” (Tradução nossa). No original: “Das wird immer einer der besten Witze der Demokratie bleiben, daß sie ihren Todfeinden die Mittel selber stellte, durch die sie vernichtet wurde”. GOEBBELS, Joseph. **Der Angriff: Aufsätze aus der Kampfzeit**. Munique: Zentralverlag der NSDAP, F. Eher Verlag, 1935, p. 61. Disponível em: <https://archive.org/details/DerAngriff-AufsätzeAusDerKampfzeit>. Acesso em: 15 jan. 2022. A ideia de que a democracia semeia as origens de sua própria destruição orienta os seguintes trabalhos: LOEWENSTEIN, Karl. *Militant Democracy and Fundamental Rights*, I. **The American Political Science Review**, [s. l.] v. 31, n. 3, jun., 1937a, p. 424. Loewenstein utiliza a alegoria do “Cavalo de Tróia” – o meio pelo qual o inimigo adentra na cidade e a destrói – para apontar que a mesma estratégia é utilizada para destruir a democracia. Cf. CHOU, Mark. *Sowing the Seeds of Its Own Destruction: Democracy and Democide in the Weimar Republic and Beyond*. **Theoria: A Journal of Social and Political Theory**. [s. l.], v. 59, n. 133, p. 21–49, 2012. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/41802532>. Acesso em: 31 out. 2022. RAMOS, André de Carvalho. *Liberdade de expressão e ideais antidemocráticos veiculados por partidos políticos – tolerância com os intolerantes?* In: RAMOS, André de Carvalho *et. al.* (orgs). **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília, DF: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 15-36.

²⁷³ JULIEN, Claude. **O suicídio das democracias**. Rio de Janeiro: Arte Nova, 1975.

²⁷⁴ Em páginas anteriores, Norberto Bobbio arrolou seis promessas não cumpridas pela democracia, que diferem das levantadas por Claude Julien. Cf. JULIEN, Claude. **O suicídio das democracias**. Tradutora Marina Colasanti. Rio de Janeiro: Arte Nova, 1975. Na avaliação de Gianfranco Pasquino, trata-se de promessas que não podiam, de fato, ser mantidas, eis que formuladas por uma sociedade bem menos complexa que a atual. PASQUINO, Gianfranco. **La democracia exigente**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 18-19.

²⁷⁵ FERRAJOLI, Luigi. **Constitucionalismo más allá del Estado**. Madri: Trotta, 2018, p. 72.

²⁷⁶ Idem.

cima e de baixo, por um esvaziamento da política:

De cima, pela subordinação da política aos mercados: o vazio de poder não existe, e quando os poderes políticos retrocedem, outros poderes, os econômicos e financeiros, avançam e tomam a frente. De baixo, pela esterilização política da sociedade, a desmobilização territorial dos partidos, a difusão de racismos e egoísmos sociais e a quebra da representação²⁷⁷ (Tradução nossa).

Nesse domínio, a democracia se mostra em processo de degeneração silenciosa, no qual os sintomas de quebra não estão visíveis, embora as forças destrutivas atuem desde o topo até a base das democracias constitucionais. Uma nova sistemática opera sobre a erosão do regime, em que golpes de Estado existem, seja sob a receita clássica seja com nuances modernas²⁷⁸, como defende Nancy Bermeo²⁷⁹, mas perdem o protagonismo diante de mecanismos sofisticados de ruptura democrática, como se verá adiante na abordagem de Steven Levitsky e Daniel Ziblatt.

A perspectiva de Bermeo elenca, além da receita clássica, outras cinco espécies de golpes de Estado: (i) golpe do Executivo ou autogolpe; (ii) fraude no dia da eleição; (iii) golpe promissório; (iv) agigantamento do Executivo e (v) manipulação estratégica de eleições. Os tipos (i) e (ii) tiveram sua ocorrência diminuída consideravelmente desde a década de 1990²⁸⁰. A frequência do tipo (iii) aumentou em 85% no período entre 1990 e 2012, e a esse respeito, é preciso gizar que poucos golpes

²⁷⁷ No original: “Desde arriba, por la subordinación de la política a los mercados: el vacío de poder no existe, y cuando los poderes políticos retroceden, otros poderes, los económicos y financieros, avanzan y toman la delantera. Desde abajo por la esterilización política de la sociedad, la desmovilización territorial de los partidos, la difusión de racismos y egoísmos sociales y la quiebra de la representación. El resultado es el proceso desconstituyente en curso en casi todos los países occidentales”. FERRAJOLI, Luigi. **Constitucionalismo más allá del Estado**. Madri: Trotta, 2018, p. 72.

²⁷⁸ David Runciman registra que os golpes de Estado são vistos como “um sintoma do atraso democrático”, ou seja, são possíveis e ocorrem em países nos quais “a democracia não teve tempo de criar raízes”. RUNCIMAN, David. **Como a democracia chega ao fim**. São Paulo: Todavia, 2018, p. 49. Dentre as transformações no período pós Segunda Guerra Mundial e o início do século XX, não faltaram fraturas democráticas. Confira o levantamento de golpes e tentativas de golpes de Estado no cenário mundial entre 1950 e 2010 em: POWELL, Jonathan M.; THYNE, Clayton L.. Global Instances of Coups from 1950 to 2010: A New Dataset. **Journal of Peace Research**, [s. l.], v. 48, n. 2, 2011, p. 249–59. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0022343310397436>. Acesso em: 10 fev. 2022. A Universidade de Illinois nos Estados Unidos desenvolve um projeto que investiga a ocorrência de golpes de Estado no mundo. Confira o “Coup d’ Etat Project” em: <https://clinecenter.illinois.edu/project/research-themes/democracy-and-development/coup-detat-project-cdp>. Acesso em 10 fev. 2022.

²⁷⁹ BERMEO, Nancy. On democratic backsliding. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 27, n.1, p. 5-19, 2016.

²⁸⁰ Idem, p.7-8.

promissórios foram seguidos por eleições competitivas, na medida em que ora os golpistas, ora os seus aliados venciam as disputas nas urnas²⁸¹.

O tipo (iv) tem permeado a cena política global nas últimas duas décadas e se mantém em alta, dado seu *modus operandi* peculiar: “a desmontagem de instituições que possam desafiar o Executivo é feita através de canais legais”²⁸². Os controles, freios e contrapesos foram esvaziados pelo Executivo, por meio de estratégias de neutralização dos poderes Legislativo e Judiciário. Ao menos em tese, um parlamento cuja maioria pertence ao partido do Executivo ou à coalizão por ele liderada, não atuará com independência, assim como a maioria dos juízes do Tribunal Constitucional ou da Corte Suprema²⁸³, nomeada pelo Executivo²⁸⁴. Cria-se uma blindagem a esse poder.

Não se pode olvidar, como registram Nuno Garoupa e Maria Maldonado, que o Executivo pode se valer tanto do afastamento de juízes, seja decorrente de aposentadoria ou de *impeachment* contra eles para alterar a composição da Corte Suprema, sendo também possível reescrever o Direito para modificar as regras de acesso e promover tanto os juízes leais quanto os desleais ao governo, com o propósito de alocar os primeiros em posições de maior interferência política²⁸⁵ e os últimos, em sítios de menor impacto político.

²⁸¹ BERMEJO, Nancy. On democratic backsliding. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 27, n.1, 2016, p. 9. Ozan Varol identificou efeitos pró-democráticos de golpes de Estado no período pós-Guerra Fria, em pesquisas empíricas realizadas em Portugal, Turquia e Egito. Cf. VAROL, Ozan. **The democratic coup d’Etat**. Oxford: Oxford University Press, 2017.

²⁸² BERMEJO, Nancy. On democratic backsliding. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 27, n.1, 2016, p. 10-11.

²⁸³ Mark Tushnet chama atenção para a mudança da composição da Corte Suprema e, por meio dela, a alteração da interpretação dominante da Constituição e a mudança do conteúdo dos direitos fundamentais que hoje se tem nos Estados Unidos. Argumenta que hoje o cidadão pode estar satisfeito, porque a Corte Suprema está protegendo os direitos fundamentais, mas nem sempre foi assim e não será assim no futuro. O autor conclui que o que importa não é a Constituição, nem a Corte Suprema, mas a Corte Suprema que temos em um dado momento. TUSHNET, Mark. **Por que a Constituição importa?** [recurso eletrônico]. Tradução Alberto Supelano. Bogotá: Yale University Press, 2012.

²⁸⁴ Nesse domínio, cogita-se a institucionalização do papel contra-majoritário de proteção da minoria parlamentar por meio de mandatos fixos aos membros da Corte Constitucional no Brasil, sob o mote de que a renovação dos mandatos, em partes iguais, dentro de períodos determinados, tornaria improvável a indicação, por um mesmo governo, da maioria dos membros da Corte. Essa mecânica, em tese, não comprometeria o papel contra-majoritário da Justiça Constitucional de proteção da minoria parlamentar. AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. 20 anos da Constituição Brasileira de 1988: A Constituição foi capaz de limitar o poder? In: MORAES, Alexandre de. (coord.). **Os 20 Anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009, Cap. 6, p. 135.

²⁸⁵ GAROUPA, Nuno; MALDONADO, Maria A. The Judiciary in Political Transitions: The Critical Role of U.S. Constitutionalism in Latin America. **Cardozo Journal of International and Comparative Law (JICL)**, [s. l.], v. 19, n. 3. University of Illinois Law & Economics Research Paper n. LE10-017. Disponível em: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1635967>. Acesso em: 02 jun. 2021.

O tipo (v) também está em ascensão e difere do tipo (ii) por ocorrer em período anterior à eleição e por não levantar suspeita quanto à mudança das regras eleitorais, que ocorrem dentro do sistema, embora orientadas para excluir a oposição da corrida eleitoral, aumentar as chances de vitória alterando os limites distritais (*gerrymandering*)²⁸⁶, a composição de comissões eleitorais e os procedimentos de cadastramento de eleitores, e ainda impedir o trabalho da imprensa²⁸⁷.

A abordagem de Levitsky e Ziblatt²⁸⁸ dissecar os mecanismos de ruptura democrática por dentro do regime, a partir da formulação teórica de Juan Linz. Dentre os elementos que contribuem para o desmantelamento dos regimes democráticos, Linz²⁸⁹ considera:

- (i) a configuração de um sistema multipartidário²⁹⁰, fragmentado e polarizado;
- (ii) a deslealdade à democracia²⁹¹ encampada por um tipo de oposição que Linz denomina “oposição desleal”, perceptível quando os

²⁸⁶ O termo “Gerrymandering” se origina do nome de Elbridge Gerry, governador do Estado de Massachussetts, que, no ano de 1812, redefiniu os limites do distrito para as eleições de representantes ao legislativo, a fim de garantir a formação de maioria do partido democrata no parlamento. A semelhança do desenho do distrito com a silhueta de uma salamandra (*salamander*) deu ensejo ao vocábulo *gerrymandering*. A estratégia de Gerry passou a designar “a divisão arbitrária de distritos eleitorais para fins estritamente políticos”. DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 152. A Constituição norte-americana delegou o poder de desenhar os limites dos distritos eleitorais aos legisladores estaduais e desde então, muitos utilizam desse poder para colocar sua base eleitoral a favor de seu partido. Se no século XIX, a redefinição do desenho era unilateral e tendenciosa, no século XXI, alguns Estados passaram a exigir a manifestação de um terceiro sobre os mapas distritais - um árbitro ou o poder Judiciário – ou ainda compor comissões de cidadãos com equilíbrio partidário para definir os contornos distritais, segundo quatro balizas: (i) criar distritos não discriminatórios e contíguos de igual tamanho; (ii) maximizar a competição política; (iii) preservar as comunidades de interesse em comum — bairros onde os eleitores têm preocupações políticas convergentes e pertencem a grupos étnicos, raciais e econômicos. Um panorama atual a respeito da prática de *gerrymandering* pode ser encontrado em: DEMOCRATS have fared surprisingly well in Congress’s new maps. **The Economist**. 07 fev. 2022. Disponível em: encurtador.com.br/nwDY4. Acesso em: 07 fev. 2022.

²⁸⁷ BERMEJO, Nancy. On democratic backsliding. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 27, n.1, 2016, p. 13.

²⁸⁸ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 15-16.

²⁸⁹ LINZ, Juan J.. **La quiebra de las democracias**. Madri: Alianza Editorial, 1996, p. 32-92.

²⁹⁰ Juan Linz assinala que a ideia de o multipartidarismo extremo, por si só, não determina a queda da democracia, mas aumenta as possibilidades de produção desse resultado. Chama o autor a atenção para o fato de que o arranjo entre um sistema partidário débil e uma lei eleitoral que fomenta a competição entre os partidos políticos não fará das eleições um mecanismo hábil para resolver as crises da democracia (econômicas, sociais, políticas etc). LINZ, Juan J.. **La quiebra de las democracias**. Madri: Alianza Editorial, 1996, p. 122.

²⁹¹ A *contrario sensu*, a lealdade democrática se verificaria quando, entre situação e oposição, é firmado o compromisso inequívoco de acesso ao poder exclusivamente pela via eleitoral, rechaçadas as opções de violência política ou o emprego de forças armadas. Carlos Nino em coro com Adam

opponentes questionam a legitimidade do governo e recorrem a meios extra eleitorais para demonstrar sua força política, quer impulsionando o abstencionismo eleitoral, quer promovendo atos violentos contra a ordem instituída;

- (iii) o desencanto com a democracia por não satisfazer às (elevadas e diversas) expectativas geradas com a instalação desse regime (como o combate à desigualdade social, ao desemprego, a crises generalizadas) e a incapacidade de obter para si a lealdade dos defensores do regime autoritário²⁹²;
- (iv) a incapacidade de a liderança democrática obter legitimação com a adesão ao regime de setores influentes, como os intelectuais²⁹³;
- (v) o uso de violência política por diversos setores – governo, polícia, partidos políticos, juízes - e a perda por parte do Estado do monopólio da força para combater a violência organizada em milícias paramilitares²⁹⁴;
- (vi) a existência de conflitos separatistas não resolvidos em Estados multinacionais ²⁹⁵;
- (vii) a perda de autenticidade democrática por parte do governo, como nos casos em que o Executivo se mantém no poder sustentado por militares ou concentra em si poderes extraordinários²⁹⁶;
- (viii) a predisposição do sistema de governo presidencial à instabilidade democrática²⁹⁷, se comparado com o parlamentar.

Linz sistematiza a dinâmica de quebra do regime em quatro fases. Na primeira, os problemas estruturais não solucionados por governos democráticos (ou

Przeworski frisa que a lealdade abrange a participação incondicionada no processo eleitoral. Mas não só. Implica a disposição (i) para ser parte do governo ou de unir-se a grupos ideologicamente diferentes para defesa do sistema; (ii) para denunciar os que conspiram contra o regime; (iii) para reduzir o papel de poderes neutros como o Judiciário e as forças armadas. NINO, Carlos Santiago. **Fundamentos de derecho constitucional**: análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional. Buenos Aires: Astrea, 2013, p. 622. LINZ, Juan J.. **La quiebra de las democracias**. Madri: Alianza Editorial, 1996., p. 70-71.

²⁹² LINZ, Juan J.. **La quiebra de las democracias**. Madri: Alianza Editorial, 1996, p. 84-86.

²⁹³ Idem, p. 88.

²⁹⁴ Ibidem, p. 107.

²⁹⁵ Ibidem, p. 115-118.

²⁹⁶ Ibidem, p. 123-127.

²⁹⁷ Ibidem, p.128-130.

ainda as promessas não cumpridas por esse regime)²⁹⁸ - como o combate à depressão econômica, desigualdade social, desemprego, crises generalizadas -, minam a confiança das pessoas na eficácia e mesmo na legalidade do regime, criando terreno fértil para “o que a tradição constitucional denomina ‘estados de exceção’: a necessidade de poderes extraordinários”²⁹⁹.

Nesse domínio, “quando os problemas excedem a capacidade [de resolubilidade] das instituições democráticas – o soberano democrático -, ocorre a transferência de lealdades para outro soberano”³⁰⁰. Dessa forma, a derrocada do regime é a culminação da “incapacidade de o governo resolver os problemas para os quais a oposição desleal se oferece como solução”³⁰¹.

A segunda fase diz sobre a perda de poder do governo democrático e a transferência de sua autoridade a forças não-democráticas, o que implica três processos que se entrelaçam e se alimentam mutuamente: a) a instabilidade governamental e a dificuldade crescente para formar coalizões; b) a faccionalização³⁰² (ou fracionamento) e posterior fragmentação dos partidos

²⁹⁸ Adverte Linz que a capacidade de o governante democrático dar resolubilidade às demandas complexas é limitada: “A capacidade dos governos de administrar problemas é obviamente limitada; depende de estratégias alternativas para melhor ou pior fazer compromissos para realizar reformas, segundo aponta [Albert] Hirschman e a maioria dos governos pode resolver com sucesso apenas determinados tipos de problemas” (Tradução nossa). LINZ, Juan J.. **La quiebra de las democracias**. Madri: Alianza Editorial, 1996, p. 99. Prossegue Linz em sua avaliação: “Alguns problemas são estruturais e talvez nenhum regime possa resolver. Outros, podem exceder a capacidade de um regime que tenta não colocar em perigo as liberdades e o processo democrático. E outros podem, simplesmente, se tornarem irresolúveis devido à forma como a liderança democrática os formulou e à sua capacidade para fazer cumprir certas soluções ou superar certos condicionantes que não deveriam ser insuperáveis. Nas sociedades, especialmente nas europeias, nas quais regimes democráticos lograram uma considerável estabilidade, poucos problemas eram do tipo estrutural; muitas dificuldades surgiram depois que a liderança democrática tomou decisões que tornaram impossível encontrar soluções dentro de um marco democrático. [...] É óbvio que alguns dos problemas são causados por uma total falta de equilíbrio entre as necessidades da sociedade e seus recursos, que talvez nenhum governo possa resolver sem ajuda externa” (Tradução nossa). LINZ, Juan J.. **La quiebra de las democracias**. Madri: Alianza Editorial, 1996, p. 94-95.

²⁹⁹ LINZ, Juan J.. **La quiebra de las democracias**. Madri: Alianza Editorial, 1996, p. 100.

³⁰⁰ Idem, p. 101.

³⁰¹ Ibidem, p. 93.

³⁰² O termo espanhol *faccionalización*, o inglês *faccionalization* e o alemão *faktionalismus* remetem à ação de faccionar, de dividir algo em facções, fracionar. O termo foi aportuguesado como “faccionalismo” e “faccionalização” e integra o vocabulário político e social no meio acadêmico, como se observa nos artigos: SEGATO, Rita Laura. A faccionalização da República e da paisagem religiosa como índice de uma nova territorialidade. **Horizontes Antropológicos**, [s. l.], v. 13, n. 27, p. 99-143, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-71832007000100006>. Acesso em: 26 jan. 2022. WILLIAMS, Dana M. Faccionalização Radical dos Panteras Negras e o Desenvolvimento do Anarquismo Negro. **Revista Estudos Libertários**, [s. l.], v.3, n.8, p. 9-38, 2021. BASEDAU, Matthias; KÖLLNER, Patrick. Factionalism in Political Parties: An Analytical Framework for Comparative Studies. **GIGA Working Paper**, [s. l.], n. 12, 2005. Disponível em:

políticos; c) o movimento do eleitorado para os extremos³⁰³.

A penúltima fase se caracteriza por um clima de tensão generalizado, de mobilização de pessoas nas ruas, de aumento de pressão da oposição desleal, de disseminação de crenças conspiratórias³⁰⁴, de violência organizada, a demandar do líder democrático a adoção de uma das alternativas:

(i) assumir poderes extraordinários suscetíveis à perda de legitimidade, a depender da coesão com as forças políticas democráticas e da imparcialidade com que tais poderes serão manejados³⁰⁵;

(ii) estender a base de governo incorporando a oposição desleal, o que leva à tomada do poder e à transformação em um governo autoritário³⁰⁶, como no caso da Itália (1922) e da Alemanha (1933);

(iii) deixar que o processo de polarização avance e tenha de suportar uma das consequências: 1) afastar-se do poder, na esperança de que o poder moderador³⁰⁷ não introduza qualquer mudança no regime, embora, possivelmente, o vácuo deixado seja preenchido por forças autoritárias; 2) mobilizar forças organizadas (como os sindicatos) e incluir a oposição desleal, provocando uma guerra civil, como no caso da Espanha (1936)³⁰⁸.

A última fase cuida do fim da democracia, que pode se materializar de várias formas. Registram-se as cinco principais³⁰⁹: (i) o afastamento inconstitucional de um governo democraticamente eleito por um grupo predisposto a usar a força, e que se legitima por meio de poderes desenhados, originariamente, para situações de exceção, com a promessa de restabelecimento da democracia no futuro; (ii) a ascensão ao poder de autoridades integrantes de um arranjo entre a classe política democrática e a oposição desleal; (iii) o estabelecimento de um governo autoritário

<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.909172>. Acesso em: 26 jan. 2022. Para este trabalho, adotamos o sentido dado ao vocábulo por David Hine que diz respeito à existência de correntes ideológico-programáticas heterogêneas no interior de um mesmo partido político. HINE, David. Factionalism in Western European parties. A framework for analysis. **Western European Politics**, [s. l.], v.5, n.1, p. 36-53, 1982. DOI: 10.1080/01402388208424345.

³⁰³ LINZ, Juan J.. **La quiebra de las democracias**. Madri: Alianza Editorial, 1996, p. 118.

³⁰⁴ Idem, p. 132.

³⁰⁵ Idem, p. 132-133.

³⁰⁶ Ibidem, p. 133.

³⁰⁷ Juan Linz atribui a quatro atores institucionais o papel de poderes neutros ou poderes moderadores, por considerá-los instituições apolíticas: forças armadas, presidentes (república parlamentar), reis (monarquia parlamentar) e Judiciário. LINZ, Juan J.. **La quiebra de las democracias**. Madri: Alianza Editorial, 1996, p. 133.

³⁰⁸ Idem, p. 133-134.

³⁰⁹ Ibidem, p. 143-144.

fundado em um novo alinhamento de forças sociais, excluídas as apoiadoras do regime anterior, sem criar novas instituições políticas ou buscar apoio das massas; (iv) a tomada do poder por uma oposição desleal organizada com apoio das massas para criação de uma nova ordem político-social, resultando em um regime autoritário ou pré-totalitário³¹⁰; (v) a tomada do poder por golpes de Estado malsucedidos que redundam em guerras civis persistentes.

Embevecidos pelo modelo descritivo de quebra democrática sistematizado por Juan Linz, Steven Levitsky e Daniel Ziblatt confeccionaram sua própria receita, com lastro em evidências empíricas, em torno da ideia de que, embora se pense que o colapso do regime democrático seja uma consequência de conflitos ou golpes militares, a história registra que as democracias podem morrer não nas mãos de militares, mas nas de líderes sufragados em eleições livres, justas e competitivas, que permitem a atividade da imprensa, e não suprimem a Constituição ou as instituições políticas³¹¹.

Por se tratar de corrosão operada por dentro da estrutura democrática, incrementada aos poucos, quase imperceptível, os cientistas políticos sistematizaram quatro sinais de alerta, em relação ao *modus operandi* do líder autoritário: (i) rejeita, em palavras ou ações, as regras democráticas do jogo; (ii) nega a legitimidade de oponentes; (iii) tolera e encoraja a violência; (iv) sinaliza a disposição para restringir liberdades civis de oponentes, inclusive a liberdade de imprensa³¹².

O primeiro sinal é evidenciado quando o líder rejeita a Constituição ou expressa disposição de violá-la ou sugere medidas antidemocráticas, como cancelar

³¹⁰ O perigo totalitário habita o imaginário real e ficcional em todas as épocas. Na metade do século XX, as alegorias utilizadas por Eric Arthur Blair, sob o pseudônimo de George Orwell, nas obras “1984” e “A revolução dos bichos” já descrevia como seria o mundo se o totalitarismo de direita ou de esquerda prevalecesse. A deturpação das leis em proveito próprio, os *slogans* propagandísticos, os hinos, o aparato militar, a concentração de poder em torno de um líder, o discurso para buscar um inimigo que justificasse o desmando do autocrata, a manipulação da opinião pública, todos esses elementos estão presentes nesses trabalhos de Blair.

³¹¹ A precedência de Linz no alinhamento dessa ideia-força pode ser verificada na obra “La quiebra de las democracias”: “Exceto pela intervenção das forças armadas, a tomada de poder que leva à queda das democracias raramente foi o resultado de um ataque direto como o descrito no manual sobre golpes de Estado de Curzio Malaparte. Hitler não entrou no *Reichskanzlei* como resultado de um golpe. E Mussolini não foi a Roma tomar de assalto o Quirinal liderando as legiões fascistas, se não chamado pelo rei e fazendo a viagem de trem em vagão-leito” (Tradução nossa). LINZ, Juan J.. **La quiebra de las democracias**. Madri: Alianza Editorial, 1996, p. 113-114.

³¹¹ Idem, p. 133.

³¹² LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 32-35.

eleições ou recusar a aceitar resultados eleitorais, proibir certas organizações ou restringir direitos civis ou políticos básicos ou mais extremadamente, lançar mão de golpes militares, insurreições violentas ou protestos de massa destinados a forçar mudanças no governo.

O segundo alerta diz respeito ao tratamento de rivais (i) como subversivos ou opostos à ordem constitucional existente, supostamente por representarem uma ameaça à segurança nacional ou ao modo de vida predominante; (ii) como criminosos cuja suposta violação da lei desqualificaria sua participação plena na arena política e, (iii) como agentes estrangeiros infiltrados.

O terceiro diz sobre a vinculação do líder com grupos armados, forças paramilitares, milícias, guerrilhas ou outras organizações armadas, inclusive o patrocínio desses grupos, o endosso tácito à violência de seus apoiadores e o elogio a outros atos significativos de violência política no passado ou em outros lugares do mundo.

O último sinal está no apoio a leis ou políticas que restringem liberdades civis, estendendo o alcance de leis que tratam de calúnia e difamação ou leis que limitam protestos e críticas ao governo, organizações cívicas ou políticas; as ameaças de tomar medidas legais ou outras ações punitivas contra seus críticos em partidos rivais, na sociedade civil ou na mídia.

O discurso populista é parte dessa receita, considerando que, com grande frequência, *outsiders* populistas *antiestablishment* afirmam representar a voz do povo, entram em guerra contra o que descrevem como “elite corrupta e conspiradora”; negam a legitimidade aos partidos estabelecidos, atacando-os como antidemocráticos e mesmo antipatrióticos; afirmam que o sistema não é uma democracia de verdade, mas algo que foi sequestrado, corrompido ou fraudulentamente manipulado pela elite que promete derrotar e devolver o poder ao povo³¹³.

Causa espécie, nesse mecanismo de desconstrução democrática, o trato do líder com a oposição - políticos, líderes empresariais, meios de comunicação ou qualquer outra figura que desfrute de certo *status* moral público: para neutralizar a presença dos oponentes, as estratégias incluem marginalizá-los, impedi-los, cooptá-

³¹³ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 32.

los e, até mesmo, comprá-los. E quem não puder ser comprado, deverá ser enfraquecido³¹⁴.

Um olhar sobre os alertas de presença autoritária, por dentro do sistema, permite observar que a desconstrução da democracia acontece ao longo do tempo, por meio de medidas que, isoladamente, parecem não significar muito, como alterações na composição³¹⁵ de Cortes de Justiça e no quórum de formação de maioria, na eleição de aliados para ocupar cargos em órgãos de inteligência, dentre outras, pouco perceptíveis, que podem comprometer a independência das instituições judiciais e policiais.

Reparar com detença sobre a abordagem de Bermeo (a mecânica de novos golpes) e de Levitsky e Ziblatt (novas formas de ruptura incremental da democracia), é medida de grande transcendência para examinar o processo de erosão democrática. Sem negligenciar rupturas súbitas e violentas que estilhaçam, a um só golpe, esse regime, é preciso se voltar à quebra por dentro, pedaço por pedaço³¹⁶, de forma incremental, por corrosão de seus alicerces³¹⁷.

Esse cenário hostil à democracia converge para o processo de erosão³¹⁸ sob a perspectiva do constitucionalista Roberto Gargarella³¹⁹ que observa uma fadiga

³¹⁴ Idem, p. 84.

³¹⁵ Mark Tushnet já havia chamado atenção para a mudança da composição da Corte Suprema com o objetivo de promover a alteração da interpretação dominante da Constituição e a mudança do conteúdo dos direitos fundamentais que hoje vigoram nos Estados Unidos. Argumenta o jurista que hoje, o cidadão pode estar satisfeito, porque a Corte Suprema está protegendo os direitos fundamentais, mas nem sempre foi assim e não será assim no futuro. Conclui que o que importa não é a Constituição, nem a Corte Suprema, mas a composição da Corte Suprema que temos em dado momento. TUSHNET, Mark. **¿ Por qué la Constitución importa ?** Bogotá: Yale University Press, 2012.

³¹⁶ Assinala Nancy Bermeo que a abordagem do retrocesso democrático focada no processo de erosão “exigirá mais estudiosos para ver que a democracia é uma colagem de instituições criadas e reelaboradas por diferentes atores em épocas diferentes. Ela é montada peça por peça, e pode ser desmontada da mesma forma. Os políticos que se dedicam ao agigantamento do Executivo e à manipulação eleitoral estratégica já sabem disso. Os cientistas políticos também devem aprender isso ou arriscar a passarem a si mesmos à irrelevância” (Tradução nossa). No original: “Focusing on democratic erosion will require more scholars to see that democracy is “a collage” of institutions crafted and recrafted by different actors at different times. It is put together piece by piece, and can be taken apart the same way. Politicians who engage in executive aggrandizement and strategic electoral manipulation already know this. Political scientists must learn it too, or risk their own slide into irrelevance”. BERMEO, Nancy. On democratic backsliding. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 27, n.1, 2016, p. 14.

³¹⁷ BERMEO, Nancy. On democratic backsliding. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 27, n.1, 2016, p. 14.

³¹⁸ A erosão democrática concebida por Gargarella diz respeito a democracias que não mais deixam de existir por meio de golpes militares, de um dia para outro, mas de forma lenta e por dentro de suas estruturas: “A passos curtos, todos legais, a democracia vai se esvaziando e virando ao contrário. Do governo ‘do povo, pelo povo e para o povo’, passamos a um sistema ‘de poucos’, orientado por uma

democrática, em tão poucas décadas³²⁰, um sinal de que a democracia perdeu a hegemonia, ou ainda, que perdeu o viço do período eufórico no século passado. Essa constatação pode ser percebida em pesquisas de organismos e institutos internacionais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a *Freedom House* e o *Latinobarómetro*³²¹ que apontam para o crescimento de um fosso democrático.

O Relatório do Desenvolvimento Humano de 2021/2022 do PNUD apontou um contingente de pessoas que se sentem frustradas e alheias aos seus sistemas políticos, sob estado de tensão provocada pela polarização e pelo extremismo político. À vista desse quadro, o retrocesso da democracia e a expansão da violência são características próprias do tempo presente, no qual, ao contrário da última década, “o recuo democrático é agora a tendência prevalecente nos países, apesar do elevado apoio mundial à democracia. Os conflitos armados estão também a aumentar, [...] mais de 100 milhões de pessoas são deslocados à força³²².

No gráfico abaixo, elaborado pela organização *Freedom House*, pode-se observar, no período entre 2005 e 2020, uma discrepância entre o número de países que declinaram de patamares elevados de democracia em relação àqueles que aprimoraram sua prática democrática. Salvo em relação ao ano de 2005, quando a diferença entre declínio e aprimoramento democrático pendeu para o segundo em 31% nos países investigados, em relação aos 15 anos seguintes, a variação a favor do déficit democrático esteve entre os patamares de 3% a 45%, o que espelha um

minoraria a serviço dos privilegiados” (Tradução nossa). GARGARELLA, Roberto. **El derecho como una conversación entre iguales**: Qué hacer para que las democracias contemporáneas se abran por fin al diálogo ciudadano. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2021, p. 293.

³¹⁹ GARGARELLA, Roberto. **El derecho como una conversación entre iguales**: Qué hacer para que las democracias contemporáneas se abran por fin al diálogo ciudadano. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2021.

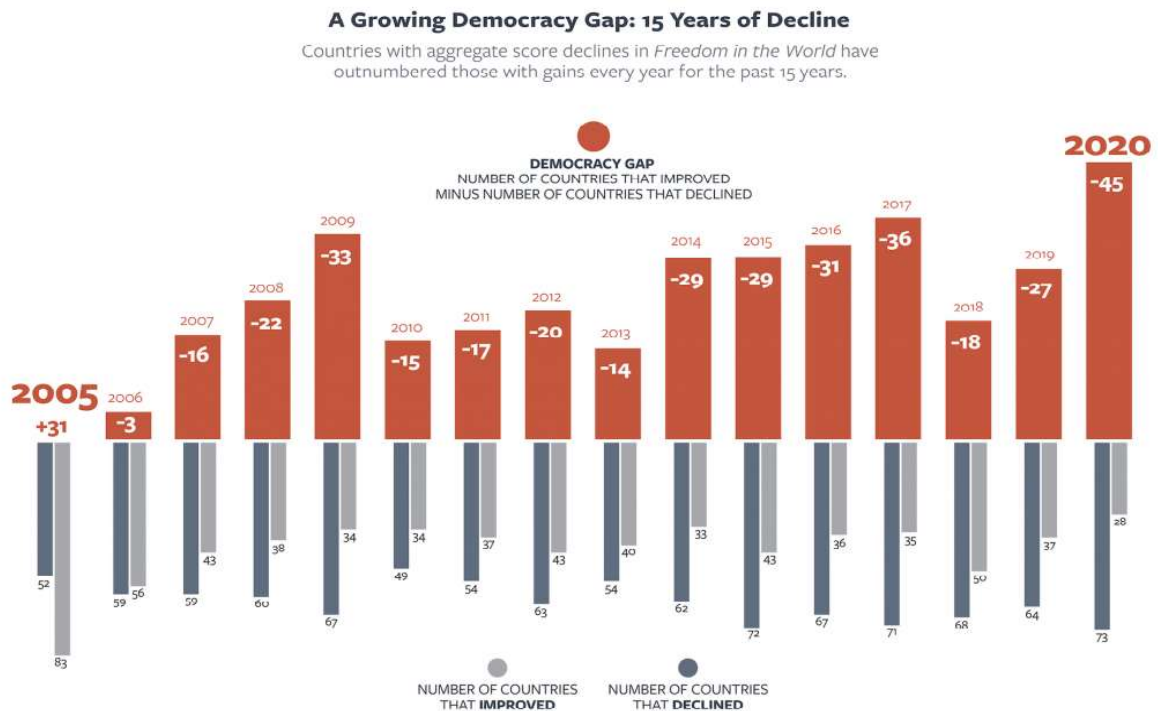
³²⁰ REYBROUCK, David Van. **Contra as eleições**. Belo Horizonte: Editora Âyiné, 2017.

³²¹ Sem desconhecer a advertência de Blanco de Moraes a respeito dos relatórios produzidos por tais institutos, este trabalho acolhe o levantamento do *Latinobarómetro* e da *Freedom House* para ilustrar o déficit democrático no tempo presente. Blanco de Moraes registra como se dá a dinâmica para produção de dados e para classificação de países, considerada nem sempre útil, rigorosa e objetiva: “Nesses relatórios, em regra anuais, atribui-se a cada Estado uma pontuação quanto ao grau de realização efectiva de cada um dos critérios e indicadores constitutivos da democracia, convocados no marco da metodologia adotada, seguindo-se a respectiva soma e classificação final, do que resulta o posicionamento do mesmo Estado num ‘ranking’”. BLANCO DE MORAIS, Carlos. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2021, p. 184-185.

³²² PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano de 2021/2022**. Tempos incertos, vidas instáveis: construir o futuro num mundo em transformação. Síntese. [S. l.]: PNUD, 2022, p. 8.

cenário de recessão democrática nas primeiras décadas do século XXI, oposto à efervescência notada nas últimas duas décadas do século passado.

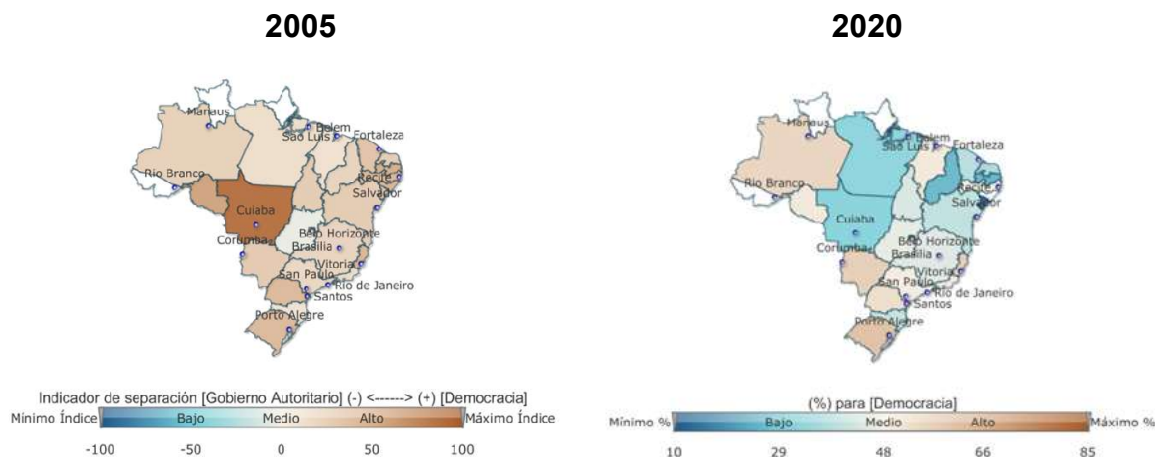
Figura 2 – O fosso democrático global em 15 anos de declínio



Fonte: *Freedom House* (2021).

No caso brasileiro, examinando os mapas elaborados pela organização *Latinobarómetro*, para os anos de 2005 e 2020, observam-se duas fotografias diametralmente opostas em relação ao apoio democrático em cada Estado da federação. Na primeira imagem, à esquerda, quase a unanimidade de Estados figura em tons de marrom, o que traduz a preferência da população pela democracia. Na segunda, à direita, após um intervalo de 15 anos, o que se observa é que poucos Estados aparecem hachurados em marrom, o que repercute no baixo apoio de sua população ao ideal democrático.

Figura 3 – Apoio democrático por região brasileira em 2005 e 2020



Fonte: *Latinobarómetro* (2005, 2020).

É preciso chamar atenção para o fato de que o desencanto democrático entre os cidadãos contribui para o agigantamento da personalização de candidatos, uma vez que a presença física de um líder que se arroga representante imediato do povo e de suas aspirações soa mais atrativa que um programa de governo ou um programa partidário. Trata-se da preferência por seguir e escolher pessoas ao invés de programas ou doutrinas, a que se refere Maurice Duverger, e que será esquadrinhada na terceira parte deste escrito.

Para além da fadiga democrática, Gargarella chama atenção para uma preocupação do tempo presente (que não mais uma crise de direitos como fora no século XX), cujas origens remetem aos primórdios do constitucionalismo, a sistemas institucionais corroídos desde dentro, desmontados por meio de sucessivas medidas legais que afastam o controle democrático sobre o ramo Executivo. Assim resume o constitucionalista:

Mas o drama atual mais urgente parece ser outro, relacionado com **sistemas políticos dos quais nos sentimos distantes, representantes políticos nos quais não cremos, instituições que não proporcionam nada do que prometem ou ainda o contrário do prometido, organismos públicos que parecem estar a serviço da construção de novos privilégios**. Esta é a época da Primavera Árabe, do “Que se vão todos” argentino, do “Ocupe Wall Street” nos Estados Unidos; do surgimento do Syriza na Grécia e do Podemos na Espanha (partidos políticos “antipartidos”); do movimento dos “coletes amarelos” na França; de jovens de Hong Kong que arriscam suas vidas; das denúncias contra as castas que se apoderaram da política. **Em todo caso, ainda que pareça um problema novo, a crise que se cria no interior da democracia para debilitá-la é bastante antiga**. Sem delongas, o grande politólogo Guillermo O'Donnell falava da “morte lenta da democracia” muitos anos atrás, em uma época anterior à moda de estudar sobre a

erosão democrática; e escrevia acerca de “zonas marrom” da democracia e temas conexos desde o fim de 1980 e começo da década de 1990. [...] Interessa assinalar que o mal que enfrentamos se assenta, na verdade, na origem dos tempos constitucionais, no seu nascedouro (Tradução e grifos nossos)³²³.

O excerto acima faz alusão a que, nos primórdios do constitucionalismo, o sistema de freios e contrapesos no cenário da América Latina desbordou do modelo ianque, sofrendo a influência institucional de grupos conservadores, que pendiam a um presidente-monarca (hiperpresidente). Gargarella reconhece que esse modelo institucional proporcionou um esvaziamento da fiscalização externa sobre o Executivo, na medida em que o hiperpresidente operava o desmonte dos controles sobre si, resultando em uma lenta perda de confiança na institucionalidade³²⁴ para expressar e canalizar as demandas do cidadão. É nesse contexto que Gargarella afirma que, há bastante tempo, os golpes de Estado (“morte súbita” da democracia) caminhavam de mãos dadas com o desgaste interno do próprio regime (“morte lenta”) na paisagem latino-americana.

Alinhado ao teorema corrosivo, Manuel Castells assinala outro mote para o esfacelamento da estrutura democrática: a degeneração do vínculo entre governante e governado, transmutada em uma crise de legitimidade política³²⁵ em escala global, que coloca em xeque o próprio sistema representativo. Argumenta Castells que, na teoria, o desalinhamento entre representantes e representados deveria ser corrigido com eleições periódicas e pluralidade de opções entre partidos e candidatos, no entanto,

³²³ GARGARELLA, Roberto. **El derecho como una conversación entre iguales**: Qué hacer para que las democracias contemporáneas se abran por fin al diálogo ciudadano. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2021, p. 296.

³²⁴ Em relação à confiança nas instituições políticas, outro viés é apresentado por David Runciman: “Um dos enigmas centrais da ciência política é explicar a persistência da democracia, que é fundamentalmente uma questão de confiança: aqueles que correm o risco de perdas com o resultado de uma eleição precisam confiar que vale a pena a perseverança até a próxima disputa eleitoral. Os ricos precisam confiar que os pobres não irão tomar seu dinheiro. Os militares precisam confiar que os civis não irão tomar suas armas. Muitas vezes, essa confiança acaba. E é então que a democracia desmorona”. RUNCIMAN, David. **Como a democracia chega ao fim**. São Paulo: Todavia, 2018, p. 9.

³²⁵ Manuel Castells concebe que a democracia só pode ser chamada de representativa se os cidadãos pensarem que estão sendo representados. Do contrário, passarão a nutrir o sentimento de não representatividade: “Se for rompido o vínculo subjetivo entre o que os cidadãos pensam e querem e as ações daqueles a quem elegemos e pagamos, produz-se o que denominamos crise de legitimidade política; a saber, o sentimento majoritário de que os atores do sistema político não nos representam”. CASTELLS, Manuel. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 12.

na prática, os atores políticos se perpetuam no poder, por meio de uma hierarquia intrapartidária engessada, que está longe de oferecer novas opções³²⁶.

A globalização da economia e das comunicações, o deslocamento dos centros industriais e produtivos, a perda de emprego gerada por esse movimento e os frequentes fluxos migratórios provocam crises sociais, econômicas, financeiras que debilitam a confiança nos partidos políticos e nos governantes³²⁷, justamente por não serem resolvidas por esses atores. A Castells parece que a resolução se trata de uma façanha irrealizável em um cenário de crises gestadas pela globalização, nas quais o governo local exerce um papel limitado de administrador de contingências para refrear graves prejuízos no âmbito nacional.

Em um cenário de múltiplas crises, outro ingrediente é adicionado: o terrorismo global, que incute o medo generalizado na mente e na vida das pessoas e, com ele, o desejo de se proteger do inimigo, nem que para isso se estabeleça “um estado de emergência permanente que corrói e por fim nega na prática as liberdades civis e as instituições democráticas”³²⁸. A falta de emprego, a recessão econômica e a crise identitária, somados ao sentimento de vazio interior e de falta de propósito, levam um contingente de jovens a serem cooptados por líderes teocratas radicais para ações terroristas suicidas³²⁹.

Nessa toada, a emergência de partidos antidemocráticos na paisagem política europeia, como o Aurora Dourada de orientação fascista na Grécia, chama atenção para os elevados níveis de alienação de jovens como um dos sintomas do mal antidemocrático³³⁰:

O apoio ao Aurora Dourada vem, em grande parte, de jovens gregos alienados. Não se incomodam tanto com a associação do partido à era dos coronéis, porque não tem lembrança alguma e bem pouco conhecimento do que ocorreu na época. Mas os gregos mais velhos não esquecem. Foi um tempo de violência e opressão. [...] Qualquer um que tenha vivido os últimos cinquenta anos da história grega há de se recusar a abrir mão da democracia a essa altura³³¹.

³²⁶ CASTELLS, Manuel. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 12-13.

³²⁷ Idem, p. 19-23.

³²⁸ Ibidem, p. 29.

³²⁹ Ibidem, p. 34-35.

³³⁰ A “sintomatologia da crise” é uma expressão que foi cunhada pelo constitucionalista português Carlos Blanco de Moraes para enunciar o processo de desconstrução democrática nos tempos modernos. BLANCO DE MORAIS, Carlos. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2021, p. 93.

³³¹ RUNCIMAN, David. **Como a democracia chega ao fim**. São Paulo: Todavia, 2018, p. 38.

A constatação sobre o apoio antidemocrático impulsionado por jovens no caso grego, não surpreende diante de outra, em maior escala, que diz respeito ao peso conferido à democracia por grupos pertencentes a diferentes gerações. Entre os jovens nascidos no período de 1980 e 2000, a geração do milênio³³², cerca de menos de um terço deles acredita que é extremamente importante viver em uma democracia³³³, enquanto entre os idosos, essa proposição é acolhida por dois terços³³⁴.

É nesse cenário conturbado por intempéries econômicas, sociais e políticas, no qual os governantes em exercício desejam garantir a permanência no poder por meio da manipulação das regras eleitorais, do uso partidário do aparato estatal, da repressão à oposição e da fraude, bem como de outros mecanismos para eliminar a possibilidade de deixar o poder³³⁵, que vicejam governos autoritários.

Atuando como um vírus oportunista, os novos autoritarismos do século XXI³³⁶, estão alojados em pontos vitais do corpo democrático, e se não combatidos, aproveitam-se do ambiente de crise para se reproduzirem, descontroladamente, e provocarem o adoecimento do regime, podendo levá-lo ao aniquilamento. Nesse domínio,

³³² A geração de *millennials* compreende os jovens nascidos a partir da década de 1980. Uma fotografia social e política dos *millennials*, assim como o consumo de tecnologias associado à participação política desses jovens, pode ser vista em: CAMARGO, Aline Cristina. **Usos e apropriações de tecnologias digitais para a participação político-cidadã: perspectivas das juventudes brasileiras**. 2020. 210 f. Tese (Doutorado em Mídia e Tecnologia) – Universidade Estadual Paulista, Bauru, 2020. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/192739>. Acesso em: 2 jan. 2021; FERREIRA, Vítor Sérgio; LOBO, Marina Costa; ROWLAND, Jussara; SANCHES, Edalina Rodrigues. **Geração milênio? um retrato social e político [recurso eletrônico]**. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2017. Na lição de Yascha Mounk, a geração de jovens contemporânea não é envolvida, em profundidade, nos debates políticos, embora tenha se desenvolvido em meio ao “voto digital, plebiscitário, do *Twitter* e do *Facebook* [...]”, e ao voto nas urnas reais, mas não acredita no regime democrático representativo. MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

³³³ Dentro desse diminuto percentual de 1/3, encontram-se dois jovens *millennials* que ascenderam ao poder no cenário político latino-americano³³³ como consequência da forma instantânea e precoce com que a democracia, a informação e a propaganda são atualmente consumidos. Nessa categoria, enquadram-se os presidentes de El Salvador e o presidente eleito do Chile que ascenderam ao poder aos 40 anos de idade (Nayib Bukele) e aos 35 anos de idade (Gabriel Boric).

³³⁴ MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 16-17.

³³⁵ PRZEWORSKI, Adam. **Por que eleições importam ?** Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021, p. 70.

³³⁶ DIAMOND, Larry. Facing up to the democratic recession. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 26, n.1, p. 141-155, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1353/jod.2015.0009>. Acesso em: 06 mar. 2022. SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic legalism. **The University of Chicago Law Review**, Chicago, v. 85, n.2, p. 545-583, 2018. Disponível em: https://lawreview.uchicago.edu/sites/lawreview.uchicago.edu/files/11%20Scheppelle_SYMP_Online.pdf. Acesso em: 06 mar. 2022. PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 2020. SINGER, André; ARAÚJO, Cícero; BELINELLI, Leonardo. **Estado e democracia: uma introdução ao estudo da política**. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

quatro modelos serão abordados neste estudo, segundo a lente de (i) David Landau (constitucionalismo abusivo); (ii) Mark Tushnet (constitucionalismo autoritário); (iii) Steven Levitsky e Lucan Way (autoritarismo competitivo); (iv) Adam Przeworski e Ozan Varol (autoritarismo furtivo).

1.4.1.1 Constitucionalismo abusivo

O propósito de proteger a democracia e os direitos fundamentais por meio de Constituições escritas sofreu reveses no século XXI. Ao longo dos anos, como destacou Bernard Crick, as palavras embora sejam as mesmas ou tenham sido modificadas, seu significado será diferente e poderá provocar instabilidade ao Estado:

As próprias Constituições são dispositivos políticos, podendo ser vistas como verdades auto-suficientes a curto prazo, mas a longo prazo é a própria atividade política a que proporciona – e muda – o significado de qualquer Constituição. Quando louvamos uma Constituição, não fazemos mais que louvar um resumo específico de uma política determinada em uma época definida. Se esse resumo for bem feito, e se as circunstâncias forem favoráveis, ela poderá se adentrar no meio prazo e servir de ajuda para dar estabilidade ao Estado. Mas, a longo prazo, embora suas palavras possam ser as mesmas, e poucas suas emendas formais, seu significado será diferente. Até mesmo os antigos Whigs anglo-americanos costumavam dizer que nenhuma Constituição era melhor que o caráter dos que a fizeram³³⁷.

A disputa pela permanência no poder trouxe a lume uma face oculta do constitucionalismo: a produção de instrumentos jurídicos orientados para repressão à oposição, supressão de direitos fundamentais, manutenção de grupos políticos no poder, desarme de instituições fiscalizadoras e instalação de regimes autoritários³³⁸.

Essa manobra constitucional orquestrada por líderes autocráticos no Norte e Sul global, despertou o interesse dos professores norte-americanos David Landau (Universidade da Flórida), e Mark Tushnet (Universidade de Harvard), em elaborar diferentes categorias³³⁹ de análise, critérios e gradações (nuances), a fim de investigar como o constitucionalismo pode contribuir para a quebra democrática.

O primeiro identificou a mudança constitucional formal (não informal) por meio do uso reiterado de emendas ou por meio da elaboração de novas Constituições,

³³⁷ CRICK, Bernard. **Em defesa da política**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 102.

³³⁸ GASPARETTO JÚNIOR, Antônio; TANAGINO, Pedro Ivo Dias (org.). **Democracia e Estado de Exceção**: entre o temporário e o permanente. Curitiba: CRV, 2020.

³³⁹ Como se verá ao longo deste capítulo em pormenor, o constitucionalismo abusivo diferencia-se do autoritário, e embora ambos tenham sido batizados com tais denominações na década passada, descrevem práticas conhecidas na democracia latino-americana há vários séculos.

sob as balizas do Estado de Direito, com o propósito de minar a democracia, a que denominou *constitucionalismo abusivo*³⁴⁰, enquanto o segundo, focalizou duas características distintivas do regime político de Singapura (eleições razoavelmente livres e justas, e controle repressivo moderado da liberdade de expressão e pessoal), para conformar o teorema do *constitucionalismo autoritário*.

Landau, após analisar a experiência hispano-americana e europeia³⁴¹, nos laboratórios políticos de países como Venezuela, Colômbia e Hungria, chamou atenção para a mecânica de quebra democrática pela via constitucional. Como já retratado por Steven Levitsky e Daniel Ziblatt³⁴², a partir do esboço teórico de Juan Linz³⁴³, as novas tecnologias de poder minam a democracia por dentro de suas instituições e sob as regras do sistema jurídico.

Não vislumbram a tomada súbita do poder pela força, por meio de golpes de Estado. Ao contrário, atuam alinhadas a parâmetros constitucionais³⁴⁴ e de forma

³⁴⁰ O fenômeno recebeu na ordem internacional várias denominações, como “populismo constitucional”, “legalismo autocrático” e “democracia iliberal”.

³⁴¹ Além dos casos estudados por David Landau, outras experiências dessa natureza podem ser verificadas com frequência nos cinco continentes. Recentemente, além da América, na Europa, há ainda Polônia e Romênia; na Ásia, Indonésia; no Oriente Médio, Egito e Índia e na África, Congo. O processo egípcio de elaboração constitucional em 2012 foi projetado para instalar naquele país, um regime autoritário competitivo, no qual embora houvesse eleições, a dificuldade estava em remover o partido em exercício do poder.

³⁴² LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

³⁴³ LINZ, Juan J.. **La quiebra de las democracias**. Madri: Alianza Editorial, 1996.

³⁴⁴ Landau aponta que a tomada do poder pela via constitucional para derrubar a democracia não é em si, um fenômeno novidadeiro, eis que a ascensão nazista na Alemanha bem exemplifica essa estratégia: “Num ambiente econômico terrível e político instável, com uma série de governos de coligação a cair em rápida sucessão, os nazistas passaram de um partido periférico para um grande movimento. Hitler foi nomeado chanceler de um governo de coligação em 1933, e depois convenceu tanto o Presidente como o próprio *Reichstag*, a dar-lhe os poderes ditatoriais de que necessitava para criar um Estado totalitário. Este pesadelo do constitucionalismo utilizado para destruir a democracia permeou o pensamento constitucional do pós-guerra, incluindo o conceito de ‘democracia militante’ [...] (tradução nossa)”. LANDAU, David. Abusive Constitutionalism. **UC Davis Law Review**, [s. l.], v. 47, n.1, 2013, p. 198. Descrevendo o caminho constitucional para a ascensão de Hitler ao poder, Oscar Vilhena Vieira destaca o alinhamento do Judiciário ao flanco nazista, a partir de uma doutrina de defesa nacional: “[...] os tribunais tomaram o lado dos nazistas no confronto com os comunistas, como no julgamento do General Litzmann, em Dresden, em 1930, ou dos três oficiais acusados de criar células nazistas nas Forças Armadas, que eram instruídas para não enfrentar milícias nazistas. Este último caso, julgado pela Suprema Corte entre 23 de setembro e 4 de outubro de 1930, é particularmente importante, pois a única pessoa admitida pela Corte para testemunhar a respeito da intenção dos nazistas de infiltração nas Forças Armadas e tentativa de derrubar o governo foi Adolf Hitler. A Hitler foi dada a oportunidade de se manifestar durante duas horas diante da mais alta Corte do país. [...] Apesar das fortes críticas que faz à democracia parlamentar, Hitler afirma que: ‘Nosso movimento não precisa de força. O momento virá em que a nação alemã conhecerá nossas ideias; então trinta e cinco milhões de alemães se colocarão atrás de mim [...] Quando possuímos os direitos constitucionais, então formaremos o Estado da maneira que consideramos ser a correta’. No que foi imediatamente indagado pelo Presidente da Suprema Corte: ‘Isto também por meios

lenta e pontual sobre a estrutura nuclear do regime, tornando-o menos democrático com certa facilidade, ou em outras palavras, menos claramente antidemocrático. A engenharia constitucional abusiva compromete, em alguma medida, as engrenagens da democracia: *eleições*³⁴⁵, *partidos políticos*, *oposição*, *proteção a direitos individuais e de grupos minoritários* e *tribunais*, conforme se observa no quadro abaixo.

Quadro 2 – Engrenagens democráticas abaladas pelo constitucionalismo abusivo

Engrenagens democráticas	Características	Funcionalidades
Partido político	Pluralidade	Coalizão de partidos para sustentação do governo no poder
Eleições	Livres, justas e competitivas	Igualdade de condições para competir em eleições com quem está no poder
Oposição	Livre	Ataque a grupos de oposição e imprensa.

constitucionais?'. Ao que Hitler respondeu: 'Sim'. Reafirmada sua fidelidade à Constituição, Hitler ameaçou que, chegando ao poder, seria estabelecida uma Suprema Corte Nacional-socialista, e 'então a Revolução de 1918 será vingada e cabeças irão rolar'. Para a Corte essas ameaças de Hitler não configuravam, elas próprias, um ato de traição, pois haviam sido precedidas por uma promessa de respeito aos procedimentos constitucionais. As ameaças apenas se cumpriram após a tomada constitucional do poder, e seriam promovidas por meios também constitucionais. Isso foi suficiente para que a mais alta Corte do país aceitasse o testemunho de Hitler, conferindo ao Partido Nazista legitimidade em suas ações. Muito embora o Partido Nazista continuasse a fazer uso sistemático da violência, os tribunais se engavam a reconhecê-lo. Utilizando uma retórica da legalidade, ainda que eivada de evidências de que as garantias de direitos e o próprio sistema parlamentar de Weimar não sobreviveriam à ascensão dos nazistas ao poder, Hitler tranquiliza aqueles que almejavam colaborar, mas não o fariam caso a revolução por ele prometida se desse à margem da legalidade. Como não dispunha de quadros para governar, Hitler necessitava da lealdade da burocracia e do Judiciário, e isso dificilmente seria conquistado sem o respeito, ainda que meramente formal, pelas regras do Direito". VIEIRA, Oscar Vilhena. **A Constituição e sua reserva de justiça**: uma teoria sobre os limites materiais ao poder de reforma. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2023, edição do *Kindle*, seção 4.6. A diferença mais relevante entre a tomada do poder pela via constitucional na República de Weimar (1919-1933) e o constitucionalismo abusivo está em que os nazistas utilizaram o constitucionalismo para implantar um regime plenamente autoritário, destruindo completamente a democracia.

³⁴⁵ Pierre Rosanvallon aponta para a tensão que existe entre o princípio da similaridade e o princípio da diferença na escolha de representantes por meio de eleição. A similaridade implica que os representantes eleitos sejam "pessoas como nós", enquanto a diferença propõe que os representantes tenham qualidades específicas, uma teia de relacionamentos e um *savoir faire* próprio, distinto do nosso. Escolhem-se pessoas como nós, mas também diferente de nós. FLÜGEL-MARTINSEN, Oliver; MARTINSEN, Franziska; SAWYER, Stephen W.; SCHULZ, Daniel (eds.) **Pierre Rosanvallon's Political Thought**. Bielefeld: Bielefeld University Press, 2019, p. 32.

Proteção a direitos individuais e de grupos minoritários	Moderada	Desmonte de direitos sociais e de normas de proteção a minorias.
Tribunais	Independentes	Mudanças constitucionais para remover dos tribunais superiores julgadores contrários ao Executivo, substituindo-os por pessoas leais ao governo. É o caso, por exemplo, de redução ou de aumento da idade limite prevista na Constituição para aposentadoria compulsória.

Fonte: Elaboração própria, 2023, a partir de Landau (2013).

As características de cada vetor importam tornar um Estado “significativamente menos democrático”³⁴⁶ do que era antes, ou seja, não apontam para um autoritarismo completo, mas para um regime híbrido³⁴⁷, no qual convivem partidos políticos diversos, eleições livres e justas, oposição em desvantagem para ganhar eleições e tribunais independentes.

No essencial, o teorema de Landau aponta para o “uso regular e coordenado de mecanismos constitucionais para fragilizar a ordem democrática”³⁴⁸, deflagrado por autocratas que se valem da dificuldade de detecção da manobra antidemocrática. A lógica desse fenômeno está “em excluir do espaço público todo e qualquer ator que possa criticar, limitar ou dividir poder com o líder autocrático, em momento presente ou futuro”³⁴⁹, em outros termos, sufocar a oposição a níveis mínimos ou erradicá-la, é a estratégia mais eficaz para manutenção do líder³⁵⁰ no

³⁴⁶ Expressão cunhada por Landau na formação do conceito de constitucionalismo abusivo. LANDAU, David, Abusive Constitutionalism. **UC Davis Law Review**, [s. l.], v. 47, n.1, 2013.

³⁴⁷ No campo da Ciência Política, a mixagem de elementos da democracia com outros do autoritarismo é um fenômeno conhecido também por “autoritarismo competitivo” ou “autocracia eleitoral”. Adam Przeworski considera como um novo autoritarismo ou autoritarismo competitivo ou branco, o controle dos resultados eleitorais com aparência de competitividade. PRZEWORSKI, Adam. **Por que eleições importam ?** Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021, p. 89.

³⁴⁸ BENVINDO, Juliano Zaiden; ESTORILIO, Rafael. O Supremo Tribunal Federal como agente do constitucionalismo abusivo. **Cadernos Adenauer**, [s. l.], v. XVIII, n. 1, 2017, p. 174.

³⁴⁹ Idem.

³⁵⁰ Fala-se aqui em “líder”, mas fazendo a referência adequada aos respectivos sistemas de governo em diversos modelos de democracia, naquelas regidas pela receita presidencial, o líder é o Presidente, naquelas de matiz parlamentar, o líder é o Primeiro-Ministro, e serão ambos – Presidente e Primeiro-Ministro - na fórmula semipresidencial. Cf. NOVAIS, Jorge Reis. **Semipresidencialismo: teoria geral e sistema português**. 2 ed. Coimbra: Almedina, 2018. Há mais de 86 modelos de democracia, estudados por Arend Lijphart, em obra já clássica: LIJPHART, Arend. **Modelos de democracias: Desempenho e padrão de governo em 36 países**. 5 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

poder.

O fenômeno opera, segundo a descrição de Landau, fora da liturgia tradicional de quebra democrática, por meio de golpes de Estado (civis ou militares), ou seja, na paisagem abusiva, os atores políticos “remodelam a ordem constitucional com mudanças sutis, a fim de tornarem-se difíceis de desalojar ou desarmar Cortes e outras instituições de *accountability*”^{351 352}. Ao final não se produz a desnaturação completa do regime, mas uma trincadura para o seu colapso.

Como uma das maiores ameaças à democracia e ao próprio constitucionalismo, esse uso abusivo da estrutura constitucional responde pelo enfraquecimento gradual da proteção de direitos e da democracia por meio de alterações normativas pontuais, formalmente válidas, e que, se analisadas de forma isolada, não aparentam inconstitucionalidade³⁵³.

³⁵¹ No original: “Since military coups and other blatant ruptures in the constitutional order have fallen out of favor, actors instead rework the constitutional order with subtle changes in order to make themselves difficult to dislodge and to disable or pack courts and other accountability institutions”. LANDAU, David, Abusive Constitutionalism. **UC Davis Law Review**, [s. l.], v. 47, n.1, 2013, p. 189.

³⁵² As expressões “iliberalismo constitucional” e “golpe constitucional” são empregadas respectivamente por Adam Krzywoń e Kim Scheppele, para designar as mudanças constitucionais via emenda ou uma nova Constituição que eliminam, sistematicamente, o controle sobre o governo, tendo como paradigma a Hungria na era Viktor Orbán. Para Krzywoń, na Europa Central, em pouco tempo, líderes políticos iliberais colocaram em marcha alterações constitucionais para reforçar o sequestro político de várias instituições do Estado, especialmente do Poder Judiciário. Os governos obtiveram tal êxito no caminho do iliberalismo constitucional que se tornou extremamente difícil apontar técnicas legislativas simples para a rápida restauração da democracia liberal. KRZYWOŃ, Adam. El iliberalismo constitucional ha llegado para quedarse. Las experiencias centroeuropeas. **Revista de Derecho Político**, Madri, n. 113, p. 165-191, jan. 2022. Pode soar um oxímoro a expressão “golpe constitucional”, pois os golpes de Estado violam a Constituição. A justaposição entre os termos se justifica porque são absorvidas as nuances da Constituição e as de golpes de Estado, sem resultar em quebra da legalidade. Os estudos de Scheppele e o de Etleva Palekaj descrevem como o governo de Viktor Orbán e seu partido Fidesz protagonizaram um “golpe constitucional”, utilizando os mecanismos de emenda constitucional e substituição para remover a fiscalização ao governo. O caso emblemático foi a redução da idade para aposentadoria de juízes com o propósito de desmontar a estrutura judicial ativista e ameaçadora dos interesses do presidente. Instado, o Tribunal de Justiça Europeu decidiu que a redução da idade para aposentadoria de juízes violou a lei da União Europeia e como consequência, os magistrados foram reintegrados. Considerando que a lei da União Europeia não exigia que fossem reconduzidos aos seus antigos postos de liderança, Orbán os conduziu a postos menos influentes, sem, portanto, afrontar a decisão da Corte. SCHEPPELE, Kim Lane. Constitutional Coups and Judicial Review: How Transnational Institutions Can Strengthen Peak Courts at Times of Crisis (with Special Reference to Hungary). **Journal of Transnational Law and Contemporary Problems**, [s. l.], v. 23, 2014, p. 51-117. SCHEPPELE, Kim Lane. Not Your Father’s Authoritarianism: The Creation of the “Frankenstate”. **Newsletter. The European Politics and Society Section of the American Political Science Association**, [s. l.], 2013, p. 5-9. PAPLEKAJ, Etleva. Legitimation of autocracy in Turkey and Russia through the review of constitution. **Journal of Liberty and International Affairs**, Bitola, v. 7, n. 2, p. 43-60, jun. 2021.

³⁵³ Voto do ministro Luís Roberto Barroso, proferido no julgamento da medida cautelar na Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 622, que apreciou o Decreto presidencial n. 10.003/2019, que dispõe sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

Alinhado, principalmente à tentativa de esvaziamento ou enfraquecimento dos demais poderes do Estado, e ao desmonte ou a captura de órgãos ou instituições de controle (conselhos, agências reguladoras, instituições de combate à corrupção, Ministério Público, dentre outros), o constitucionalismo abusivo coloca à prova os mecanismos de defesa da ordem democrática e desnuda a fragilidade estrutural desse regime que não é vista à distância. Por se tratar de um fenômeno sofisticado e de difícil detecção, tais mecanismos não se mostram efetivos para conter o uso abusivo de emendas ou de novas Constituições. Nesse particular, David Landau enumera os hodiernos mecanismos de defesa democrática e expõe as fragilidades de cada um: (i) a concepção de democracia militante; (ii) a doutrina das emendas constitucionais inconstitucionais; (iii) a rigidez constitucional e (iv) as cláusulas democráticas.

A doutrina da democracia militante³⁵⁴ tem origem na Alemanha no período pós Segunda Guerra Mundial e focaliza o combate a atores políticos que se utilizam das liberdades e instrumentos democráticos para arruinar a própria democracia. Uma aplicação dessa teoria é o mecanismo de dissolução de partidos políticos antidemocráticos antes que ascendam ao poder³⁵⁵. O exemplo mais conhecido dessa doutrina é a extinção de partidos nazistas operada pela Corte Constitucional alemã na década de 1950 e por outras Cortes na Europa, mais recentemente, como se verá em capítulo próprio adiante.

Em se tratando de constitucionalismo abusivo, não se vislumbra diretamente a ameaça de forças antidemocráticas na promoção de mudanças constitucionais e, além disso, “Os movimentos e partidos que originam o constitucionalismo abusivo são geralmente grandes demais, e as suas plataformas demasiado ambíguas, para serem razoavelmente banidos da esfera política”³⁵⁶. Disso resulta a ineficácia do

(CONANDA).

³⁵⁴ SARMENTO, Daniel; PONTES, João Gabriel Madeira. Democracia militante e a candidatura de Bolsonaro: inelegibilidade a partir de interpretação teleológica do art. 17 da Constituição? In: SARMENTO, Daniel. **República, Inclusão e Constitucionalismo**: escritos constitucionais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. MONTEIRO, Alessandra Pearce de Carvalho. **Democracia militante na atualidade: o banimento dos novos partidos políticos antidemocráticos na Europa**. 2015. Dissertação (Especialização em Ciências Jurídico-Políticas Menção em Direito Constitucional). Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2015. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/30098/2/Democracia%20militante%20na%20atualidade.pdf>. Acesso em: 07 out. 2021.

³⁵⁵ LANDAU, David, Abusive Constitutionalism. **UC Davis Law Review**, [s. l.], v. 47, n.1, 2013, p. 193.

³⁵⁶ Tradução nossa. No original: “The movements and parties that bear the fruit of abusive

teorema militante para conter o fenômeno abusivo.

A doutrina das emendas constitucionais inconstitucionais diz sobre o poder de as Cortes Constitucionais rechaçarem emendas que violem a ordem constitucional. No essencial, trata-se de uma “ferramenta mais flexível para responder às práticas constitucionais abusivas”³⁵⁷, mas que também sofre reveses, na medida em que os juízes podem ser cooptados – subornados ou ameaçados – e substituídos por outros, alinhados ao governo³⁵⁸. Em qualquer dos casos, restaria comprometida a independência da Corte.

Os mecanismos de rigidez constitucional utilizam disposições textuais para proteger de reformas radicais, temas sensíveis à Constituição – rigidez seletiva –, mais propensos às investidas abusivas, exigindo supermaiorias ou mecanismos mais difíceis para alteração do texto constitucional. Duas fragilidades grassam esses mecanismos: é pouco provável que os dispositivos mais difíceis de serem emendados sejam alvo de ataques abusivos; é muito provável que a imutabilidade de temas sensíveis deixe o texto constitucional extremamente rígido^{359 360}.

As cláusulas democráticas são reprimendas impostas por atores internacionais para o caso de transição de um regime democrático para um não-democrático e se mostram eficazes nas hipóteses de tomada do poder por meios, flagrantemente, inconstitucionais, como no caso de golpes de Estado. Como o fenômeno abusivo opera pela via constitucional, por meio de emendas ou por substituição de uma Constituição por outra, e obedece a rito próprio e a limitações formais e materiais, os sensores de presença antidemocrática não são acionados pela comunidade internacional³⁶¹.

constitutionalism are generally too big, and their platforms too ambiguous, to be reasonably banned from the political sphere”. LANDAU, David, Abusive Constitutionalism. **UC Davis Law Review**, [s. l.], v. 47, n.1, 2013, p. 216.

³⁵⁷ LANDAU, David, Abusive Constitutionalism. **UC Davis Law Review**, [s. l.], v. 47, n.1, 2013, p. 216.

³⁵⁸ Nas palavras de Landau: “Rulers can appoint friendly judges to courts, and can neutralize judges representing opposing interests by, for example, bribing them or threatening them”. LANDAU, David, Abusive Constitutionalism. **UC Davis Law Review**, [s. l.], v. 47, n.1, 2013, p. 212.

³⁵⁹ LANDAU, David, Abusive Constitutionalism. **UC Davis Law Review**, [s. l.], v. 47, n.1, 2013, p. 194.

³⁶⁰ Aponta José Carlos Francisco para esse paradoxo na rigidez seletiva: movida pelo ânimo de proteger temas sensíveis, a Constituição estabelece cláusulas pétreas que, uma vez obsoletas, somente poderão ser superadas por abandono, o que implicaria, inarredavelmente, na substituição de toda a Constituição por uma nova. FRANCISCO, José Carlos. **Emendas constitucionais e limites flexíveis**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

³⁶¹ Aparentemente, a mudança abusiva pela via constitucional não padece de vício que atraia a incidência de restrições por violação à referida cláusula, como no paradigma de constitucionalismo abusivo em Honduras, tanto em relação ao governo do então presidente Manuel Zelaya (2006 - 2009)

1.4.1.2 Constitucionalismo autoritário

Outro modelo relevante para analisar a intersecção entre constitucionalismo e déficit democrático, foi descrito por Mark Tushnet³⁶², a partir da paisagem constitucional asiática. Ao estudar o caso de Singapura, identificou na estrutura constitucional daquele país, critérios que infirmam a presença do fenômeno denominado “constitucionalismo autoritário”.

Poder-se-ia pensar que se trata de tipo idêntico àquele descrito por Landau, não fosse a sistematização de dois critérios distintivos - (i) eleições razoavelmente livres e justas; (ii) controle repressivo moderado da liberdade de expressão e pessoal -, que colocam o modelo de Tushnet como um *tertium genus* entre autoritarismo completo e democracia plena.

Conforme o quadro abaixo, o professor de Harvard pontuou as peculiaridades em relação ao comprometimento das engrenagens democráticas *eleições, partidos políticos, oposição, proteção a direitos individuais e de grupos minoritários e tribunais* no constitucionalismo autoritário, descrevendo como essas engrenagens atuam na permanência de grupos políticos no poder.

Quadro 3 – Engrenagens democráticas abaladas pelo constitucionalismo autoritário

Engrenagens democráticas	Características	Funcionalidades
Partido político	Único ou dominante	Autoritarismo. Imposição de decisões de políticas públicas, sem a possibilidade de contestação. Populismo. Mudança na orientação política conforme os desejos do povo.
Eleições	Razoavelmente livres e justas	Implementação da técnica de desenhos e divisões eleitorais (gerrymandering) propícios à eleição de membros do grupo dominante. Fraude e intimidação física esporádicos.

quanto à sua remoção do poder. FELDMAN, Noah; LANDAU, David; SHEPPARD, Brian; ROSA-SUAZO, Leonidas. Report to the Commission on Truth and Reconciliation of Honduras: Constitutional Issues. **Florida State Public Law & Legal Theory**, [s. l.], n. 536, 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1915214>. Acesso em: 24 jan. 2022.

³⁶² TUSHNET, Mark. Authoritarian Constitutionalism. **Cornell Law Review**, [s. l.], v. 100, n. 2, p. 448-450, 2015.

Oposição	Reprimida	Aceitação de críticas ao governo mediante a imposição de sanções (difamação). Controle sobre o nível de divergência desejável.
Proteção a direitos individuais e de grupos minoritários	-	-
Tribunais	Razoavelmente independentes	Manutenção do Estado de Direito. Controle de constitucionalidade esvaziado. O regime aciona mecanismos de alteração formal da Constituição para que a decisão política tomada esteja sempre de acordo com a Constituição. Juizes sensíveis aos interesses do regime, embora possam afastar algumas decisões tomadas pelo governo.

Fonte: Elaboração própria, 2023, a partir de Tushnet (2015).

Para submeter à testagem da presença democrática em cada teoria constitucional, adota-se como opção metodológica, a tipologia desenhada por Robert Dahl, em seu teorema democrático já consagrado na literatura, para não adentrar no debate sobre a existência de um conceito universal para democracia que se ajuste aos diferentes tempos históricos, latitudes, culturas, nuances e necessidades de cada Estado.

O quadro abaixo condensa os resultados do exame, para melhor compreensão e distinção entre os fenômenos. Aponta para a presença mitigada de três elementos no modelo autoritário, e para a satisfação integral dos quesitos, no modelo abusivo.

Quadro 4 – Pontos de discrimen entre os teoremas constitucionais abusivo e autoritário em Landau e Tushnet a partir da presença de elementos democráticos

Elementos do Teorema democrático (DAHL, 2005)	Elementos do Teorema constitucional abusivo (LANDAU, 2013)	Elementos do Teorema constitucional autoritário (TUSHNET, 2015)
1. Liberdade de formar e aderir a organizações (associar-se)	✓	✓
2. Liberdade de expressão	✓	Mitigada

3.	Direito de voto	✓	✓
4.	Elegibilidade para cargos públicos	✓	✓
5.	Direito de líderes políticos disputarem apoio e votos	✓	✓
6.	Fontes alternativas de informação	✓	✓
7.	Eleições livres e idôneas/competitivas	✓	Mitigada
8.	Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência	✓	Mitigada

Fonte: Elaboração própria, 2023, a partir de Landau (2013), Tushnet (2015) e Dahl (2005).

A análise do quadro acima permite concluir que, em qualquer dos cenários (abusivo ou autoritário), pode se dar a transição de um regime democrático para um regime autoritário, a depender das técnicas empreendidas pelo líder político, eleito segundo as regras de *free and fair elections* e à sombra do Estado Democrático de Direito.

1.4.1.3 Autoritarismo competitivo

Assentadas as características fundamentais dos dois tipos antidemocráticos instrumentalizados pelo constitucionalismo, interessa a partir deste ponto, tratar do modelo autoritário denominado “autoritarismo eleitoral”³⁶³, “semi-autoritarismo”³⁶⁴, “Frankenstates”³⁶⁵ ou simplesmente “regime híbrido”³⁶⁶, descrito por Steven Levitsky

³⁶³ SCHEDLER, Andreas. **The politics of uncertainty**: sustaining and subverting electoral authoritarianism. Nova Iorque: Oxford University Press, 2013; CASE, William. Manipulative Skills: How do rulers control the electoral arena? In: SCHEDLER, Andreas (ed.). **Electoral authoritarianism**: The dynamics of unfree competition. [S.l.]: Lynne Rienner Publishers, 2006.

³⁶⁴ Ao examinar a realidade de cinco países (Egito, Azerbaijão, Venezuela, Croácia e Senegal), jungidas a um regime semi-autoritário, Marina Ottaway argumenta que não se trata de “democracias imperfeitas que lutam por melhorias e consolidação”. Ao contrário, resultam de um esforço dos autocratas para “manter uma aparência de democracia sem se exporem aos riscos políticos que a livre competição implica”. OTTAWAY, Marina. **Democracy challenged**: The rise of semi-authoritarianism. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2003, p. 3, tradução nossa.

³⁶⁵ SCHEPPELE, Kim Lane Scheppele. Not Your Father’s Authoritarianism: The Creation of the “Frankenstate”. **Newsletter. The European Politics and Society Section of the American Political Science Association**, [s. l.], 2013, p. 5-9.

³⁶⁶ KARL, Terry Lynn. The Hybrid Regimes of Central America. **Journal of Democracy**, Baltimore,

e Lucan Way como “autoritarismo competitivo”³⁶⁷. Trata-se de um fenômeno no qual as instituições democráticas formais existem e são a via principal para alçar o poder, no entanto, o abuso de poder praticado por seus titulares cria uma vantagem importante sobre seus adversários para vencer a eleição³⁶⁸.

A coexistência de instituições democráticas significativas, de um lado, e de abusos graves por quem ocupa cargos públicos, gera uma competição eleitoral autêntica, mas injusta. A mixagem de elementos democráticos e autoritários – hibridismo – é a tônica desse modelo³⁶⁹. Cabe frisar que o campo de jogo político-eleitoral entre o titular do poder e a oposição é fortemente enviesado em favor do primeiro, ou seja, a partir de estruturas de poder assimétricas, o governo controla agências estatais e redes de patronagem para criar um campo de jogo tão desigual que desborda do patamar ordinário de vantagens do detentor da máquina pública na disputa eleitoral. Nesse contexto em que são agregadas múltiplas estratégias desleais para derrotar o adversário, o desnivelamento entre os *players* torna a competição injusta:

v.6, n.3, jul, 1995, p. 72-86; DIAMOND, Larry. Elections without democracy: Thinking about Hybrid Regimes. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 13, n. 2, abr. 2002, p. 21-35.

³⁶⁷ Essa expressão é tributada aos autores que, em 2002 escreveram o artigo “The rise of competitive authoritarianism”, preocupados em rotular esse fenômeno não como um subtipo de democracia, mas como um subtipo de autoritarismo. Cf. LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A.. Elections Without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 13 n. 2, 2002, p. 51-65.

³⁶⁸ LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A.. **Competitive authoritarianism: hybrid regimes after the Cold War**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

³⁶⁹ É preciso esclarecer que o autoritarismo competitivo não é o único tipo de regime híbrido. Porque a democracia é multidimensional, há várias maneiras de considerar um regime parcialmente democrático. Levitsky e Way apontam outras modelagens híbridas: “(1) oligarquias constitucionais ou repúblicas não-inclusivas, que possuem as características básicas da democracia, mas negam sufrágio a um segmento importante da população adulta (por exemplo, Estônia e Letônia no início dos anos 1990); (2) regimes de tutela, em que as eleições são competitivas, mas o poder dos governos eleitos é limitado por religiosos não-eleitos (por exemplo, Irã), militares (por exemplo, Guatemala e Paquistão), ou autoridades monárquicas (por exemplo, o Nepal nos anos 1990); e (3) democracias restritas ou semi-competitivas, em que as eleições são livres, mas o partido majoritário é banido da disputa (por exemplo, a Argentina em 1957-1966 e a Turquia nos anos 1990)” (tradução nossa). No original: “Others include (1) constitutional oligarchies or exclusive republics, which possess the basic features of democracy but deny suffrage to a major segment of the adult population (e.g., Estonia and Latvia in the early 1990s); (2) tutelary regimes, in which elections are competitive but the power of elected governments is constrained by nonelected religious (e.g., Iran), military (e.g., Guatemala and Pakistan), or monarchic (e.g., Nepal in the 1990s) authorities; and (3) restricted or semi-competitive democracies, in which elections are free but a major party is banned (e.g., Argentina in 1957–1966 and Turkey in the 1990s)”. LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A. **Competitive authoritarianism: hybrid regimes after the Cold War**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, n. p. edição do *Kindle*. Confira também: GINGSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. **How to save a Constitutional Democracy**. Chicago: University of Chicago Press, 2018. FOLKOVÁ, Zsófia. **Limits of democracy**. Tese. Doutorado. Direito. Universidade Karlova. Praga, República Tcheca, 2019. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11956/105987>. Acesso em: 28 jun. 2020.

Obviamente, um grau de vantagem de quem ocupa o poder - na forma de empregos estatais, gastos direcionados a redutos eleitorais, políticas sociais clientelistas, e acesso privilegiado à mídia e a recursos financeiros - existe em todas as democracias. No entanto, nelas, tais vantagens não prejudicam seriamente a capacidade da oposição de competir. Quando a manipulação de instituições e recursos estatais é tão excessiva e unilateral que limita seriamente a concorrência política, é incompatível com democracia³⁷⁰.

O escopo de impedir a vitória da oposição nas urnas está alicerçado na cooperação de autoridades eleitorais e judiciais, mobilizadas contra a oposição para garantir votos e consolidar fraudes eleitorais³⁷¹. A competição desleal aparelhada pelo manejo de instituições de Estado (poder judiciário, ministério público, órgãos eleitorais dentre outros) contra os oponentes, é a estratégia central para o sucesso nas eleições, além do assédio à oposição e do controle da mídia.

Examinando a América Latina na primeira década dos anos 2000, sobressaem a casuística dos governos peruanos e venezuelano. No Peru, o controle de Alberto Fujimori sobre as autoridades do sistema judicial e eleitoral assegurou a legalização de um terceiro mandato em 2000, constitucionalmente questionável. Na Venezuela, a decisão de 2003 das autoridades eleitorais invalidando as assinaturas coletadas para um referendo revogatório (*recall*) contra o presidente Hugo Chavez tardou o suficiente para o presidente reconstruir seu apoio popular e sobreviver ao referendo³⁷².

Nesse tipo de regime, o apoio institucional não se restringe a assegurar o êxito eleitoral ao governo, manifesta-se ainda em duas dimensões importantes: (i) na ausência de fiscalização vertical e horizontal das decisões por ele tomadas; (ii) na redução da proteção de direitos para grupos que estão fora do poder³⁷³. Ao invés de atuar na fiscalização independente da gestão pública do Estado, as instituições encarnam o papel de militantes a serviço dos projetos políticos de quem ocupa o poder, assegurando-lhe a impunidade.

³⁷⁰ Tradução nossa. No original: "Obviously, a degree of incumbent advantage – in the form of patronage jobs, pork-barrel spending, clientelist social policies, and privileged access to media and finance – exists in all democracies. In democracies, however, these advantages do not seriously undermine the opposition's capacity to compete. When incumbent manipulation of state institutions and resources is so excessive and one-sided that it seriously limits political competition, it is incompatible with democracy". LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A. **Competitive authoritarianism: hybrid regimes after the Cold War**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

³⁷¹ LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A. **Competitive authoritarianism: hybrid regimes after the Cold War**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

³⁷² Idem.

³⁷³ Ibidem.

Para além de experiências estudadas no período Pós-Guerra Fria (1990-1995), Levitsky e Way apontam que o autoritarismo competitivo persiste no tempo presente³⁷⁴ sob novas circunstâncias: (i) o ambiente internacional não é mais tão favorável à democracia liberal como o fora na década de 1990; (ii) as estratégias autoritário-competitivas contaminam países com instituições democráticas fortes e com tradições democráticas robustas (Hungria e Polónia), e não apenas países de tradição autoritária, com instituições de Estado débeis e sem um poder judiciário independente, como no passado; (iii) a mobilização das massas e o uso do *deep state speech*³⁷⁵ para alimentar teorias conspiratórias despontam como táticas empregadas contra a democracia³⁷⁶. A construção de um arranjo institucional aparentemente de-

³⁷⁴ No ano de 2020, Levitsky e Way revisitaram o tema e constataram que o autoritarismo competitivo permanece bem vivo e dinâmico: "Alguns regimes autoritários competitivos democratizaram-se (incluindo o Peru, Eslováquia e Taiwan), enquanto outros transitaram para um autoritarismo total (como a Bielorrússia, o Camboja, e a Rússia). Outros ainda (incluindo a Albânia, Benin e Ucrânia) cuidaram de um lado e de outro da democracia e do autoritarismo competitivo. Os 35 regimes autoritários competitivos que examinamos no nosso livro de 2010 *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War* seguiram caminhos divergentes entre 1990 e 2019: Quinze democratizados; seis democratizados, que mais tarde regressaram ao autoritarismo (normalmente competitivo); quatro descambaram para o autoritarismo em escala real; e dez permaneceram continuamente autoritário-competitivos. O autoritarismo competitivo se esfacelou em alguns países, mas emergiu em outros. Alguns regimes, como na Guiné, Quirguizistão e Uganda, libertaram-se do regime hegemônico e passaram ao autoritarismo competitivo. Outros, como Bolívia, Hungria, Filipinas, Turquia e Venezuela, passaram da democracia para o autoritarismo competitivo [...]. Globalmente, o número de regimes autoritários competitivos manteve-se relativamente estável durante o último quarto de século. Enquanto contamos 35 regimes autoritários competitivos no período 1990-95, contamos 32 deles em 2019 [...]". LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan. *The New Competitive Authoritarianism*. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 31, n. 1, Jan. 2020, p. 51.

³⁷⁵ O termo *deep state* foi usado originariamente na Turquia como uma crítica ao autoritarismo naquele país. O historiador Ryan Gingeras esclarece que a expressão *derin devlet* (*deep state*) diz respeito a um tipo de sistema (clandestino ou paralelo) de governo em que indivíduos não-oficiais ou não-reconhecidos publicamente desempenham papéis importantes na definição e implementação da política estatal. Este conceito serve para explicar por que e como os agentes empregados pelo Estado executam políticas que violam frontalmente a letra e o espírito da lei. Gingeras adverte que no contexto turco, o *deep state* "não é uma entidade inteiramente monolítica que assombra a burocracia, as forças armadas ou a sociedade civil. Pelo contrário, é um eclético teatro político de competição em conste evolução, enraizado nas raízes do poder, um teatro que inclui elementos tanto explicitamente legais como ilegais na sua natureza. Fundamental para a operação e sobrevivência do *deep state* é a extrema ênfase depositada na segurança estatal, uma necessidade que coloca o cumprimento da lei e agências clandestinas em primeiro lugar na elaboração e na execução de políticas estatais". GINGERAS, Ryan. Last rites for a 'pure bandit': clandestine service, historiography and the origins of the Turkish 'deep state'. **Past & Present**, [S.l.], n. 206, 2010, p. 172–173, tradução nossa. Atualmente, o termo circula em outros países com um significado diferente do originário: para justificar a eliminação de instituições independentes e a colocação de figuras partidárias nos tribunais e no âmbito de instituições eleitorais.

³⁷⁶ LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A. *Competitive Authoritarianism: A Conversation with Steven Levitsky and Lucan Way*. **National Endowment of Democracy**, 11 fev. 2020. Entrevista concedida a Brent Kallmer. Canal YouTube National Endowment of Democracy. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=B1drTNx-FrA&t=1172s>. Acesso em: 07 mar. 2023.

mocrático, mas que, de perto, não o é inteiramente, pode ser observada no quadro abaixo:

Quadro 5 – Engrenagens democráticas abaladas pelo autoritarismo competitivo

Engrenagens democráticas	Características	Funcionalidades
Partido político	Pluralidade	Partidos de oposição são legais, oferecem contestação robusta e obtêm vitórias ocasionais.
Eleições	Competitivas Razoavelmente livres Injustas (desleais)	Ampla oferta de candidaturas. Fraudes eleitorais pontuais. Intimidação de adversários. Mobilização de recursos e instituições estatais para garantir votos ao grupo dominante.
Oposição	Reprimida	Vigilância, assédio e violência ocasional contra a oposição. Acesso limitado a meios de comunicação e a recursos financeiros.
Proteção a direitos individuais e de grupos minoritários	Limitada	Proteção limitada a direitos para os grupos que estão fora do poder.
Tribunais	Controlados parcialmente	Politizados. Parciais. Outras instituições estatais que deveriam exercer a fiscalização vertical e horizontal dos atos do governo também são cooptadas parcialmente.

Fonte: Elaboração própria, 2023, a partir de Levitsky e Way (2010).

A igualdade de condições, implícita no *standard free and fair elections*, é violada com o acesso limitado das forças de oposição à mídia e ao financiamento público e privado. Embora as formas de repressão à oposição não sejam severas o bastante para forçar os adversários a se esconder ou a se exilar, extrapolam o que é permitido em um regime democrático, como aumentar o custo com a atividade operacional da oposição, forçando seus ativistas a permanecerem na clandestinidade; aumentar a cobertura crítica da mídia, incentivando a autocensura; promover violações intermitentes e pontuais de direitos civis, demovendo a capacidade de a oposição se organizar e desafiar o governo.

Na avaliação de Levitsky e Way, enquanto os ocupantes do poder em regimes autoritários descansam tranquilamente na véspera das eleições porque nem

eles nem os líderes da oposição esperam algo diferente da vitória da situação, nos regimes autoritário-competitivos, quem ocupa o poder não desfruta desse estado de ânimo. Porque existe uma incerteza quanto ao resultado, justificada por eleições suficientemente competitivas e não manipuláveis completamente, é preciso que o titular do poder trabalhe arduamente para impedir a rotatividade eleitoral³⁷⁷.

A alternância no poder é um componente central da democracia que evidencia um sistema eleitoral responsivo à mudança na preferência do eleitor e que infunde a ideia de que os *players* podem ser removidos do governo a cada ciclo eleitoral. O autoritarismo competitivo rechaça essa regra, neutraliza as instituições fiscalizadoras e permite que os titulares desfrutem de vantagens sistemáticas sobre seus adversários. A metáfora de uma partida de futebol é útil para explicar esse fenômeno: há dois times em campo com chances reais de vitória, no entanto, a arbitragem atua em favor de um deles, e durante a partida, alguns jogadores passam para o time adversário; conquanto a disputa esteja desequilibrada, a vitória de qualquer deles é possível.

1.4.1.4 Autoritarismo furtivo

Descritas as nuances do autoritarismo competitivo, passa-se a abordar o fenômeno do autoritarismo furtivo ou *stealth authoritarianism*, compreendido como o uso de mecanismos legais, principalmente infraconstitucionais, que existem em regimes com credenciais democráticas favoráveis, para fins antidemocráticos³⁷⁸. Assinala Ozan Varol que, à semelhança de um vírus que sofre mutações para driblar a eficácia de novas vacinas, os autoritários do tempo presente aprenderam a seguir as mesmas regras existentes nos governos democráticos para disseminar, pela via formal, isto é, segundo as regras do Estado de Direito, práticas antidemocráticas:

Embora as leis sempre tenham sido ferramentas valiosas no arsenal de um autocrata, os autoritários modernos começaram a empregar, em uma extensão muito maior do que seus antecessores históricos, as mesmas leis e instituições legais que existem nos regimes democráticos para fins antidemocráticos. Ao fazer isso, a nova geração de autoritários encobre medidas repressivas sob a máscara da lei, sob o verniz da legitimidade, tornando as práticas autoritárias muito mais difíceis de detectar e eliminar. Na era mo-

³⁷⁷ LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A. **Competitive authoritarianism**: hybrid regimes after the Cold War. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

³⁷⁸ VAROL, Ozan O.. *Stealth Authoritarianism*. **Iowa Law Review**, Iowa City, v. 100, n. 4, 2015, p. 1684.

derna, os lobos autoritários raramente aparecem como lobos. Eles agora estão vestidos, pelo menos em parte, em pele de cordeiro³⁷⁹.

Do excerto acima, é forçoso reconhecer que o autoritarismo furtivo se trata de um instrumento para “proteger e fortalecer o poder quando a repressão direta não é uma opção viável”³⁸⁰. A sutileza com a qual essa prática governamental autoritária penetra no tecido democrático, quase imperceptível ou de difícil detecção, é a característica que a distingue de estratégias claramente autoritárias. A escolha entre uma estratégia autoritária furtiva (*stealth authoritarian*) e outra claramente autoritária (*transparently authoritarian*) não é feita ao acaso: o cálculo do custo-benefício entre uma e outra é determinado pelo comportamento de atores nacionais e estrangeiros e pelas lutas sociopolítico-econômicas que as interações entre eles provocam³⁸¹.

Longe de se tratar de um novo tipo autoritário, o fenômeno diz respeito a práticas governamentais que tornam o regime menos democrático do que antes³⁸²: eliminam a alternância no poder e enfraquecem os mecanismos de responsabilidade e os controles verticais e horizontais, restringindo a capacidade de o povo escrutinar (monitorar e vetar) as políticas governamentais. O retrocesso democrático pode ser percebido no funcionamento precário de engrenagens-chave da democracia, como se observa no quadro abaixo:

Quadro 6 – Engrenagens democráticas abaladas pelo autoritarismo furtivo

Engrenagens democráticas	Características	Funcionalidades
Partido político	Pluralidade ameaçada	As práticas governamentais visam suprimir o multipartidarismo de modo a configurar um ambiente político com um reduzido número de siglas: partido único ou partido dominante.

³⁷⁹ Tradução nossa. No original: “Although laws have always been valuable tools in an autocrat’s arsenal, modern authoritarians began to deploy, to a much greater extent than their historical predecessors, the same laws and legal institutions that exist in democratic regimes for anti-democratic purposes. In so doing, the new generation of authoritarians cloak repressive measures under the mask of law, imbue them with the veneer of legitimacy, and render authoritarian practices much more difficult to detect and eliminate. In the modern era, authoritarian wolves rarely appear as wolves. They are now clad, at least in part, in sheep’s clothing”. VAROL, Ozan O.. *Stealth Authoritarianism*. **Iowa Law Review**, Iowa City, v. 100, n. 4, 2015, p. 1677.

³⁸⁰ Idem, p. 1678, tradução nossa.

³⁸¹ Ibidem, p. 1723;

³⁸² Ibidem, p. 1680.

Eleições	Competitivas Relativamente Livres Injustas (desleais)	Uso da leis eleitorais sobre alistamento eleitoral, vedação a candidaturas e financiamento de campanha para minar a participação da oposição na disputa eleitoral e aumentar os custos para a remoção dos titulares do poder.
Oposição	Reprimida	Se a manifestação crítica exceder os limites toleráveis, o governo passa à intimidação dos adversários (oposição e jornalistas) por meio de uma avalanche de processos judiciais (cíveis e criminais) por difamação ou por crimes não-políticos.
Proteção a direitos individuais e de grupos minoritários	Formalmente ampliada	Apesar do aumento de proteção legal (formal) invocando a realização de reformas democráticas e a retórica do Estado de Direito, na prática, as reformas são cosméticas, pois as minorias continuam a receber tratamento desigual pelo governo.
Tribunais	Relativamente independentes	Decisões contrárias ao governo são admitidas desde que não representem uma ameaça real aos interesses centrais do governo. O titular do poder desenha a estrutura judicial e nomeia seus membros. O controle judicial sob tais circunstâncias, não é utilizado para controlar o poder do governante, mas para assegurar a permanência dele no poder.

Fonte: Elaboração própria, 2023, a partir de Varol (2015).

À vista desse quadro, os titulares do poder, ao invés de encarcerar jornalistas ou de fechar os meios de comunicação, como se fazia no passado, os processam civil e criminalmente por difamação, a fim de que os custos financeiros da crítica desencorajem qualquer manifestação contrária ao governo. Em vez de levar os oponentes à prisão, sem o devido processo legal, quem está no poder os processa por supostas violações a leis penais que já existem.

Como a investigação de Varol aponta ainda para (i) a possibilidade de aplicação discricionária (ou seletiva) da lei e (ii) a vagueza normativa, como incentivos para o uso de instrumentos legais contra adversários políticos do governo, é possível ainda que o titular do poder utilize a máquina pública para perseguir seus adversários, institucionalmente, fazendo que servidores do Estado apliquem, seletivamente, uma norma lacunosa contra a oposição. A motivação eleitoral é o ponto alto dessa prática autoritária que utiliza a máscara da lei contra a democracia:

Eles empregam leis eleitorais aparentemente legítimas e neutras, frequentemente promulgadas com o objetivo de eliminar a fraude eleitoral ou promover a estabilidade política para criar vantagens sistemáticas para si mesmos e elevar os custos para a oposição removê-los do poder. Muitas vezes, com o apoio de organizações internacionais, adotam leis e instituições de vigilância com o objetivo de combater o crime organizado e o terrorismo, mas usam essas leis para chantagear ou desacreditar oponentes po-

líticos. Eles contam com o controle judicial, não como uma instituição para lhes controlar o poder, mas para consolidar o poder. Com o objetivo de mudar as percepções e desviar a atenção das práticas antidemocráticas, frequentemente promovem reformas democráticas e invocam a retórica do Estado de Direito. Essas práticas lhes permitem manter seus assentos mesmo diante de mudanças nas preferências políticas do eleitorado. Isso, por sua vez, mina um componente central da democracia: eleições competitivas e multipartidárias, e a resultante alternância no poder de governo³⁸³.

Para além dessas estratégias, há outras, que podem demandar apenas mudanças procedimentais (protocolares), como no caso de o governo deixar de apresentar suas propostas de lei, que exigiriam a convocação de audiência pública, para apresentá-las como se fossem projetos de lei de deputados de sua base, as quais não demandariam qualquer oitiva da sociedade, burlando, assim, a participação social (controle social) na política de governo³⁸⁴.

O *modus operandi* do autoritarismo furtivo encerra, portanto, um conjunto de mecanismos³⁸⁵ que permitem ao ocupante do poder nele se perpetuar, contornando os postulados democráticos de eleições competitivas e de alternância no governo, "com o objetivo de recorrer aos procedimentos legais para, mantendo um verniz de respeito à ordem legal, provocar uma dissimulada regressão democrática no

³⁸³ Tradução nossa. No original: "They employ seemingly legitimate and neutral electoral laws, frequently enacted for the purported purpose of eliminating electoral fraud or promoting political stability, to create systematic advantages for themselves and raise the costs to the opposition of dethroning them. Often with the backing of international organizations, they adopt surveillance laws and institutions with the purported purpose of combatting organized crime and terrorism, but use those laws to blackmail or discredit political opponents. They rely on judicial review, not as a check on their power, but to consolidate power. To shape perceptions and deflect attention from anti-democratic practices, they frequently enact democratic reforms and invoke rule-of-law rhetoric. These practices permit the incumbents to retain their seats even in the face of changing political preferences by the electorate. That, in turn, undermines a core component of democracy: competitive, multi-party elections and the resulting alternation in government power". VAROL, Ozan O.. *Stealth Authoritarianism*. **Iowa Law Review**, Iowa City, v. 100, n. 4, 2015, p. 1679.

³⁸⁴ É o caso do partido do governo na Polônia (PiS), que modificou os protocolos parlamentares de submissão de novos projetos de lei: "as regras dizem que projetos propostos pelo governo precisam ser submetidos a audiências públicas, enquanto projetos de iniciativa privada não precisam [...]". PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p. 206.

³⁸⁵ Varol elabora uma extensa lista exemplificativa desses mecanismos: (i) o controle judicial para consolidar o poder dos titulares; (ii) o uso de processos judiciais por difamação contra dissidentes; (iii) a adoção de leis eleitorais sobre alistamento eleitoral, vedação de candidaturas e financiamento de campanha para minar a participação da oposição na disputa eleitoral e aumentar os custos para a remoção dos titulares do poder; (iv) o uso de crimes não-políticos (criminalização da sonegação de impostos ou apropriação indébita, por exemplo) para processar seus adversários; (v) o uso de leis e instituições de vigilância para chantagear ou desacreditar a oposição; (vi) a promulgação de reformas democráticas e o uso da retórica do Estado de Direito para moldar as percepções e desviar a atenção das práticas governamentais antidemocráticas. VAROL, Ozan O.. *Stealth Authoritarianism*. **Iowa Law Review**, Iowa City, v. 100, n. 4, 2015, p. 1687-1718.

país"³⁸⁶. A receita para o desmonte da estrutura democrática admite diversas possibilidades, dentre as quais, a enunciada por Luís Roberto Barroso:

- (i) a tentativa de esvaziamento ou enfraquecimento dos demais Poderes, sempre que não compactuem com seus propósitos, com ataques ao Congresso Nacional e às Cortes;
- (ii) o desmonte ou a captura de órgãos ou instituições de controle, como conselhos, agências reguladoras, instituições de combate à corrupção, Ministério Público etc;
- (iii) o combate a organizações da sociedade civil, que atuem em prol da defesa de direitos no espaço público;
- (iv) a rejeição a discursos protetivos de direitos fundamentais, sobretudo no que respeita a grupos minoritários e vulneráveis — como negros, mulheres, população LGBTI e indígenas;
- (v) o ataque à imprensa, sempre que leve ao público informações incômodas para o governo³⁸⁷.

O rol exemplificativo de práticas antidemocráticas descrito acima por Barroso alinha-se ao registro de José Eduardo Faria acerca do autoritarismo furtivo como um mecanismo de colapso incremental do edifício democrático:

Banalização, trivialização, naturalização e aparelhamento de órgãos de controle institucional constituem assim uma estratégia dissimulada para, sem mudanças abruptas, abrir caminho para a substituição da democracia liberal por um autoritarismo furtivo e dissimulado, no qual os governantes tentam minar possíveis resistências de partidos, da mídia e de tribunais. Como

³⁸⁶ FARIA, José Eduardo. O autoritarismo furtivo da perseguição a um professor. **NEXO**, [s. l.], 25 maio 2021. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2021/O-autoritarismo-furtivo-da-persegui%C3%A7%C3%A3o-a-um-professor>. Acesso em: 14 set. 2022.

³⁸⁷ Voto do ministro Luís Roberto Barroso, proferido no julgamento da medida cautelar na Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 622, que apreciou o Decreto presidencial n. 10.003/2019, que dispôs sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente — CONANDA). O ponto de interesse está na alteração das regras sobre a constituição e o funcionamento daquele Conselho, destituindo, imotivadamente, todos os seus membros no interlúdio do mandato, a caracterizar, principalmente, o esvaziamento da participação da sociedade civil no Conselho, à revelia de princípios inscritos na Constituição Federal de 1988 [democracia participativa (art. 1.º, parágrafo único); igualdade (art. 5.º, I); segurança jurídica (art. 5.º); proteção à criança e ao adolescente (art. 227) e vedação ao retrocesso institucional (art. 1.º, *caput* e III; art. 5.º, XXXVI e § 1.º; art. 60, § 4.º). Ao tratar da realidade democrática brasileira àquele tempo (2019), Barroso apontou: “[...] embora não me pareça ser o caso de falar em risco democrático no que respeita ao Brasil, cujas instituições amadureceram ao longo das décadas e se encontram em pleno funcionamento, é sempre válido atuar com cautela e aprender com a experiência de outras nações. Nessa linha, as Cortes constitucionais e supremas cortes devem estar atentas a alterações normativas que, a pretexto de dar cumprimento à Constituição, em verdade se inserem em uma estratégia mais ampla de concentração de poderes, violação a direitos e retrocesso democrático.” A avaliação de Barroso não poderia prever as vicissitudes antidemocráticas ocorridas no biênio pandêmico, quando, em meio às ações para debelar a transmissão do novo coronavírus, as instituições democráticas foram alvo de ameaças contundentes à própria existência, algumas das quais beirando a concretização, em face da instituição Supremo Tribunal Federal e de seus membros. AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

lembra o cientista político Adam Przeworski, os executores dessa estratégia são autocratas que tentam ampliar seus poderes recorrendo a instrumentos do próprio regime democrático, o que lhes conferiria um verniz de legitimidade. No limite, quando situações como essa se prolongam por muito tempo, a ordem democrática e constitucional entra em colapso³⁸⁸.

O cientista político Adam Przeworski, citado por Faria, alerta para o que denomina “cataclismo iminente”: um colapso brusco da democracia ou o seu desgaste paulatino até atingir um ponto de não retorno. Apostando mais em uma erosão vagarosa do que em um retrocesso por choque, Przeworski absorveu a teorização de Varol (*stealth authoritarianism*) e descreveu como “subversão sub-reptícia da democracia” (*subversion by stealth*) o uso de instrumentos legais para fins antidemocráticos:

O fantasma que nos assombra hoje, acredito, é essa última possibilidade: uma deterioração imperceptível das instituições e normas democráticas, a subversão sub-reptícia da democracia, ‘o uso de mecanismos legais que existem regimes com credenciais favoráveis para fins antidemocráticos’. Sem sinais manifestos de que a democracia quebrou, a fronteira fica tênue como evidenciado por rótulos como autoritarismo eleitoral, autoritarismo competitivo, democracia iliberal ou regimes híbridos. Retrocesso, desconsoidação e retrogressão não precisam acarretar violações de constitucionalidade e mesmo assim, destroem instituições democráticas³⁸⁹.

A par do temor de quebra democrática lenta e silenciosa, evidenciado acima, Przeworski chama atenção para a perplexidade inconsciente da sociedade diante do fato de que “quando o governo dá passos que não são flagrantemente inconstitucionais ou antidemocráticos, os cidadãos que se beneficiam de suas políticas, mas ainda dão valor à democracia não sabem bem como agir”³⁹⁰. Não havendo um ponto de inflexão claro entre abuso e uso legítimo da lei, para disparar o alerta antidemocrático, somente depois que o ataque (ou a quebra) acontece é que “percebemos que a linha que separa a democracia liberal de uma democracia falsa foi cruzada: momentos decisivos não são vistos como tais quando vivemos neles”³⁹¹.

³⁸⁸ FARIA, José Eduardo. O autoritarismo furtivo da perseguição a um professor. **NEXO**, [s. l.], 25 maio 2021. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/ensaio/2021/O-autoritarismo-furtivo-da-persegui%C3%A7%C3%A3o-a-um-professor>. Acesso em: 14 set. 2022.

³⁸⁹ PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p. 39.

³⁹⁰ Idem, p. 206.

³⁹¹ No original: “[...] only ex-post do we realise that the line dividing liberal democracy from a fake one has been crossed: threshold moments are not seen as such when we live in them”. SADURSKI, Wojciech. How democracy dies (in Poland): A case study of anti-constitutional populist backsliding. **Legal Studies Research Paper**, Sidney, n. 18/01, 2018, p. 5. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3103491>. Acesso em: 04 mar. 2023.

Se a prática governamental antidemocrática não chama a atenção de atores domésticos (sociedade civil, políticos, organizações não-governamentais, forças armadas), menos se espera que capture a atenção de atores internacionais (países estrangeiros, organizações supranacionais, organizações não-governamentais etc)³⁹². A transformação cosmética da estrutura legal interna mostra-se tão sutil e sofisticada que as práticas autoritário-furtivas mimetizam o legalismo à perfeição, transmitindo a mensagem de conformidade com as expectativas normativas de atores internacionais.

No fundamental, o autoritarismo furtivo cria uma nuvem de fumaça democrática sobre práticas governamentais antidemocráticas. A associação de estratégias autoritário-furtivas a reformas democráticas torna o fenômeno menos perceptível aos atores sociais, na medida em que os titulares do poder utilizam mecanismos legais formais, legitimamente produzidos e cancelados pelo Estado de Direito, para fins antidemocráticos: perseguir, institucionalmente, os opositores, desmobilizar os órgãos de controle vertical e horizontal e aumentar as chances eleitorais de permanência no poder.

1.4.2 Populismo: como destruir a democracia em nome da democracia

O termo ‘populismo’, uma das principais palavras da moda deste século, é usado para descrever presidentes, partidos políticos e movimentos de direita e de esquerda na América Latina, na Europa e nos Estados Unidos³⁹³. O uso indiscriminado do vocábulo para rotular líderes políticos, agremiações e ainda manifestações sem líderes, dificulta a busca de um núcleo comum que lhe dê unidade de sentido³⁹⁴.

Elástico o bastante para ser aplicado a uma variedade de situações e de atores sociais, e polissêmico o suficiente para exortar características condenáveis de

³⁹² VAROL, Ozan O.. Stealth Authoritarianism. **Iowa Law Review**, Iowa City, v. 100, n. 4, 2015, p. 1723.

³⁹³ MUDDE, Cas; KALTWASSER, Cristóbal Rovira. **Populism**: a very short introduction. Nova Iorque: Oxford University Press, 2017, p. 1.

³⁹⁴ Thomás Zicman de Barros e Miguel Lago registram que a variedade de significados para o termo: “Em muitos momentos, aparece como sinônimo de demagogia, manipulação, cinismo, irracionalidade, autoritarismo, radicalismo, extremismo, personalismo, negacionismo científico, pós-verdade, conspiracionismo, irresponsabilidade fiscal, estatismo, clientelismo, corrupção, grosseria, agressividade, intolerância, selvageria, pânico moral, simplismo – e às vezes tudo isso ao mesmo tempo”. BARROS, Thomás Zicman de; LAGO, Miguel. **Do que falamos quando falamos de populismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022, p. 10.

um adversário político³⁹⁵, o vocábulo nem sempre ostentou um caráter pejorativo. Houve quem o tomasse como uma força a revigorar a democracia liberal, atuando na correção a um déficit democrático de participação política³⁹⁶, e ainda quem o reivindicasse como uma lógica política (antagônica e binária - “nós contra eles”) que fomenta identidades coletivas³⁹⁷ ou como um meio para articular pautas de grupos subalternizados em uma frente comum³⁹⁸.

Para efeito deste estudo, o populismo é concebido como um modelo de conquista e manutenção do poder político, que assume diferentes formas ideológicas e se mostra essencialmente antidemocrático³⁹⁹, na medida em que investe contra o republicanismo, o pluralismo e a responsabilidade política, respectivamente (i) ao promover o apagamento das diferenças entre os atores sociais com o propósito de formar um povo homogêneo, (ii) ao focalizar a aniquilação do adversário (inimigo) no intuito de bloquear o debate e a existência da

³⁹⁵ Idem, p. 10-11.

³⁹⁶ Argumenta Carlos de La Torre que compreender a democracia sob a ótica substantiva implica reconhecer o populismo como um elemento democratizador, eis que os populismos hispano-americanos dos anos 1930 e 1940 incorporaram os setores excluídos da política e promoveram políticas estatais redistributivas. TORRE, Carlos de la. El populismo y la promesa de una democracia más inclusiva. In: RIVERO, Ángel ZARZALEJOS, Javier; PALACIO, Jorge del (org.). **Geografía del populismo**: un viaje por el universo del populismo desde sus orígenes hasta Trump. 2. ed. Madrid: Tecnos; Faes Fundación, 2018, p. 54-67. No mesmo sentido: VILAS, Carlos Maria. **La Democratización Fundamental**: El Populismo en América Latina. Cidade do México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1995.

³⁹⁷ Ernesto Laclau e Chantal Mouffe perfilham esse posicionamento. LACLAU, Ernesto. **A razão populista**. São Paulo: Três Estrelas, 2018. MOUFFE, Chantal. **Por um populismo de esquerda**. São Paulo: Autonomia Literária, 2019. Tomás de Barros e Miguel Lago registram que, na linha de uma lógica política antagônica entre “nós e eles”, apenas sabemos “o que somos ‘nós’ porque existe algo exterior a esse ‘nós’ – no caso, os ‘outros’”. [...] A palavra ‘povo’, por exemplo, pode se referir a muitas coisas diferentes, assim como a palavra ‘elite’. A rigor, o populismo sequer precisa se basear nesses dois termos – basta que haja a construção de uma identidade coletiva que opõe os ‘de baixo’ contra ‘os de cima’”. BARROS, Tomás Zicman de; LAGO, Miguel. **Do que falamos quando falamos de populismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022, p. 88.

³⁹⁸ A BATALHA carioca. **O Jornal**, Rio de Janeiro, 20 dez. 1946, p. 3, edição 08174. Disponível em: http://memoria.bn.br/docreader/DocReader.aspx?bib=110523_04&pagfis=36549. Acesso em: 15 fev. 2023.

³⁹⁹ BARROS, Tomás Zicman de; LAGO, Miguel. **Do que falamos quando falamos de populismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022. Nadia Urbinati argumenta a esse respeito que o populismo se trata de um fenômeno parasitário da democracia representativa, seu real alvo. Mais do que um estilo político ou um arsenal retórico, busca “o poder estatal para implementar uma agenda política cujo caráter principal e distintivo é a hostilidade contra o liberalismo e os princípios da democracia constitucional, em particular os direitos das minorias, a separação de poderes, e o pluralismo partidário” (tradução nossa). URBINATI, Nadia. The Populist Phenomenon. **Raisons Politiques**, [s.l.], v. 3, n. 51, 2013, p. 137. Na mesma linha, Jan-Werner Müller pontua que o populismo é profundamente iliberal e um modo antidemocrático de entender a política representativa. MÜLLER, Jan-Werner. The people must be extracted from within the people: Reflections on Populism. **Constellations**, [s.l.], v. 21, n. 4, 2014, p. 484.

própria oposição⁴⁰⁰ e (iii) ao eximir, discursivamente, a responsabilidade do líder carismático por suas decisões, transferindo-a ao povo - um sujeito mítico, soberano e irresponsável⁴⁰¹.

O fenômeno, em transmutação desde o século XIX, a partir de experiências políticas em diferentes latitudes e momentos históricos⁴⁰², acomoda orientações ideológicas de todo espectro⁴⁰³, absorve os vieses próprios de cada época⁴⁰⁴ e não se associa a um modelo econômico específico⁴⁰⁵. O discurso populista encerra a ideia de que a política constitui a expressão direta da vontade do povo, entendido como um sujeito moral coletivo (e mítico), de vontade única e soberana⁴⁰⁶; personificado na figura de um líder que atua como seu porta-voz⁴⁰⁷ e contra um inimigo encarnado em uma elite corrupta e conspiradora, que sequestrou a democracia em seu proveito⁴⁰⁸.

⁴⁰⁰ Vide: DAHL, Robert A.. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005. CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Oposição na política**. São Paulo: Angelotti, 1995.

⁴⁰¹ RIVERO, Ángel. Populismo: ¿Cómo destruir la democracia en nombre de la democracia ? In: RIVERO, Ángel ZARZALEJOS, Javier; PALACIO, Jorge del (org.). **Geografía del populismo**: un viaje por el universo del populismo desde sus orígenes hasta Trump. 2. ed. Madri: Tecnos; Faes Fundación, 2018, p. 34-35. As apresentações mais recentes do populismo conectadas a partidos políticos na França, Hungria e Estados Unidos, podem ser encontradas no trabalho dos cientistas políticos Pippa Norris e Ronald Inglehart: NORRIS, Pippa; INGLEHART, Ronald. **Cultural backlash**: Trump, Brexit, and authoritarian populism. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2019.

⁴⁰² O conceito de populismo remonta às últimas décadas do século XIX, na Rússia czarista e em seus intelectuais radicais, que idealizaram o povo como um sujeito político virtuoso. Mas não só. O discurso criado pelo People's Party nos Estados Unidos, que mobilizou a preferência de eleitores do meio rural contra o *establishment* de Washington, e que, ao opor o povo à oligarquia urbana (ou da capital), estabeleceu o antagonismo essencial do populismo. Cf: RIVERO, Ángel. Populismo: ¿Cómo destruir la democracia en nombre de la democracia? In: RIVERO, Ángel ZARZALEJOS, Javier; PALACIO, Jorge del (org.). **Geografía del populismo**: un viaje por el universo del populismo desde sus orígenes hasta Trump. 2. ed. Madri: Tecnos; Faes Fundación, 2018, p. 33-34.

⁴⁰³ Para Ernesto Laclau, o populismo se afigura como uma lógica política que busca articular as insatisfações de uma parcela de cidadãos com o *establishment* e, nessa linha, não se vincula a uma base social específica ou a uma ideologia determinada. LACLAU, Ernesto. **A razão populista**. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

⁴⁰⁴ Embora o populismo represente um guarda-chuva ideológico à direita e à esquerda, nas últimas décadas, a onda populista tem sido, predominantemente, de direita. BRUZZONE, Andrés. **Ciberpopulismo**: política e democracia no mundo digital. São Paulo: Contexto, 2021, p. 58.

⁴⁰⁵ Idem, p. 58.

⁴⁰⁶ Edward A. Shils consigna que a vontade soberana do povo é identificada com a justiça e a moralidade e está acima de tudo, inclusive das instituições tradicionais, da independência das demais instituições e da vontade de outros estratos sociais. SHILS, Edward. **The torment of secrecy**: the background and consequences of American security policies. Chicago: Ivan R. Dee, 1996, p. 100, edição do *Kindle*.

⁴⁰⁷ KRAUZE, Enrique. **El Pueblo soy yo**. Cidade do México: Debate, 2018.

⁴⁰⁸ RIVERO, Ángel. Populismo: ¿Cómo destruir la democracia en nombre de la democracia ? In: RIVERO, Ángel ZARZALEJOS, Javier; PALACIO, Jorge del (org.). **Geografía del populismo**: un viaje por el universo del populismo desde sus orígenes hasta Trump. 2. ed. Madri: Tecnos; Faes Fundación, 2018, p. 34.

Nessa engrenagem narrativa, três elementos subjetivos⁴⁰⁹ emergem: (i) povo; (ii) elite; (iii) líder. Na realidade, os cidadãos insatisfeitos com o *establishment* “são chamados apenas *pars pro toto* para assumir o papel de povo”⁴¹⁰, o inimigo é quem melhor convém à escolha desse público e o líder carismático-redentor é quem reproduz ideias simplistas para problemas complexos e ratifica o que o povo quer ouvir⁴¹¹, de modo que:

Os defeitos e vícios dos líderes populistas se transformam, aos olhos dos eleitores, em qualidades. Sua inexperiência é a prova de que eles não pertencem ao círculo corrompido das elites. E sua incompetência é vista como garantia de autenticidade. As tensões que eles produzem em nível internacional ilustram sua independência, e as *fake news* que balizam sua propaganda são a marca de sua liberdade de espírito⁴¹².

A avaliação de Giuliano da Empoli, registrada acima, lança luz sobre algumas apresentações do populismo que se conectam à emotividade em detrimento da racionalidade e ameaçam a higidez do regime democrático. Alinhadas à sinalização de Empoli, estão outras características desse fenômeno plasmadas na figura abaixo⁴¹³: (i) a utilização do poder como uma posse pessoal lucrativa (distribuem-se recursos e favores em troca de vantagens eleitorais); (ii) o silenciamento de vozes críticas e a catequização do povo com a verdade do líder (coloniza-se e regula-se a esfera pública e criam-se movimentos sociais de manutenção no poder); (iii) o emprego de leis e de instituições da democracia de forma instrumental para criar vantagens eleitorais⁴¹⁴.

⁴⁰⁹ No caso do presidente norte-americano Donald Trump, o papel de “povo” coube ao cidadão médio, ao “trabalhador, ou ao pequeno empresário, agricultor, excluído das grandes capitais e invisível para a grande mídia. Seus inimigos foram o *establishment* de Washington e de Wall Street e os meios de comunicação, mas também os imigrantes latinos que ‘roubam’ o trabalho dos norte-americanos, algumas entidades globais como as Nações Unidas, [...] e ainda países escolhidos a dedo, como Irã, Coreia do Norte, Alemanha, e, claro, a China”. BRUZZONE, Andrés. **Ciberpopulismo: política e democracia no mundo digital**. São Paulo: Contexto, 2021, p. 57.

⁴¹⁰ Umberto Eco já advertia para uma projeção no futuro de “um populismo qualitativo de TV ou internet, no qual a resposta emocional de um grupo selecionado de cidadãos pode ser apresentada e aceita como a “voz do povo”. ECO, Umberto. **Fascismo eterno**. 12 ed. Rio de Janeiro: Record, 2022, p. 56-57.

⁴¹¹ BRUZZONE, Andrés. **Ciberpopulismo: política e democracia no mundo digital**. São Paulo: Contexto, 2021, p. 57.

⁴¹² EMPOLI, Giuliano da. **Os engenheiros do caos**. São Paulo: Vestígio, 2019, edição do Kindle.

⁴¹³ TORRE, Carlos de la. El populismo y la promesa de una democracia más inclusiva. In: RIVERO, Ángel ZARZALEJOS, Javier; PALACIO, Jorge del (org.). **Geografía del populismo: un viaje por el universo del populismo desde sus orígenes hasta Trump**. 2. ed. Madri: Tecnos; Faes Fundación, 2018, p. 66.

⁴¹⁴ A reforma eleitoral como estratégia populista de perpetuação no poder é endêmica na América Latina, como infirma a pesquisa de Daniel Zovatto: **Reforma política-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016)**. Caracas: Fundacion Editorial Juridica Venezolana,

Figura 4 – Uma lente de aumento sobre o populismo



Fonte: Elaboração própria, a partir de Torre (2018).

O antagonismo entre “povo e elite” ou entre “nós e eles”, na base do edifício populista, assume configurações distintas a depender do alinhamento ideológico que lhe é imprimido, podendo ocupar a posição de “povo” e de “inimigo”, por exemplo, pobres e ricos, nacionais e estrangeiros, trabalhadores e oligarcas. Nesse *melting pot* de configurações, o estudo de Thomás Zicman de Barros e Miguel Lago identificou os atores políticos que performaram o antagonismo entre “povo” e “elite” no Brasil, em relação ao populismo do tipo reacionário (2019-2023) e ao populismo do tipo inclusivo-emancipador (2003-2007; 2007-2011).

No que tange ao primeiro, sobressai a repulsa à burocracia estatal, às organizações da sociedade civil, à imprensa, a intelectuais e a artistas – considerados herdeiros da ideologia de esquerda rotulada de “marxismo cultural”⁴¹⁵.

2017.

⁴¹⁵ Thomás Zicman Barros e Miguel Lago apontam que o referencial histórico do populismo do tipo reacionário desse ex-presidente é o integralismo à moda Plínio Salgado, de quem plagiou o lema (integralista) “Deus, pátria e família”. Em relação ao referencial teórico, serve-se do pensamento de Olavo de Carvalho, para quem as elites seriam herdeiras de um “marxismo cultural”, assim descrito pelos autores: “Trata-se de uma visão conspiratória que fustiga o pânico moral ao especular que a esquerda – tendo sido derrotada politicamente, economicamente e militarmente após a queda do Muro de Berlim – se infiltrou nos meios de produção de sentido, nas administrações públicas, na

Em face desses atores sociais e políticos, mobilizam-se emoções (ressentimento, ódio e cólera) “que alimentam a hostilidade contra tudo o que é diferente e acirram as ameaças contra a democracia liberal”⁴¹⁶. Nesse contexto, posicionam-se na categoria de “povo” e na de “elite”, os seguintes atores políticos:

A elite a que Bolsonaro se propõe a combater é essencialmente a administrativa, a cívica e a intelectual. Não existe nenhuma oposição às burguesias financeira, industrial, eclesiástica ou agrícola. Bolsonaro defende os empresários como aqueles que geram empregos no país, que fazem o país crescer – os verdadeiros trabalhadores. [...] Nessa construção, o latifundiário é vítima da atuação dos movimentos sociais do campo, ou ainda dos órgãos de controle, como o Ibama. O latifundiário torna-se “povo” e o MST, “elite” (Grifos no original)⁴¹⁷.

Em relação ao segundo, a dicotomia entre “povo” e “elite” recai sobre outros atores. No entanto, segundo Zicman e Lago, ao invés de insuflar um ressentimento a tudo o que é diferente, o líder “abre portas a quem está de fora”⁴¹⁸, ou seja, inclui pautas de setores subalternizados (movimentos indígenas, negros, feministas, LGBTQIAP+ etc). O antagonismo entre “nós e eles”, nesse tipo de populismo, é mitigado, pois ainda que haja mágoa em relação à elite, o ódio não faz parte desse discurso. O outro é visto com um adversário a respeitar, e o conflito de ideias se resolve segundo a dinâmica do jogo democrático:

Lula tem um discurso muito mais clássico de oposição entre “povo” e “elite”. O povo, claro, são os mais humildes, com os quais ele busca construir uma identificação direta. [...] Sua presença na Presidência seria um momento excepcional, pois seria a primeira vez na história do Brasil que o “povo” governa. Se no discurso de Lula, o “povo” são os humildes, as “elites” são o equivalente dos poderosos. [...] A elite seria a figura do patronato, e o povo, a do trabalhador⁴¹⁹.

A par dessas nuances, não se pode deixar de analisar a intersecção das mídias digitais com o fenómeno populista, presente no discurso fragmentário mediatizado pela comunicação digital em rede. Para inaugurar a análise, parte-se da premissa de que, em uma sociedade complexa, dinâmica e plural, a “comunicação

imprensa e nas instituições de ensino para conduzir a luta revolucionária no plano cultural. Essa leitura superficial dos trabalhos do filósofo marxista Antonio Gramsci pela direita reacionária brasileira se conjuga com outras teorias conspiratórias internacionais, como o ‘globalismo’, com sua pressuposição de que as elites intelectuais tentam promover a destruição do Estado-nação a fim de favorecer uma globalização que as favoreça”. BARROS, Thomás Zicman de; LAGO, Miguel. **Do que falamos quando falamos de populismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022, p. 104-105.

⁴¹⁶ BARROS, Thomás Zicman de; LAGO, Miguel. **Do que falamos quando falamos de populismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022, p. 143.

⁴¹⁷ Idem, p. 103-104.

⁴¹⁸ Idem, p. 113.

⁴¹⁹ Idem, p. 109-110.

digital tem um papel central na origem da onda populista que toma conta do globo e que ameaça e questiona a democracia”⁴²⁰.

Sob esse influxo, neologismos são criados para ressaltar a interação cada vez mais umbilical entre as Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação (TDICs) e a vida humana. Com frequência, os termos “ciberpopulismo”, “neopopulismo” ou “populismo digital” são empregados para designar um novo fenômeno que pretende se distinguir do populismo histórico⁴²¹, não pela substituição dos meios de comunicação (jornal, televisão e rádio) por outros mais sofisticados (computador, *smartphone* e rede social digital), mas por produzir “adesões em identidades narrativas fortes, simples e seguras, usando tecnologias de microsegmentação que somente são possíveis em grande escala com recursos digitais”⁴²², segundo uma lógica peculiar:

O digital cria a ansiedade e oferece a cura, faz a desordem acontecer e fornece o refúgio necessário. A informação fragmentada e incerta, excessiva, gera ansiedade e medo; o populismo dá respostas simples que acalmam essa ansiedade e esse medo. E, para garantir a solidez da mensagem e a adesão sem crítica, bloqueia o diálogo e o debate. Quando não sabemos em quem acreditar, uma voz firme e de comando pode nos dar segurança⁴²³.

A dissolução das referências de certeza e a angústia por ela provocada faz prosperar um estado de vulnerabilidade no qual todas as formas de autoridade tradicionais são colocadas em xeque: “O aumento da precariedade econômica, assim como o questionamento da família tradicional, da fé, das relações de trabalho e propriedade geram incômodo, angústia”⁴²⁴, principalmente na ausência de uma rede de proteção social. Por decorrência lógica, nesse estado de crise, é “compreensível que, diante da vulnerabilidade, as pessoas sejam seduzidas por

⁴²⁰ BRUZZONE, Andrés. **Ciberpopulismo**: política e democracia no mundo digital. São Paulo: Contexto, 2021, p. 59.

⁴²¹ Com Rivero, Zarzalejos e Palacio, adotamos a expressão “populismo histórico” para designar o populismo russo czarista e o norte-americano do século XIX, e o argentino (peronismo) e o brasileiro (getulismo) do século XX. RIVERO, Ángel. Populismo: ¿Cómo destruir la democracia en nombre de la democracia? In: RIVERO, Ángel ZARZALEJOS, Javier; PALACIO, Jorge del (org.). **Geografía del populismo**: un viaje por el universo del populismo desde sus orígenes hasta Trump. 2. ed. Madrid: Tecnos; Faes Fundación, 2018, p. 69.

⁴²² KAKUTANI, Michiko. **A morte da verdade**: notas sobre a mentira na Era Trump. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2018, p.7, edição do *Kindle*.

⁴²³ BRUZZONE, Andrés. **Ciberpopulismo**: política e democracia no mundo digital. São Paulo: Contexto, 2021, p. 59.

⁴²⁴ BARROS, Thomás Zicman de; LAGO, Miguel. **Do que falamos quando falamos de populismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022, p. 103.

discursos que prometem certezas, segurança”⁴²⁵.

Nesse contexto, as mídias digitais emergem como um espaço *anti-establishment* propenso ao antagonismo e à oferta de facilidades, no qual se favorece a captura da atenção para um inimigo ameaçador a quem se atribui a responsabilidade pelo estado de crise. Embora seja incontroverso que o meio digital crie condições e redimensione o potencial antidemocrático do populismo com efeitos extramuros bem precisos (a microsegmentação se encarrega dessa tarefa com acurácia), não nos parece que os neologismos deem musculatura a um novo fenômeno.

Ao contrário, os neologismos do século XXI dizem respeito a uma amplificação do populismo do século XX, acoplado a novas ferramentas tecnológicas e a circunstâncias do tempo presente, mais complexas e modernas, que não desnaturam a essência do fenômeno. Neste século, o líder populista usa e abusa das formas de comunicação digital para atingir o povo de forma direta, “manipular e explorar fake news como se fossem verdades comprovadas” ⁴²⁶ e disseminar mensagens moralistas em torno de uma pauta de costumes.

Uma amostra dessa nova face do populismo instrumentalizado por mídias digitais foi retratada nas eleições presidenciais de 2016 nos Estados Unidos e de 2018 e 2022 no Brasil, que agregaram traços comuns: (i) soluções simples para problemas complexos; (ii) atribuição de responsabilidade por fraturas sociais a um adversário considerado um inimigo; (iii) eliminação do debate em espaços de comunicação e de reflexão crítica, entrincheirando os cidadãos em bolhas informacionais ou bolhas sociais, nas quais informações contrárias e reflexões dissidentes não são bem-vindas.

Se por um lado, a comunicação digital em rede confere visibilidade a segmentos subalternizados, antes não representados, e aglutina novas identidades em coletivos, por outro, acende os holofotes sobre as tensões sociais e os ruídos de comunicação que impregnam a convivência desde há muito, e faz recuar o pluralismo político a níveis críticos para a sobrevivência da democracia. Como consequência da efervescência social em um caldeirão de culturas, valores e

⁴²⁵ BARROS, Thomás Zicman de; LAGO, Miguel. **Do que falamos quando falamos de populismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022, p. 99.

⁴²⁶ SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 228.

pensamentos, em que bolhas sociais se chocam, o risco de retrocesso democrático torna-se iminente⁴²⁷.

Nessa tônica, aponta Michiko Kakutani que o rebrote do nacionalismo, do ódio a estrangeiros e do medo de mudanças sociais ocorre quando os cidadãos se recolhem em grupos partidários, quando encapsulados pelo filtro de suas bolhas, perdem “a noção de realidade compartilhada e a habilidade de se comunicar com as diversas linhas sociais e sectárias”⁴²⁸. Na paisagem política norte-americana, é preciso fazer memória de que, no governo de Donald Trump (2017-2021), *fake news* e mentiras eram “divulgadas em escala industrial por ‘fábricas’ de *trolls* russos, lançadas num fluxo ininterrupto pela boca e pelo *Twitter* do presidente dos Estados Unidos”⁴²⁹. Sempre “que uma informação negativa se insinuava nas redes, ele conseguia mudar o assunto com um simples tuíte, em geral em caixa-alta e depreciando alguém”⁴³⁰ e impactando a rede com mais de 30.573 declarações mentirosas ou fraudulentas, contabilizadas apenas no interstício de seu mandato⁴³¹, com escalada após as eleições presidenciais, como se observa na figura adiante.

⁴²⁷ BRUZZONE, Andrés. **Ciberpopulismo**: política e democracia no mundo digital. São Paulo: Contexto, 2021, p. 61.

⁴²⁸ KAKUTANI, Michiko. **A morte da verdade**: notas sobre a mentira na Era Trump. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2018, p.7, edição do *Kindle*.

⁴²⁹ Idem.

⁴³⁰ MELLO, Patrícia Campos. **A máquina do ódio**: notas de uma repórter sobre fake news e violência digital. São Paulo: Companhia das Letras, 2020, p. 184.

⁴³¹ IN FOUR YEARS, President Trump made 30,573 false or misleading claims. **The Washington Post**, atualizado em 20 jan. 2021. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/graphics/politics/trump-claims-database/?itid=lk_inline_manual_11&itid=lk_inline_manual_16. Acesso em: 13 fev. 2023.

Figura 5 – Declarações falsas ou distorcidas no mandato de Donald Trump (2017-2021)



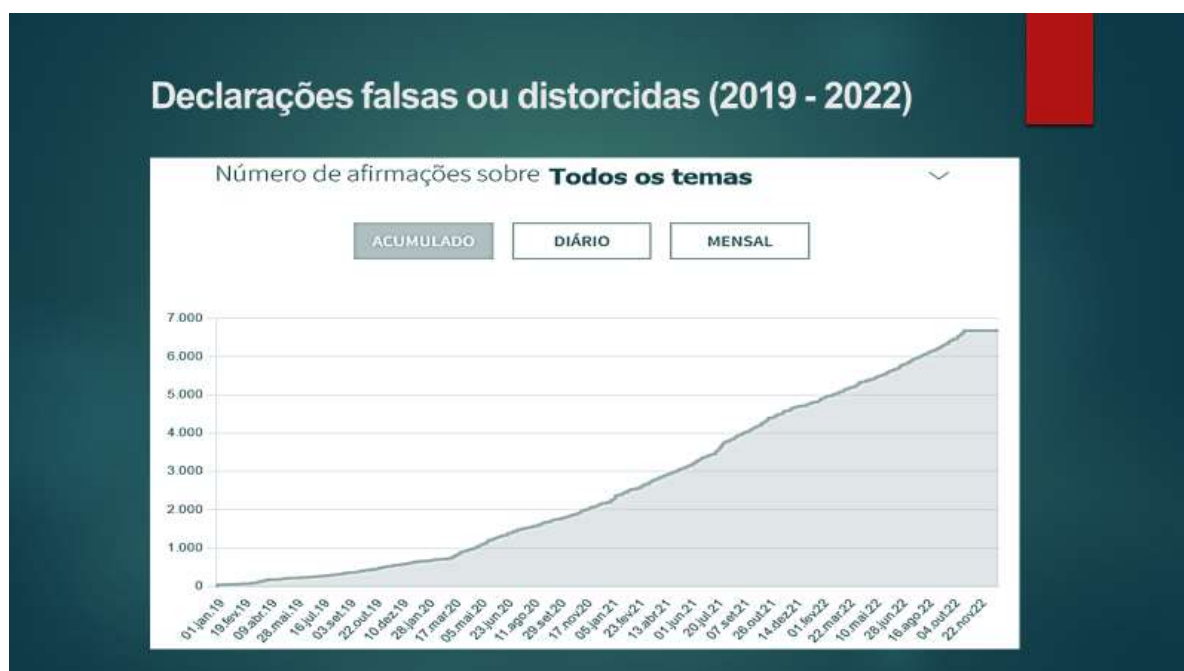
Fonte: *The Washington Post* (2021).

À semelhança de Trump, o presidente brasileiro Jair Bolsonaro (2019-2023) contabilizou no período de janeiro/2019 a novembro/2022, em 1.469 dias de mandato, mais de 6.685 declarações falsas ou distorcidas⁴³², das quais as mais repetidas se relacionavam à corrupção⁴³³ e à gestão da pandemia de Covid-19. Conforme se observa na figura abaixo, as declarações falsas apresentaram um crescimento contínuo após as eleições presidenciais em outubro/2022.

⁴³² EM 1.459 DIAS como presidente, Bolsonaro deu 6.685 declarações falsas ou distorcidas. **Aos fatos**, atualizado em 30 dez. 2022. Disponível em: <https://www.aosfatos.org/todas-as-declara%C3%A7%C3%B5es-de-bolsonaro/>. Acesso em: 13 fev. 2023.

⁴³³ A declaração mais repetida (249 vezes) pelo então chefe do Executivo foi a seguinte: “Qual a corrupção no meu governo? Não tem, tem acusações vagas, levianas”. A segunda mais frequente (139 vezes) foi a seguinte: “Eu fui desautorizado pelo Supremo Tribunal Federal [durante a pandemia de Covid-19].” E a terceira declaração, repetida 115 vezes: “Eu sempre falei que você deve combater sim o vírus, mas também combater o desemprego em nosso país”.

Figura 6 – Declarações falsas ou distorcidas no mandato de Jair Bolsonaro apuradas entre 2019 e 2022



Fonte: Aos Fatos (2022).

Esse cenário de desinformação alimentado pelo líder populista e seu *staff* midiático (gabinete do ódio ou militância virtual) mostra-se nocivo à democracia, na medida em que fornece narrativas pré-fabricadas que manipulam o convencimento da audiência e suprimem a análise racional sobre fatos. A mensagem é customizada de maneira que o cidadão não perceba o ludíbrio em que é enredado. Mas não só. Ainda que, inequivocamente, a disseminação de conteúdo digital vise a algum tipo de persuasão (política, consumerista, eleitoral), não se pode ignorar que o grau de efetividade na obtenção de resultados positivos com o emprego de mídias digitais coloca o cidadão e a própria democracia em estado de extrema vulnerabilidade⁴³⁴.

A estigmatização dos partidos tradicionais como responsáveis por não

⁴³⁴ BRUZZONE, Andrés. **Ciberpopulismo: política e democracia no mundo digital**. São Paulo: Contexto, 2021, p. 69. Bruzzzone chama atenção para o desafio de o Estado proteger os cidadãos dos novos poderes das mídias digitais, em mãos de operadores privados de alcance global, uma vez que deixar ao talante de empresários “a regulação do uso do próprio poder, sem contrapoderes, soa voluntarista”. BRUZZONE, Andrés. **Ciberpopulismo: política e democracia no mundo digital**. São Paulo: Contexto, 2021, p. 74. O autor argumenta que um óbice para a contenção do poder digital está no próprio órgão estatal: “quem conduz o Estado muitas vezes tem interesses comuns com os novos poderosos”, de modo que “quem deveria controlar essas empresas são aqueles memos que precisam delas para se manter no poder. Isso se chama conflito de interesses”. BRUZZONE, Andrés. **Ciberpopulismo: política e democracia no mundo digital**. São Paulo: Contexto, 2021, p. 71.

desarmar a crise, a quebra de confiança e de comunicação entre governantes e governados e o mal-estar com a própria democracia – incapaz de debelar as desigualdades sociais persistentes – , colocam em xeque o sistema político⁴³⁵. Nesse contexto, novos atores sociais, que estavam de fora [*outsiders*] ou nos extremos, projetam-se como porta-vozes de uma democracia que reivindica ser superior à existente, cumpridora de promessas e capaz de curar todas as enfermidades do corpo social.

Em arremate, o populismo destrói a democracia em nome da própria democracia. Dizendo-se positivo por acessar uma função construtiva do regime democrático (a renovação do ideal participativo), não atendida pela democracia liberal – o populismo toma proveito da ocorrência de crises – econômica, cultural, social e política - para capturar o poder e nele se perpetuar⁴³⁶. Oxigenado por sentimentos de angústia e ódio gestados pela perda de segurança (trabalho, moradia, alimentação, proteção social, saúde e bem-estar), o populismo encontra condições favoráveis ao seu desenvolvimento.

1.4.3 Guinada extremista na era das tecnologias digitais

Não é novidade que o extremismo⁴³⁷ esteja presente nas tramas do tecido

⁴³⁵ RIVERO, Ángel. Populismo: ¿Cómo destruir la democracia en nombre de la democracia ? In: RIVERO, Ángel ZARZALEJOS, Javier; PALACIO, Jorge del (org.). **Geografía del populismo**: un viaje por el universo del populismo desde sus orígenes hasta Trump. 2. ed. Madri: Tecnos; Faes Fundación, 2018, p. 33.

⁴³⁶ Sob esse prisma, como as eleições legitimam o poder do líder populista, perder uma eleição não é algo aceito facilmente, pois tal como um patriarca, o populista arroga a si o dever de velar pelo povo, até o último dia de vida. TORRE, Carlos de la. El populismo y la promesa de una democracia más inclusiva. In: RIVERO, Ángel ZARZALEJOS, Javier; PALACIO, Jorge del (org.). **Geografía del populismo**: un viaje por el universo del populismo desde sus orígenes hasta Trump. 2. ed. Madri: Tecnos; Faes Fundación, 2018, p. 65.

⁴³⁷ Em linhas gerais, o termo “extremismo” designa a conduta de quem pretende levar suas ideias às últimas consequências, desconsiderando os obstáculos reais que se opõem a elas e a inconveniência de seus desdobramentos. Perfilhando essa noção, Rodrigo Borja considera como extremista político quem adere a essa tendência de levar uma ideia a limites extremos e transita do *topos uranus* (do extremismo ideológico) para uma posição ativista extrema, alinhada à direita ou à esquerda, resultando em expressões intercambiáveis como “radicalismo”, “ultradireita” e “ultraesquerda”. Acrescenta Borja que o vocábulo carrega em si uma conotação pejorativa cujas raízes encontram-se na ética aristotélica de que o equilíbrio e a racionalidade são as maiores virtudes morais. Sob essa baliza, a conduta política deve se orientar pela moderação e pelo distanciamento dos extremos. BORJA, Rodrigo. Extremismo. **Enciclopedia de la política**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1997, v. 1, p. 600. Diferente de Borja que toma o “extremismo” e “radicalismo” por sinônimos, Cas Mudde os diferencia. O extremismo é definido como “a antítese da democracia”, ou seja, como antidemocracia, tomando por base a democracia procedimental schumpeteriana e a rejeição na crença na soberania popular, normalmente executada por um sistema eleitoral de uma

social de longa data⁴³⁸ e, que, mesmo sob circunstâncias históricas diversas, rebrote em tempos de crise, como um vírus oportunista que deprime o sistema imunológico do corpo democrático. O fenômeno mobiliza seus adeptos sob diferentes formatos organizacionais – grupos, movimentos sociais e partidos políticos –, admite duas categorias de extremos – a direita populista radical e a direita ultraradical⁴³⁹ –, e atua em diferentes *fronts* – eleições, protestos e atos de violência⁴⁴⁰, em diversas escalas - nacional, regional e local.

A direita ultraradical rejeita, abertamente, a essência da democracia, assentada na ideia de igualdade política, de soberania popular e de governo da maioria. Os ideais racistas e antissemitas somados à violência (física e psicológica) são a força-motriz para a intimidação de oponentes à semelhança de gangues de criminosos. Socialmente inaceitável, esse conjunto de características não mobiliza votos nem apoio de partidos tradicionais em escala suficiente para produzir algum êxito eleitoral⁴⁴¹. Por outro lado, a direita populista radical, a despeito de aceitar a essência da democracia, opõe-se às principais instituições e a valores da democracia liberal (direitos das minorias, Estado de Direito e separação dos poderes), e suaviza sua imagem e seu discurso⁴⁴² para desfrutar de um sucesso

peessoa, um voto’. Apresenta dois subtipos: a direita ultraradical e a direita populista radical. O radicalismo é concebido como “em oposição à democracia liberal (ou constitucional)”, ou seja, ele aceita a democracia procedimental (enquanto o extremismo, não), e desafia tanto a base liberal (principalmente o valor positivo do pluralismo), quanto as limitações constitucionais à soberania popular. MUDDE, Cas. A direita radical populista: uma normalidade patológica. Florianópolis: **Em Tese**, [s.l.], v. 19, n 1, p. 1-26, 2021.

⁴³⁸ Andrés Bruzzone chama atenção para uma das consequências extremistas da canalização da raiva em força política – a morte violenta de líderes removidos do poder: “Basta olhar para o destino de reis e tiranos, para as revoltas que marcaram as grandes mudanças da história”. BRUZZONE, Andrés. **Ciberpopulismo**: política e democracia no mundo digital. São Paulo: Contexto, 2021, p. 78. No intercurso dos séculos XX e XXI, a Humanidade presenciou o genocídio do povo judeu (Alemanha, Polônia e países do Leste europeu), os atentados terroristas às Torres Gêmeas em 11 de setembro (Estados Unidos), à sede do jornal “Charlie Hebdo” (França) e às sedes dos poderes legislativo, executivo e judiciário (Brasil), dentre outros registros de intentonas extremistas em todo o mundo.

⁴³⁹ Na ausência de consenso terminológico no meio acadêmico para nominar o espectro mais amplo desse movimento e seus subgrupos, para efeito deste trabalho, adotam-se os termos “extrema direita” em sentido amplo, para designar a direita antissistema, hostil à democracia liberal, e “direita populista radical” e “direita ultraradical, como suas categorias, na linha de Cas Mudde. MUDDE, Cas. **A extrema direita hoje**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022, p. 21-22.

⁴⁴⁰ MUDDE, Cas. **A extrema direita hoje**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022, p. 179.

⁴⁴¹ Idem, p. 120.

⁴⁴² Na campanha presidencial de 2017, Marine Le Pen aplicou a estratégia da *dédiabolisation* (desdemonificação) para moderar seu discurso e se apresentar aos eleitores com uma imagem ligeiramente suavizada: “utilizou apenas seu primeiro nome, tentando se dissociar da reputação mais extremista e violenta de seu pai, e utilizou uma rosa como seu símbolo ao invés da chama”, pois a chama se trata de um emblema do partido de conotação fascista. MUDDE, Cas. **A extrema direita**

eleitoral crescente desde a década de 1980, sob diferentes contextos políticos.

A *performance* eleitoral é, portanto, o mote para justificar o avanço no estudo da extrema direita a partir de seu flanco populista radical, esquadrihado por Cas Mudde em quatro períodos históricos a partir de 1945: as quatro ondas da extrema direita. Cronologicamente, as ondas políticas avançam do século XX para o tempo presente segundo nuances próprias: (i) neofascismo (1945-1955); (ii) populismo de direita (1955-1980); (iii) direita radical (1980-2000); (iv) a quarta onda (a partir do ano 2000).

Na primeira onda, imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial, a extrema direita, que ombreou de forma oportunista com os regimes fascista e nazista, esforçou-se em sustentar alguma relevância política, sob um clima legal e político hostil às suas pautas. A maioria dos partidos neofascistas⁴⁴³ quando admitidos a disputar eleições, não o faziam ou não atingiam a cláusula de barreira; quando não admitidos a participar da disputa, em razão de banimento partidário, como ocorrera com o Partido Socialista do Reich (SRP) e o Movimento Social Nacional Europeu na década de 1950, passavam à clandestinidade⁴⁴⁴.

A ascensão de partidos populistas de direita⁴⁴⁵ que se insurgiam “contra a conjuntura política e econômica do pós-guerra, notadamente a marginalização das

hoje. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022, p. 176.

⁴⁴³ O séquito de apoiadores que continuava leal aos ideais fascistas denominava-se “neofascista” (conquanto não apresentasse nada de novo) e se organizava em grupos e partidos políticos cujos filiados se reuniam “em clubes e associações similares, oferecendo camaradagem e apoio aos heróis e mártires da causa”, mas raramente angariavam apoio popular. MUDDE, Cas. **A extrema direita hoje.** Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022, p. 27.

⁴⁴⁴ Com o objetivo de transitar da marginalização em seus países para uma articulação internacional, as organizações fascistas europeias fundaram o Movimento Social Europeu (EsB) em 1951. Embora reunisse os principais ativistas e líderes de partidos de extrema direita, como o MSI (*Mussolini Sei Immortale*) e o SRP (Partido Socialista do Reich), o movimento feneceu 1957. MUDDE, Cas. **A extrema direita hoje.** Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022, p. 28.

⁴⁴⁵ Cas Mudde distingue dois subtipos na moldura de extrema direita: a direita ultrarradical e a direita populista radical. A primeira é considerada uma patologia normal das democracias ocidentais, na medida em que, sob condições normais, o apoio escancarado ao racismo e a regimes antidemocráticos, já alcança cerca de 5% a 10% da população na maioria dos países. Trata-se de um “contingente relativamente estável de pessoas ideologicamente desconectadas da política tradicional” e que, em momentos de crise, pode ultrapassar esses percentuais, mas que raramente obtém algum sucesso eleitoral. MUDDE, Cas. **A extrema direita hoje.** Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022, p. 119. A segunda diz respeito a uma normalidade patológica, ou seja, a uma simples radicalização dos valores tradicionais, assentada em um programa ligeiramente moderado, apoiado por amplos setores da população e por parte do sistema político tradicional. Em síntese, “a direita populista radical não defende uma visão de mundo fundamentalmente [diferente] daquela sustentada pela elite política tradicional; na verdade, ela eleva valores e ideias tradicionais a uma intensidade extrema e antiliberal. MUDDE, Cas. **A extrema direita hoje.** Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022, p. 186.

periferias rurais e o desenvolvimento do Estado de bem-estar social”⁴⁴⁶, marcou a segunda onda extremista. No ano de 1955, o movimento União de Defesa dos Lojistas e Artesãos conhecido por “Poujadista”⁴⁴⁷, tinha por características “um forte personalismo de seu líder [Pierre Poujade] e um antiparlamentarismo virulento [...], mas não era abertamente antidemocrático”⁴⁴⁸. O movimento alcançou 400 mil adeptos e, sob a denominação de União e Fraternidade Francesas, preencheu 52 cadeiras no parlamento nas eleições de 1956, sendo desarticulado com a fundação da Quinta República pelo general Charles de Gaulle em 1958.

A terceira onda extremista é marcada pela penetração lenta e constante de partidos de direita populista radical nos sistemas políticos nacionais a partir da década de 1980. Embora bem-sucedidos eleitoralmente, não participavam da coalizão com partidos tradicionais, considerados a elite política refratária a pautas socioculturais como imigração e integração comunitária (europeia). Após a queda do comunismo em 1989, o populismo radical passou à ideologia dominante da extrema direita europeia, de modo que, na virada do milênio, “quase todos os partidos relevantes de extrema direita exibiam alguma combinação de nativismo, autoritarismo e populismo”⁴⁴⁹: posicionavam-se contra imigrantes⁴⁵⁰ e povos originários, elites nacionais e europeias, intitulavam-se porta-vozes do povo e

⁴⁴⁶ MUDDE, Cas. **A extrema direita hoje**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022, p. 29.

⁴⁴⁷ Esclarece Cass Mudde que, dentre as 52 cadeiras parlamentares estava a pertencente a Jean-Marie Le Pen, um importante legado de direita populista para as décadas seguintes. Após o movimento Poujadista, surgiram partidos populistas com perfis variados, resultantes da combinação entre a antiga extrema direita (os neofascistas remanescentes da primeira onda extremista) e a nova direita radical. Nessa linha estavam desde o Partido Nacional-Democrático da Alemanha (NPD) criado em 1964 e a Frente Nacional britânica (NF) de 1967, até os partidos populistas rurais, como o Partido dos Fazendeiros da Holanda, e os partidos populistas neoliberais, como o Partido Progresso da Dinamarca em 1973 (que surpreendeu a elite tradicional com 15,5% dos votos na primeira eleição no ano seguinte à sua criação), e o Partido Progresso da Noruega em 1977 (que alcançou apenas 5% dos votos na eleição parlamentar norueguesa). Nos Estados Unidos, o populismo de direita emergiu como parte do movimento anticomunista e degenerou em “uma nova e mais radical subcultura conservadora”: sob a batuta do Partido Independente Americano em 1968, que defendia uma agenda escancaradamente racista, foi plantada a semente da segregação racial nos estados confederados com apoio da organização Ku Klux Klan (KKK). MUDDE, Cas. **A extrema direita hoje**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022, p. 30.

⁴⁴⁸ MUDDE, Cas. **A extrema direita hoje**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022, p. 29.

⁴⁴⁹ Idem, p. 32.

⁴⁵⁰ Enquanto partidos de direita populista radical se insurgem contra a imigração em massa por considerá-la uma ameaça à existência do Estado e da nação, a direita ultrarradical focaliza uma questão racial: a imigração em massa e o multiculturalismo provocariam um genocídio da população branca. Cumpre esclarecer que, na terceira onda, a imigração não foi a única causa levantada pela extrema direita. Outras bandeiras flamularam desde aquele tempo: segurança pública, corrupção e política externa. MUDDE, Cas. **A extrema direita hoje**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022, p. 45-46.

detinham um poder de imposição de agenda⁴⁵¹ que lhes assegurava alguma visibilidade.

Na quarta onda, opera-se a naturalização e a consolidação da extrema direita nos sistemas políticos⁴⁵². Da posição de partidos marginalizados no pós-1945, a direita populista radical passou a aliada em coalizões com a direita tradicional. Não apenas seus quadros inflaram com novos membros, como também avançaram em países que anteriormente os rejeitavam (Alemanha e Suécia) ou nos quais permaneciam à margem do governo (Hungria e Holanda). Os apoiadores da direita populista radical, que eram vistos até os anos de 1980 como “eleitores de protesto”, ingênuos e mal orientados, e não propriamente apoiadores de uma agenda política de direita, emergiram, na virada do milênio, como “as vozes da razão” ou do bom senso, à moda do populismo clássico, como registra Cas Mudde: “Colocando em termos populistas, o povo – aqui restrito aos eleitores da direita radical – é autêntico e honrado, e a elite – todos os outros partidos – é cosmopolita e corrupta”⁴⁵³.

Para alcançar êxito eleitoral ou novos filiados, a direita populista radical já não precisa, necessariamente, esforçar-se para mudar os valores das pessoas, pois “sua ideologia aproxima-se um pouco mais dos valores tradicionais”⁴⁵⁴: basta que “o debate público redirecione o foco para as questões que ela aborda e que formule os questionamentos à sua maneira”⁴⁵⁵. Sob esses influxos, “o efeito provocado pela extrema direita na opinião pública é [...] indireto”⁴⁵⁶, ou seja, está “na importância relativa que é conferida a uma determinada pauta”⁴⁵⁷.

Independentemente da posição ocupada pela extrema direita no poder (se governa como partido principal, se participa como membro de uma coalizão ou se

⁴⁵¹ Mesmo que os partidos extremistas não tenham o protagonismo político como um partido do governo, ostentam um poder de agenda, determinando quais são os assuntos debatidos (geralmente os seus – imigração, segurança pública, corrupção e política externa) e o modo como o debate será estruturado. MUDDE, Cas. **A extrema direita hoje**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022, p. 131.

⁴⁵² O ganho de capital político e eleitoral é tributado, dentre outros fatores, à conjuntura de crise mundial naquele momento: (i) os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 e posteriores; (ii) a recessão econômica mundial em 2008; (iii) a crise de refugiados em 2015 e posteriores. Nesse contexto, é forçoso reconhecer que “Todas as democracias ocidentais foram afetadas, ainda que de maneiras diferentes, pelo surgimento de uma onda nunca vista de política islamofóbica e populista, a qual abalou as estruturas do *status quo* político internacional e dos próprios países”. MUDDE, Cas. **A extrema direita hoje**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022, p. 34.

⁴⁵³ Idem, p. 185.

⁴⁵⁴ Ibidem, p. 134.

⁴⁵⁵ Ibidem.

⁴⁵⁶ Ibidem, p. 135.

⁴⁵⁷ Ibidem.

está na oposição), ao “ditar uma parcela significativa da agenda política”⁴⁵⁸, produz alterações no desenho das políticas dos governos tradicionais em relação à imigração, à integração comunitária e ao terrorismo⁴⁵⁹. A definição do poder de agenda – a ordem de prioridades dos assuntos para o debate público – presente na onda extremista anterior (1980-2000), aumentou exponencialmente no período seguinte.

Não se pode olvidar que a quarta onda política da extrema direita coincidiu com a expansão de ferramentas tecnológicas de informação e comunicação digitais. Os veículos tradicionais de comunicação e as plataformas de mídias sociais atuam, simultaneamente, como amigos e inimigos da extrema direita, dada a ambiguidade e a heterogeneidade de sua composição: uma miríade variada de indivíduos e de instituições com objetivos e orientações ideológicas distintos. Se por um lado, “a maioria dos veículos de mídia não é de extrema direita, e muitos até a consideram uma ameaça à democracia”⁴⁶⁰, de outro, “eles sabem que a extrema direita vende”⁴⁶¹. Assim, normalizar políticos de direita radical cedendo espaço para a espetacularização de figuras extremistas, por meio de entrevistas ou de columnismo, são estratégias que produzem receita para as mídias conservadoras e liberais.

Outra atuação que favorece o flanco extremista é o preenchimento do noticiário “quase exclusivamente de assuntos como criminalidade, corrupção, imigração e terrorismo em detrimento de outras pautas como, por exemplo, educação, moradia e assistência social”⁴⁶². Agindo dessa forma, os veículos de comunicação pavimentam o caminho para que os políticos e partidos de direita populista radical se apresentem como os mais relevantes. Nessa hipótese, os extremistas se apropriam de pautas em evidência (as socioculturais – segurança, imigração, integração comunitária) e lucram política e eleitoralmente.

A apropriação das Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação (TDICs) por movimentos extremistas elevou o risco antidemocrático em escala global, pois permitiu que “indivíduos isolados interajam entre si e se sintam parte integrante de um movimento mais amplo sem que sofram censura por suas ideias e

⁴⁵⁸ Idem, p. 182.

⁴⁵⁹ Ibidem, p. 36.

⁴⁶⁰ Ibidem, p. 122.

⁴⁶¹ Ibidem.

⁴⁶² Ibidem, p. 123.

posturas”⁴⁶³. A manifestação de forma anônima e os espaços operacionais homogêneos nas redes sociais⁴⁶⁴ compõem a estratégia de atuação virtual da extrema direita (e de outros flancos ideológicos radicais), que, a depender do grau de radicalismo adotado, pode descambar em violência, como registrou Cas Mudde:

Ameaças violentas por parte de ativistas de extrema direita e trolls anônimos viraram lugares-comuns nas redes sociais, embora muitas plataformas tenham se tornado mais vigilantes e repressoras, vagarosa e continuamente reduzindo o espaço virtual dentro do qual a extrema direita pode operar. [...] Até agora, a maioria dos ataques de maior alcance foi executada por agressores solitários, mas mesmo esses indivíduos apresentam fortes conexões com a comunidade virtual da extrema direita⁴⁶⁵.

O risco antidemocrático e a potencial violência no ambiente virtual são produtos advindos da oportunidade de os movimentos de extrema direita “de contornarem os guardiões da mídia tradicional e forçarem a sua entrada na arena do debate público”⁴⁶⁶, passando a operar sem filtros em um ambiente comunicacional digital. Um arsenal de ferramentas digitais de baixo custo e de elevada efetividade aparelhou a instilação de teorias conspiratórias, de ódio e de *fake news*, deslocando o foco de discussão para temas da agenda política da direita radical. A avalanche informacional e a superexposição midiática de líderes *antiestablishment* passaram a inflamar disrupções no processo democrático:

A digitalização do mundo da vida avança, implacável. Submete a uma mudança radical nossa percepção, nossa relação com o mundo, nossa convivência. Ficamos atordoados pela embriaguez de comunicação e informação. O tsunami de informação desencadeia forças destrutivas. Abrange, também, nesse meio-tempo, âmbitos políticos e leva a fraturas e disrupções massivas no processo democrático. A democracia degenera em *infocracia*⁴⁶⁷ [...] Quem melhor se puser em cena é quem ganha a eleição. O discurso degrada-se em show e propaganda⁴⁶⁸.

Como se observa no excerto acima, Byun-Chul Han se apropria do termo “infocracia” para descrever a crise da democracia em um regime de informação no qual (i) a esfera pública é inundada pela propagação (viral) de informação (infodemia); (ii) a informação é fugaz, ou seja goza de um curto tempo de atualidade, prescinde de estabilidade temporal; (iii) a comunicação acelerada suprime a

⁴⁶³ Idem, p. 125.

⁴⁶⁴ Ibidem.

⁴⁶⁵ Ibidem, p. 190.

⁴⁶⁶ Ibidem, p. 124.

⁴⁶⁷ HAN, Byun-Chul. **Infocracia**: digitalização e a crise da democracia. Petrópolis: Vozes, 2022, p. 25.

⁴⁶⁸ Idem, p. 30.

racionalidade na tomada de decisões, pois a reflexão demanda tempo; (iv) a busca pela verdade se degenera na liberdade de cada um dizer o que quiser; (v) a comunicação por imagens (fotos, vídeos, animações) dificulta a racionalidade discursiva, pois mobiliza afetos, sentimentos e estímulos, ao invés de argumentos.

Nessa linha, a campanha eleitoral transforma-se no palco de uma guerra informacional (*fake news* e teorias da conspiração), de que participam legiões de humanos e não-humanos (*bots* sociais e *trolls*)⁴⁶⁹, no qual os eleitores ficam expostos, inconscientemente, à propaganda determinada pela focalização micro (*microtargeting*) a partir de seu perfil psicométrico. É nesse cenário comunicacional ruidoso que a autonomia da vontade do cidadão é maculada, pois embora tais estratégias não influenciem diretamente a decisão eleitoral, afetam a percepção do eleitor sobre os fatos que determinam sua escolha⁴⁷⁰ e sobre as pautas que consideram prioritárias⁴⁷¹.

Sob esse viés, é forçoso reconhecer que o risco à democracia se faz presente “onde quer que cidadãos interajam com robôs de opinião, se deixando manipular por eles, onde quer que operadores, cuja procedência e motivos são completamente ocultos, interfiram e se intrometam nos debates políticos”⁴⁷². No essencial, a “infocracia impulsionada por dados mina o processo democrático que pressupõe autonomia e liberdade de vontade”⁴⁷³. Considerando o impacto das mídias na sociedade de dados, é de se sugerir que a proposição clássica de Carl Schmitt a

⁴⁶⁹ No momento presente, as guerras de informação utilizam os mais variados recursos técnicos e psicológicos para atingir a consciência do eleitor, como aponta Han: “Nos Estados Unidos e no Canadá, os eleitores recebem ligações de robôs e são inundados com notícias falsas. Exércitos de *trolls* intervêm nas campanhas eleitorais ao propagarem *fake news* e *teorias da conspiração calculadas*. *Bots* sociais, contas-fake autônomas nas mídias sociais, se passam por pessoas de verdade e postam, tuítam, curtem e compartilha. Propagam *fake news*, calúnias e comentários de ódio. Substitui-se, portanto, cidadãos por robôs. Fabricam massivamente votos [Stimmen] a preço de custo zero que geram a Stimmung, a atmosfera, o ambiente. Distorcem massivamente os debates públicos. Inflam também os números de seguidores de maneira artificial e simulam, com isso, um poder de uma opinião que não existe. Com seus tuítes e comentários, podem alterar o ambiente das opiniões nas mídias sociais em uma direção desejada. Estudos revelam que uma pequena porcentagem de *bots* é suficiente para virar o ambiente das opiniões. Embora não influenciem diretamente a decisão eleitoral, manipulam seu *milieu* da decisão. Os eleitores ficam expostos inconsistentemente a essa influência. Ao se orientarem pelo ambiente das redes, os políticos acabam influenciados diretamente por *bots* sociais em suas decisões políticas”. HAN, Byun-Chul. **Infocracia: digitalização e a crise da democracia**. Petrópolis: Vozes, 2022, p. 42-43.

⁴⁷⁰ HAN, Byun-Chul. **Infocracia: digitalização e a crise da democracia**. Petrópolis: Vozes, 2022.

⁴⁷¹ MUDDE, Cas. **A extrema direita hoje**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022, p. 123.

⁴⁷² Idem, p. 43.

⁴⁷³ Ibidem, p. 39.

respeito da soberania (“soberano é quem decide sobre o estado de exceção”)⁴⁷⁴, revista por ele, após a revolução eletrônica com a Segunda Guerra Mundial (“soberano é quem dispõe das ondas do espaço”), ceda lugar a uma nova formulação: “soberano é quem dispõe das informações em rede”⁴⁷⁵.

O manejo das redes sociais digitais como caixa de ressonância de violência e de ódio – um autêntico propósito para a massificação da cultura extremista, arregimentação e mobilização de um contingente de adeptos, em um ambiente contaminado por desinformação e intolerância –, faz que um indivíduo enxergue no outro, um inimigo. O extremismo ganha musculatura com uma estratégia comunicação que utiliza o digital contra o *establishment* político, arregimenta seguidores (guerreiros da informação ou *infowarriors*) que atraem sobre si os holofotes (*likes*, *tweets*, curtidas e compartilhamentos), como consequência de um regime de informação em que “as pessoas se empenham *por si mesmas* à visibilidade”⁴⁷⁶, produzem e consomem, de modo permanente, informações⁴⁷⁷.

No ecossistema digital, onde todos tem vozes, que não ressoam com a mesma intensidade, o aumento da participação em redes sociais não significa que “o idiota da aldeia foi promovido a portador da verdade” ou que “as redes sociais deram voz a uma legião de imbecis”⁴⁷⁸, frases que demonizam o uso de mídias digitais. É preciso sublinhar que “a liberdade de expressão alcança todos os públicos em uma democracia, e as redes sociais corporificam essa diversidade de

⁴⁷⁴ SCHMITT, Carl. **Teologia Política**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 9.

⁴⁷⁵ HAN, Byun-Chul. **Infocracia**: digitalização e a crise da democracia. Petrópolis: Vozes, 2022, p. 24.

⁴⁷⁶ Idem, p. 14. Grifado no original para enfatizar o comportamento humano de se colocar em cena, por moto-próprio, no mundo virtual. Cumpre esclarecer o significado da expressão regime de informação mencionado no texto. Segundo Byun-Chul Han, “Chamamos regime de informação a forma de dominação na qual informações e seu processamento por algoritmos e inteligência artificial determinam decisivamente processos sociais, econômicos e políticos. Em oposição ao regime disciplinar, não são corpos e energias que são explorados, mas informações e dados. Não é, então a posse de meios de produção que é decisiva para o ganho de poder, mas o acesso a dados utilizados para vigilância, controle e prognóstico de comportamento psicopolíticos. O regime de informação está acoplado ao capitalismo da informação, que se desenvolve em capitalismo da vigilância e que degrada os seres humanos em gado, em animais de consumo e dados” (grifos no original). HAN, Byun-Chul. **Infocracia**: digitalização e a crise da democracia. Petrópolis: Vozes, 2022, p. 7.

⁴⁷⁷ Idem, p. 38

⁴⁷⁸ São frases atribuídas ao filósofo italiano Umberto Eco, dentre as quais, a reproduzida resumidamente no texto, cujo inteiro teor é: “As redes sociais deram o direito à palavra a legiões de imbecis que, antes, só falavam nos bares, após um copo de vinho, e não causavam nenhum mal para a coletividade. Nós os fazíamos calar imediatamente, enquanto hoje eles têm o mesmo direito de palavra do que um prêmio Nobel. É a invasão dos imbecis”. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/cultura/2016/02/umberto-eco-lembre-15-frases-do-autor-italiano>. Acesso em: 27 jan. 2023.

audiências”⁴⁷⁹, de modo que “não se pode demonizar uma ferramenta comunicacional multiplataforma, em razão do mau uso que um grupo faz dela”^{480 481}.

A ferramenta digital, como todo instrumento, em sua essência, não tem moto-próprio, adere ao propósito de quem a opera. E, na hipótese de operá-la com finalidade ilícita, deve o usuário se precaver que estará sujeito à tríplice reprimenda: (i) ao crivo judicial (sanção penal e cível); (ii) à autorregulação da plataforma digital (suspensão ou banimento de perfil em redes sociais)⁴⁸²; e (iii) ao escrutínio crítico da própria audiência (cancelamento).

Um ponto a ser gizado diz respeito à invocação do direito à liberdade de expressão para abrigar a criação e o compartilhamento de discurso de ódio (*hate speech*) e de notícias fraudulentas, disseminadas em massa com potencial lesivo (*fake news*)⁴⁸³ em manifestações de cunho extremista. Ainda que se argumente ocupar a liberdade de expressão um *status* privilegiado na topografia jurídica (*preferred position*), segundo a doutrina gestada no sistema constitucional ianque,

⁴⁷⁹ SHIRADO, Nayana. A tecnopolítica no processo eleitoral: considerações sobre o papel do cidadão como um *player* nas eleições em rede. DIAS, Felipe da Veiga; GRUBBA, Leilane Serratine; VESOLOSKI, Simone Paula (Orgs.). **Direito, democracia e tecnologia**: novos percursos jurídico-políticos. Belém: RFB, 2023, p. 526.

⁴⁸⁰ Idem.

⁴⁸¹ É na obra *Pape Satàn aleppe*, que Umberto Eco compara a manifestação de opinião no ambiente virtual (plataforma digital) à emanada no ambiente físico (bar da aldeia): “O Twitter é igual ao bar da esquina de qualquer cidadezinha ou periferia. Falam o idiota da aldeia, o pequeno proprietário que se considera perseguido pela receita, o médico do interior amargurado por não ter conseguido a cátedra de anatomia comparada numa grande universidade, o passante que já bebeu todas, o caminhoneiro que conta das fabulosas prostitutas da perimetral e (às vezes) alguém que exprime juízos sensatos. Mas tudo se consome ali mesmo, os bate-bocas no bar nunca mudaram a política internacional e só o fascismo se preocupava com ela, proibindo discursos sobre alta estratégia nos bares, mas no geral, o que a maioria das pessoas pensa é apenas um dado estatístico que aparece no momento em que, depois de refletir, cada um vota, e vota pelas opiniões emitidas por outro alguém, esquecendo tudo que foi dito no bar. Assim, o éter da internet é atravessado por opiniões irrelevantes, mesmo porque, se é possível expressar ideias magistrais em menos de cento e quarenta caracteres (como “ama teu próximo como a ti mesmo”), para exprimir A riqueza das nações de Adam Smith são necessários muitos mais e talvez mais ainda para explicar o que significa $E = mc^2$ ”. ECO, Umberto. **Pape Satàn aleppe**: crônicas de uma sociedade líquida. Rio de Janeiro: Record, 2017. [recurso digital].

⁴⁸² Em janeiro de 2021, após a invasão do Capitólio, as contas do ex-presidente norte-americano Donald Trump foram suspensas nas redes sociais, sob o mote de que as postagens poderiam incitar mais violência e protestos. Somente em novembro de 2022, o acesso à conta de Trump no *Twitter* foi restabelecido e em janeiro de 2023, a Meta anunciou a reativação do perfil do ex-presidente no *Facebook* e no *Instagram*. Cf. FACEBOOK e Instagram restabelecem contas de Trump. **O Estado de São Paulo**, 26 jan. 2023, caderno Internacional, p. A13, 3.

⁴⁸³ Confira a esse respeito: RAIS, Diogo (Coord.). **FAKE NEWS**: a conexão entre a desinformação e o direito. 3 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. RAIS, Diogo; FALCÃO, Daniel; GIACCHETTA, André Zonaro; MENEGUETTI, Pamela. **Direito eleitoral digital**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. **Democracia 4.0**: a liberdade de expressão na sociedade de dados. Londrina: Toth, 2021.

precisamente na jurisprudência da Suprema Corte acerca da Primeira Emenda⁴⁸⁴, ela não pode ser invocada como um salvo-conduto para a violação de outros direitos.

Porque existe uma relação indissociável entre liberdade e responsabilidade, balizada por parâmetros jurídicos, a liberdade de expressão não implica liberdade de agressão nem liberdade para destruição da democracia, tampouco um escudo para o cometimento de crimes, como registra o ministro do Supremo Tribunal Federal e então presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Alexandre de Moraes, a esse respeito:

A Constituição Federal consagra o binômio liberdade e responsabilidade, não permitindo de maneira irresponsável a efetivação do abuso no exercício de um direito constitucionalmente consagrado, não permitindo a utilização da liberdade de expressão como escudo protetivo para a prática de discursos de ódio, antidemocráticos, ameaças, agressões, violência, infrações penais e toda sorte de atividades ilícitas. Eu não canso de repetir [...]: liberdade de expressão não é liberdade de agressão. Liberdade de expressão não é liberdade de destruição da democracia, de destruição das instituições, de destruição da dignidade e da honra alheias. Liberdade de expressão não é liberdade de propagação de discursos de ódio e preconceituosos. A liberdade de expressão não permite a propagação de discursos de ódio e ideias contrárias à ordem constitucional e ao Estado de Direito, inclusive durante o período de propaganda eleitoral, uma vez que a plena liberdade do eleitor em escolher o seu candidato, sua candidata, depende da tranquilidade e da confiança nas instituições democráticas e no próprio processo eleitoral⁴⁸⁵.

O excerto acima dá conta de que esse direito não se sobrepõe, hierarquicamente, a outros direitos fundamentais, que gozam de igual estatura⁴⁸⁶, admitindo-se, portanto, hipóteses de restrição ao seu exercício, em caráter excepcional. É preciso sublinhar que, justamente tal excepcionalidade é que está refletida na ideia de posição preferencial (e não absoluta) da liberdade de

⁴⁸⁴ A precedência do uso da expressão *preferred position* é atribuída ao caso *Jones x Opelika* (1942) em que o *Justice* Harlan Stone invocou a Primeira e a Décima Quarta emendas para fundamentar a posição preferencial das liberdades comunicativas, embora a doutrina a esse respeito tenha surgido na década anterior, no caso *United States x Caroline Products Co* (1938). Admite-se ainda outra origem embrionária dessa doutrina assenta nas discussões dos Pais Fundadores quando da elaboração da Primeira Emenda. Cf.: OSÓRIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. 2 ed. Belo Horizonte: Forum, 2022, p. 68-69.

⁴⁸⁵ MORAES, Alexandre de. Discurso de posse. **Tribunal Superior Eleitoral**. Brasília, DF, 16 ago. 2022. Canal YouTube Justiça Eleitoral brasileira. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=w4yrrbKFASU&t=5s>. Acesso em: 10 mar. 2023.

⁴⁸⁶ SARLET, Ingo Wolfgang; SIQUEIRA, Andressa de Bittencourt. Liberdade de expressão e seus limites numa democracia: o caso das assim chamadas “fake news” nas redes sociais em período eleitoral no Brasil. **Revista de Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 534-578, maio/ago. 2020. DOI: 10.21786/rei.v6i2.522.

expressão⁴⁸⁷.

Para além desse ponto, como um mal antidemocrático que produz episódios cada vez mais frequentes de retorno à barbárie em países ao norte e ao sul global, a ação extremista que culminou com a invasão do Capitólio nos Estados Unidos em 06 de janeiro de 2021, a que planejava a invasão do *Bundestag* na Alemanha⁴⁸⁸ em dezembro de 2022 e a que orquestrou a invasão das sedes dos três poderes no Brasil em 08 de janeiro de 2023 tem em comum, além da disseminação de desinformação em massa e do alinhamento ideológico à direita, o propósito de abolição violenta do Estado democrático de Direito por meio de ataques às suas instituições.

As intentonas extremistas recentes são o epílogo de uma orquestração discursiva e prática, de mobilização individual e coletiva que atravessa os campos da comunicação, da tecnologia e da política. As novas formas do extremismo de direita representam novas modulações para novos processos históricos, como avalia Odilon Caldeira Neto:

As novas facetas das extremas direitas dizem respeito a questões locais, mas também globais, desde o ponto de vista comunicacional – como elas vão integrar-se nas novas redes e tecnologias de informação e comunicação – até como elas vão se relacionar com o campo político e institucional. [...] o extremismo de direita no século 20, [...] tinha uma característica de mobilização das massas e também de militarização muito forte. Embora algumas dessas características estejam presentes na realidade atual, por meio dos seus canais de desinformação, existe também um certo apelo ao individualismo, que diz respeito à forma como as pessoas se integram nas redes digitais e à forma de imaginar a política. Seria um erro considerar que as novas formas da extrema direita são apenas novas facetas de um velho problema. Elas são também novas modulações para lidar com novos processos históricos, com novas conjunturas e com novos problemas das democracias⁴⁸⁹.

⁴⁸⁷ OSÓRIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. 2 ed. Belo Horizonte: Forum, 2022, p. 68.

⁴⁸⁸ O planejamento para um golpe de Estado por um grupo de extrema direita na Alemanha iniciou em novembro de 2021 e veio a público em 07 de dezembro de 2022 com a prisão de lideranças insufladas por teorias da conspiração que acreditavam se tratar a Alemanha de um país não-soberano, governado por membros de um *deep State*, uma corporação criada pelos Aliados que venceram a Segunda Guerra Mundial. A ação terrorista visaria constituir um Estado paralelo e contava com a participação de agentes policiais e de membros das forças armadas para invadir o Parlamento e assassinar as autoridades constituídas. Cf. ALEMANHA prende suspeitos de integrar grupo terrorista que planejava derrubar governo. **O Estado de São Paulo**, 07 dez 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/internacional/alemanha-prende-suspeitos-de-integrar-grupo-terrorista-que-planejava-derrubar-governo/>. Acesso em: 11 mar. 2023.

⁴⁸⁹ CALDEIRA NETO, Odilon. Brasil é uma indústria de produção de extremismo de direita. **Universidade Federal de Juiz de Fora**. Entrevista concedida ao portal de notícias da Universidade Federal de Juiz de Fora em 23 jan. 2023. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/noticias/2023/01/23/brasil-e-uma-industria-de-producao-de-extremismo-de-direita/>.

A reflexão de Caldeira Neto sintetiza a ideia de que, a cada processo histórico, novas nuances desse fenômeno afloram, alinhadas às circunstâncias e aos desafios próprios da democracia. Conquanto em termos ideológicos não tenha havido nenhuma alteração da terceira para a quarta onda extremista, a conjuntura político-social dentro da qual a extrema direita opera no século XXI, foi drasticamente modificada em relação à anterior⁴⁹⁰.

Ombreada com as ações de grupos de extrema direita e com as atitudes e os acontecimentos alheios a tais ações, a profusão de ferramentas digitais de comunicação é uma circunstância do tempo presente utilizada como um armamento digital eficiente no intento extremista, dado que a disseminação midiática de novos conteúdos, pautas e discursos, disfarçadamente democráticos, atinge com precisão uma massa de cidadãos-alvo, insulados em bolhas comunicacionais.

Não obstante a proliferação de grupos extremistas, é preciso chamar a atenção para organizações mais complexas: “os partidos de extrema direita, que funcionam [...] nos limites do jogo democrático”⁴⁹¹, segundo uma macroestrutura que os diferencia da nanoestrutura de grupos, sobretudo em relação à prevalência da organização sobre o líder, no caso de partidos extremistas e na proeminência de líderes sobre o coletivo, no caso de grupos extremistas. Cas Mudde aponta a prevalência do líder em “grupos de extrema direita ultraradical, como nos grupos de *skinheads* ou nas *Kameradschaften* [confrarias] neonazistas”⁴⁹², considerando que “nesses casos a estrutura organizacional é mínima e o grupo não é nada mais do que a soma de seus indivíduos”⁴⁹³.

No caso de partidos extremistas, embora seus líderes produzam um magnetismo midiático em torno de si, capaz de angariar novos seguidores, a mudança de legenda não implica o esvaziamento dos demais membros do partido: a maioria permanecerá fiel à sigla⁴⁹⁴. O foco dos ativistas de extrema direita reside,

Acesso em: 10 mar. 2023.

⁴⁹⁰ MUDDE, Cas. **A extrema direita hoje**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022, p. 179.

⁴⁹¹ SALEM, Helena. **As tribos do mal**: o neonazismo no Brasil e no mundo. 11 ed. São Paulo: Atual, 1995, p. 68.

⁴⁹² Idem, p. 118.

⁴⁹³ Ibidem.

⁴⁹⁴ Ibidem, p. 118. Cas Mudde ilustra essa conclusão com o caso da Áustria no ano de 2005, “quando Jörg Haider, o supostamente carismático líder do FPÖ, decidiu deixar o partido, mas a maioria dos eleitores não o acompanhou. Nas eleições parlamentares ocorridas no ano seguinte, o FPÖ

portanto, na busca por uma comunidade e por um senso de irmandade, unidos por alguns traços ideológicos (nativismo, autoritarismo e populismo) e preocupações políticas (imigração, segurança pública, corrupção e política externa), e não propriamente pela figura de um líder carismático ou paternal⁴⁹⁵.

Os holofotes se voltam aos partidos extremistas quando as siglas tradicionais não conseguem lidar com questões como a criminalidade e a imigração, seja porque não desejam fazê-lo, seja por incapacidade para tanto. Os extremistas apropriam-se desse vácuo e “apresentam lideranças, organizações e propaganda relativamente sérias, ao invés de pequenos bandos de *hooligans* desordenados”⁴⁹⁶ ou de *skinheads* neonazistas violentos⁴⁹⁷. Reformulam suas estratégias, escamoteando os propósitos reais sobre temas de maior capilaridade no público em geral. Por meio de eleições e de políticas públicas pretendem tornar suas propostas palatáveis a uma audiência eclética, mas que partilha de interesses comuns.

Um retrato caricato dessa estratégia foi descrito por Helena Salem em relação aos partidos direitistas alemães União do Povo Alemão (DVU), partido Republicano (Rep) e Partido Nacional Democrático da Alemanha (NPD) que, na década de 1990, criaram uma pauta ambiental fundada em uma suposta ameaça que a imigração representaria ao meio ambiente naquele país (para atrair o apoio de eleitores sensíveis à causa ambiental):

Tentando se “atualizar” e conquistar novos espaços num país onde os Verdes gozam de crescente prestígio, os direitistas alemães, nas eleições de 1994 começaram a levantar em seus programas a questão ambiental. Claro, também, que mais uma vez o bode expiatório eram os estrangeiros: eles estariam provocando a superpopulação, o que seria “nocivo” para o meio ambiente. Detalhe: a população do país envelhece ao ritmo de 2,5 anos por década (morrem mais alemães do que nascem): a taxa mais elevada de natalidade entre os estrangeiros tem contribuído apenas muito modestamente para que a população alemã não decresça⁴⁹⁸.

A fotografia dos partidos extremistas no final da década de 1990, plasmada no excerto acima, insere-se na terceira onda extremista, em que as siglas de direita radical “começaram a ganhar tração e um apoio eleitoral significativo em alguns

conseguiu 11% dos votos, enquanto o novo partido de Haider, a Aliança para o Futuro da Áustria, conseguiu apenas 4% dos votos”. Ibidem.

⁴⁹⁵ Ibidem, p. 119.

⁴⁹⁶ MUDDE, Cas. **A extrema direita hoje**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022, p. 117.

⁴⁹⁷ Idem, p. 133.

⁴⁹⁸ SALEM, Helena. **As tribos do mal**: o neonazismo no Brasil e no mundo. 11 ed. São Paulo: Atual, 1995, p. 69.

países europeus”, um feito que, desde 1945, supunha-se não ser mais possível, dada a associação da extrema direita⁴⁹⁹, “implícita ou explicitamente, ao fascismo histórico e à hecatombe da Segunda Guerra Mundial⁵⁰⁰.

O intercuro histórico das ondas extremistas no pós-guerra revela que, até o início do século XXI, a extrema direita somente havia ocupado o poder nos sistemas antidemocráticos da Espanha na Era Francisco Franco ou no Chile de Augusto Pinochet, ou em substituição a democracias jovens, como no caso de Weimar na Alemanha e da Croácia no pós-comunismo. Na última década deste século, no entanto, “testemunhamos um número crescente de partidos e líderes de direita populista radical ascendendo ao poder em democracias liberais mais ou menos consolidadas como Brasil, Hungria e Polônia”⁵⁰¹.

Nesses países, o manejo eficiente dos meios digitais de comunicação influenciou, em alguma medida, na preparação do caminho para a escalada extremista da direita populista radical. Na paisagem húngara, membros do partido populista radical Fidesz⁵⁰², incluindo o presidente Viktor Orbán⁵⁰³, ergueram um império midiático com o desmonte da imprensa independente: compraram grande parte dos veículos de mídia, fecharam alguns deles, investiram e consolidaram outros, e posteriormente os

⁴⁹⁹ A memória sobre o passado totalitário e a possibilidade de seu avivamento em tempos modernos chamam a atenção de Umberto Eco: “Devemos ficar atentos para que o sentido dessas palavras [liberdade e ditadura] não seja esquecido de novo. O Ur-Fascismo ainda está ao nosso redor, às vezes em trajes civis. Seria muito confortável para nós se alguém surgisse na boca de cena do mundo para dizer: ‘Quero reabrir Auschwitz, quero que os camisas-negras desfilem outra vez pelas praças italianas!’. Infelizmente, a vida não é fácil assim! O Ur-Fascismo pode voltar sob as vestes mais inocentes. Nosso dever é desmascará-lo e apontar o dedo para cada uma de suas novas formas – a cada dia, em cada lugar do mundo”. ECO, Umberto. **Fascismo eterno**. 12 ed. Rio de Janeiro: Record, 2022, p. 60-61.

⁵⁰⁰ MUDDE, Cas. **A extrema direita hoje**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022, p. 119.

⁵⁰¹ Idem, p. 128.

⁵⁰² A atuação de Lőrinc Mészáros e de outros militantes para consolidar no Fidesz, indiretamente, o controle de cerca de 90% da mídia húngara, foi destacada por Patrícia Campos Mello: “Mészáros e outros empresários próximos do governo foram comprando veículos de mídia enfraquecidos financeiramente. Em 2018, eles “doaram” todos os 467 veículos de imprensa – TVs, rádios, jornais, sites noticiosos, muitos dos quais haviam sido comparados com empréstimos de bancos estatais – para a Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány (KESMA), uma fundação que é, na prática, controlada pelo governo. Logo depois dessa consolidação da mídia, Orbán baixou um decreto isentando a entidade da regulamentação da Autoridade de Concorrência da Hungria, que controla o excesso de concentração de mercado, e do Conselho de Mídia. MELLO, Patrícia Campos. **A máquina do ódio**: notas de uma repórter sobre fake news e violência digital. São Paulo: Companhia das Letras, 2020, p. 208.

⁵⁰³ Nas eleições parlamentares em 03 de abril de 2022, o Fidesz alcançou 135 das 199 cadeiras no parlamento e o premiê Viktor Orbán elegeu-se pela quinta vez para comandar a Hungria. Cf. OLIVEIRA, Michele. Viktor Orbán derrota oposição unida e conquista 5º mandato na Hungria. **Folha de São Paulo**, 3 abr. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/04/viktor-orban-vence-eleicao-na-hungria-e-conquista-5o-mandato.shtml>. Acesso em: 06 jun. 2023.

repassaram “para fundações nacionais independentes comandadas por partidários do regime”⁵⁰⁴. Com isso, “à exceção do canal de televisão RTL Klub e de algumas páginas da internet, todos os veículos de mídia na Hungria estão sob o controle de Orbán”⁵⁰⁵ que transformou o país em um regime autoritário competitivo, despercebido de mídia independente.

No caso brasileiro, a manipulação automatizada de *fake news* na eleição presidencial de 2018, soou o alerta sobre a estratégia de propagação desse tipo de conteúdo por meio de aplicativos de mensagens e a utilização posterior de *bots*, para o seu impulsionamento e disseminação em redes sociais⁵⁰⁶. No governo presidencial de 2019-2023 não faltaram mobilizações de milícias digitais contrárias ao resultado da eleição presidencial em 2022; à integridade das urnas eletrônicas e do sistema eletrônico de votação e à vacinação contra a Covid19⁵⁰⁷. Na realidade da Polônia, a mídia estatal tornou-se porta-voz do governo: as redes de televisão estatais “retratam um mundo em que o presidente Donald Trump é o maior líder mundial, França e Alemanha são vistas com suspeita, migrantes são criminosos e há uma conspiração LGBT para minar a família tradicional”⁵⁰⁸.

Um recorte da guinada extremista no Oriente é o caso da Índia sob a liderança do primeiro-ministro Narendra Modi, “que se comunica com a população pelo Twitter e por um programa radiofônico mensal [...]. Fala apenas com veículos

⁵⁰⁴ MUDDE, Cas. **A extrema direita hoje**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022, p. 140.

⁵⁰⁵ Idem.

⁵⁰⁶ BRADSHAW, Samantha; HOWARD, Philip N. **The Global Disinformation Order**: 2019 Global Inventory of Organised Social Media Manipulation. Oxford: Oxford Internet Institute, 2019, p. 1. Não sendo uma exclusividade brasileira, Bradshaw e Howard estudaram o comportamento de tropas ou milícias digitais para desestabilizar adversários, suprimir direitos humanos e sufocar opiniões dissidentes à orientação do governo. Por meio de uma síntese-tópica apresentaram os seguintes resultados de pesquisa: “1. Evidência de campanhas organizadas para manipulação de mídia social ocorreram em 70 países; eram 48 países em 2018 e 28 países em 2017. Em cada país, há pelo menos um partido ou agência governamental que utiliza as mídias sociais para moldar as atitudes do público interno. 2. A mídia social foi cooptada por vários regimes autoritários. Em 26 países, a propaganda computacional está sendo usada como uma ferramenta de controle de informações sob três formas: para suprimir os direitos humanos fundamentais, desacreditar os adversários políticos e sufocar opiniões dissidentes. [...] 5. Apesar de haver mais plataformas de redes sociais do que nunca, o Facebook continua sendo a plataforma de escolha para a manipulação das redes sociais. Em 56 países, encontramos evidências de campanhas de propaganda computacional formalmente organizadas no Facebook”. BRADSHAW, Samantha; HOWARD, Philip N. **The Global Disinformation Order**: 2019 Global Inventory of Organised Social Media Manipulation. Oxford: Oxford Internet Institute, 2019, p. i. Disponível em: <https://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/93/2019/09/CyberTroop-Report19.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2022.

⁵⁰⁷ MELLO, Patrícia Campos. **A máquina do ódio**: notas de uma repórter sobre fake news e violência digital. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

⁵⁰⁸ Idem, p. 210.

domesticados, em entrevistas chapa-branca”⁵⁰⁹. E utiliza a perseguição e a retaliação para calar a imprensa, como no caso de um aplicativo lançado por um jornal para monitorar crimes de ódio (ligados à raça, à religião e às castas), que saiu do ar após a demissão de seu editor-chefe. A imprensa não cooptada pelo regime é alvo de uma “ampla disseminação pelas redes sociais de propaganda e fake news que favorecem o governo”. Para além dessa estratégia, Modi conta também com “exércitos de apoiadores ou *trolls* contratados para atacar quem quer que se levante contra sua agenda nacionalista hindu”⁵¹⁰. Essa militância virtual responde por moldar as narrativas nas redes sociais e lançar campanhas de linchamento virtual, sobretudo contra jornalistas mulheres⁵¹¹.

Como consectário lógico do pensamento extremista, a direita populista radical, quando ascende ao poder em uma democracia liberal, conduz o país a uma “direção antiliberal, debilitando a liberdade de imprensa e a independência dos tribunais, reprimindo direitos de grupos minoritários, e enfraquecendo a separação de poderes”⁵¹². Essa fotografia de um desmonte institucional para a edificação de uma democracia antiliberal tem como tônica a etnocracia – um regime nominalmente democrático orientado pela superioridade da cultura nativa (nativismo) em relação à estrangeira e cujo intento é “recriar um Estado monocultural a partir do fechamento das fronteiras aos imigrante, [...] dando aos estrangeiros uma escolha entre a assimilação e o banimento”⁵¹³, ou seja, entre se tornar um nativo a fórceps ou ser expulso do país por intolerância à sua cultura.

Em suma, a ascensão da extrema direita no século XXI reflete-se na consolidação ideológica, política e organizacional desse fenômeno e em sua consequente naturalização em diferentes latitudes. Impulsionada por facilidades comunicacionais digitais próprias da sociedade em rede, a extrema direita,

⁵⁰⁹ Ibidem, p. 230.

⁵¹⁰ Ibidem, p. 221. Uma característica comum aos políticos de extrema direita é “acusar acadêmicos, artistas e jornalistas de não somente serem esquerdistas ou elitistas, mas também de serem antinacionais, ou seja, traidores da nação [...]”. MUDDE, Cas. **A extrema direita hoje**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022, p. 51.

⁵¹¹ MELLO, Patrícia Campos. **A máquina do ódio**: notas de uma repórter sobre fake news e violência digital. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

⁵¹² MUDDE, Cas. **A extrema direita hoje**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022, p. 128.

⁵¹³ Idem, p. 42. No passado, o regime do *apartheid* na África do Sul é o caso mais emblemático de etnocracia. Atualmente, outros desenhos segregacionistas são esboçados por partidos políticos influentes na França, em Israel e na Índia, que pretendem reduzir os não-nativos ao *status* de cidadãos de segunda classe. MUDDE, Cas. **A extrema direita hoje**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022, p. 129.

habilidosamente, se apresenta como a via política capaz de conectar, em torno de si, os mais variados públicos, conteúdos e interesses, escamoteando seus reais propósitos antidemocráticos. O manejo estratégico de ferramentas digitais (aplicativos de mensagem instantânea, plataformas de redes sociais, *trolls*, *bots*, *posts*, *tweets*) para a desinformação e o enfraquecimento de instituições fiscalizadoras do governo, somado (i) ao apoio da imprensa sensacionalista em veículos de mídia tradicional e virtual à pauta e ao discurso de líderes de extrema direita; (ii) à conjuntura de crises socioeconômicas mundiais que capitalizam eleitoralmente o movimento; (iii) à irmanação com partidos políticos tradicionais alinhados por oportunismo ou por transformação ideológica; e (iv) à definição da ordem de prioridade de pautas para o debate público (poder de agenda) são fatores que criam um terreno fértil para a guinada extremista.

Como síntese deste capítulo, é preciso sublinhar que os novos autoritarismos do século XXI descortinam um leque de possibilidades de penetração silenciosa (ou pouco ruidosa) do mal antidemocrático, que podem estar presentes em momentos distintos, em uma perversa combinação de estratégias e ferramentas, cujos acessos principais se fazem pela via: (1) autoritária, abrangendo (1.1) a construção de um edifício constitucional legitimador da democracia iliberal (a exemplo do constitucionalismo abusivo e do constitucionalismo autoritário); (1.2) a construção de um arranjo institucional favorável à competição injusta pelo poder (autoritarismo competitivo); (1.3) o uso de práticas governamentais chanceladas pelo Estado de Direito para fins antidemocráticos (autoritarismo furtivo); (2) populista; e (3) extremista. Atendido o escopo panorâmico de apresentar neste capítulo esses três flancos antidemocráticos, importa avançar no estudo da instabilidade democrática no cenário latino-americano, enfrentada no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 2 CENÁRIO POLÍTICO NA AMÉRICA LATINA: INSTABILIDADE DEMOCRÁTICA PERENE

Superadas as etapas prefaciais de constituição do poder político atinentes ao constitucionalismo, à construção da fórmula democrática, à assimilação da democracia como valor universal e aos arranjos autoritários no século XXI, é tempo de adentrar no cenário político da América Latina, profundamente marcado pela desigualdade social e pela instabilidade democrática. Orientado pelo propósito de oferecer um panorama político dessa região, com um olhar retrospectivo sobre o passado recente e prospectivo sobre a incerteza de sustentação do regime democrático, em meio aos desafios comuns em uma região desigual e hiperpresidencial, este capítulo apresenta um recorte dos três casos mais relevantes de instabilidade política – Equador, Peru e Paraguai – com registro epidérmico sobre o episódio brasileiro mais recente de destituição presidencial antecipada. A amostra contempla o enfrentamento entre os poderes Executivo e Legislativo, e Legislativo e Judiciário que suscitou o agravamento de crises políticas resolvidas à conta de *muerte cruzada*, *vacancia presidencial*, *juicio político* e *impeachment*.

2.1 Instabilidade democrática em uma região desigual e hiperpresidencial

Nesta seção será analisada a desigualdade social e o hiperpresidencialismo como fatores que arrefecem a instabilidade democrática no continente. Inicialmente, estuda-se a desigualdade persistente, retratada em pesquisas empíricas que apontam para o não cumprimento de promessas de bem-estar e justiça social⁵¹⁴. Na sequência, a investigação adentra nos sobressaltos políticos decorrentes de um sistema de governo presidencial que concentra poderes no chefe do Executivo, tornando-

⁵¹⁴ Norberto Bobbio menciona como promessas não cumpridas pela democracia ainda nos anos de 1980: “a sobrevivência do poder invisível, a permanência das oligarquias, a supressão dos corpos intermediários, a revanche da representação dos interesses, a participação interrompida, o cidadão não educado (ou mal-educado)” [politicamente]. BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro, São Paulo: Paz e Terra, 2019, p. 25. Na avaliação de Gianfranco Pasquino, trata-se de promessas que não podiam, de fato, ser mantidas, eis que formuladas por uma sociedade bem menos complexa que a atual. PASQUINO, Gianfranco. **La democracia exigente**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 18-19.

o um hiperpresidente cuja manutenção no poder depende da sustentação de uma maioria parlamentar.

2.1.1 Desigualdade persistente: as promessas não cumpridas pela democracia

O diagnóstico que aponta a América Latina como a região mais desigual do mundo⁵¹⁵ é recorrente em pesquisas empíricas sobre a evolução dos indicadores sociais do continente, desde a década de 1980. Os resultados da mais recente investigação sobre o tema foram plasmados no Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD⁵¹⁶ de 2019, e reforçaram essa constatação. Nele é apontada a mudança de percepção dos governos em relação ao tratamento do tema: enquanto no passado, a falta de consenso entre os países do continente em torno do combate à desigualdade era insuperável, no presente esse quadro se modificou:

Hoje em dia, o caráter nocivo e perigoso da desigualdade é reconhecido por economistas de renome, pelo Fundo Monetário Internacional, pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico e pelo Banco Mundial. Além disso, todos os governos, ao adotarem os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, comprometeram-se a reduzir a desigualdade⁵¹⁷.

Os reclamos por mudanças de fundo, capazes de garantir ao lado dos direitos políticos, o direito à saúde, à educação, à alimentação e ao trabalho, previdência, em patamares suficientes para superar a desigualdade, encontra guarida nas pautas dos governos da região. Referindo-se ao Brasil e à Guatemala, Bernardo Kliksberg chama atenção para a redução do fosso social encampado pelos respectivos governos:

Refletindo vários depoimentos semelhantes, um líder governamental brasileiro afirmou [...]: ‘Se não reduzirmos as desigualdades sociais, não vale a pena governar e a política econômica não terá nenhum objetivo ético’. O

⁵¹⁵ Na mesma linha é a avaliação de Bernardo Kliksberg: “A América Latina do século XXI tem se apresentado sob o signo do paradoxo. Diversas Américas Latinas coexistem, na verdade, em seu interior”. O paradoxo e a convivência entre duas Américas Latinas no interior de uma só, dizem respeito às características conflitantes que cada país reúne dentro de si: “Existe um Brasil com as características econômicas das economias mais desenvolvidas do mundo e um outro Brasil que é igual aos estados pobres da Índia”. KLIKBERG, Bernardo. O que significa viver na América Latina, a mais desigual das regiões? O caso da saúde pública. In: SEN, Amartya; KLIKBERG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 183.

⁵¹⁶ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano de 2019**. Além do rendimento, além das médias, além do presente: Desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI. Nova Iorque: PNUD, 2019.

⁵¹⁷ Idem, p. 248.

presidente da Guatemala [...], país que conhece uma das mais altas taxas de desnutrição infantil do mundo (49% das crianças menores de cinco anos são desnutridas), assumiu plenamente a responsabilidade pelo problema afirmando [...]: ‘Meu governo reconhece com sincera humildade o doloroso panorama alimentar da Guatemala[...]. Admitimos, com franqueza, que ao longo de toda a sua história, salvo breves períodos, nosso país não realizou os esforços necessários para superar os baixos níveis e nutrição das crianças guatemaltecas’⁵¹⁸.

O excerto acima dialoga com um ponto-chave apontado pelo PNUD: o problema da desigualdade não está na incerteza sobre o que deva ser feito. Falta concretude para romper o ciclo vicioso entre o poder e a riqueza. Dito de outra forma, o “desequilíbrio de poder que a concentração da riqueza acarreta — e a sua interação com a política, a economia, a sociedade e as narrativas — possibilita mais concentração da riqueza e o agravamento do desequilíbrio de poder”⁵¹⁹.

Observa-se em alguns países que, embora seus líderes tenham assumido o compromisso de eliminar a desigualdade, não se determinaram a concretizá-lo. Assim, “a vitória ao nível das palavras não significou o triunfo na prática”⁵²⁰ e as desigualdades persistem e se agravam, tornando paliativas as ações dos governos no sentido de corrigi-las⁵²¹. E mesmo “quando os líderes estão mais predispostos à realização da mudança, não podem agir sem o respaldo que as pessoas comuns, quando se organizam, lhes podem oferecer”⁵²², pois a pressão que os 1%, “cada vez mais poderosos, exercem sobre os políticos é de tal ordem que até os mais bem-intencionados carecem de coação”⁵²³. Em suma, o “ímpeto da ação de combate à desigualdade depende da pressão por parte da base”⁵²⁴.

No âmbito da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), o quadro da desigualdade desenhado no relatório “Panorama Social da América Latina e Caribe” a partir de estimativas, apontou que, no ano de 2022, a pobreza alcan-

⁵¹⁸ KLIKSBERG, Bernardo. O que significa viver na América Latina, a mais desigual das regiões? O caso da saúde pública. In: SEN, Amartya; KLIKSBERG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 185.

⁵¹⁹ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano de 2019**. Além do rendimento, além das médias, além do presente: Desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI. Nova Iorque: PNUD, 2019, p. 248.

⁵²⁰ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano de 2019**. Além do rendimento, além das médias, além do presente: Desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI. Nova Iorque: PNUD, 2019, p. 248.

⁵²¹ Ibidem.

⁵²² Ibidem.

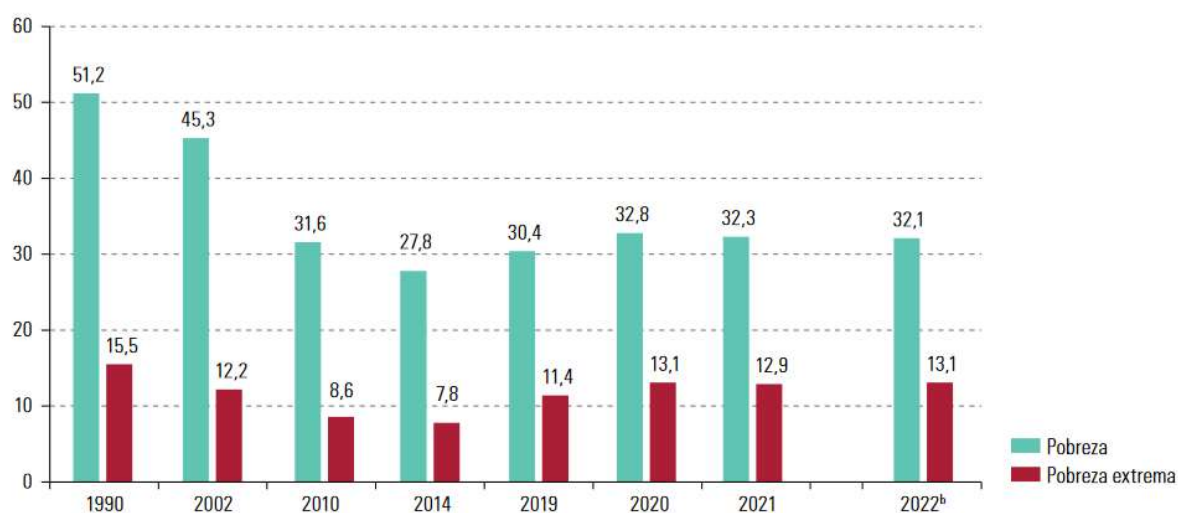
⁵²³ Ibidem.

⁵²⁴ Ibidem.

çou 45,4% da população com menos de 18 anos na região - um resultado que supera em 13,3% a média correspondente à população total -, e a pobreza extrema na mesma faixa etária atingiu a marca de 18,5%, repercutindo em um contingente de crianças e jovens propensos à insegurança alimentar por viver em domicílios sem acesso à cesta básica de alimentos⁵²⁵.

Na figura abaixo, observa-se que o ano de 2020 e a projeção do ano de 2022 representam um retrocesso no combate à extrema pobreza, dado que o índice de 13,1%, em ambos os casos é superior aos medidos desde 2002, portanto há duas décadas. No que diz respeito à taxa de pobreza na América Latina, o ano de 2020 se destacou negativamente por esboçar o maior índice do período 2010-2022 de 32,8%. É preciso registrar que no quadriênio 2019, 2020, 2021 e 2022, o nível de pobreza se manteve elevado, aumentando em 2,4 pontos percentuais de 2019 para 2020 e a partir daí, estabilizou-se em 2020, 2021 e 2022 no patamar mínimo de 32% com variações de 0,5 e 0,4 pontos percentuais para menos e para mais, respectivamente, entre uma medição e outra.

Figura 7- América Latina (18 países)^a: taxas de pobreza e pobreza extrema, 1990-2021 e projeções para 2022 (Em porcentagens)



Fonte: CEPAL, 2022, p. 11.

^a Média ponderada dos seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela;

^b Projeções.

⁵²⁵ COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE. CEPAL. **Panorama Social da América Latina e Caribe 2022**. Resumo executivo. Santiago: ONU; CEPAL, 2022, p. 12.

Outra constatação diz respeito aos países com as maiores reduções da pobreza em 2021 (Argentina, Colômbia e Peru) serem os que, em 2020, haviam apresentado os maiores aumentos, o que poderia sugerir uma tendência de retorno aos patamares anteriores à pandemia⁵²⁶. No entanto, apesar das regressões observadas, a pobreza e a pobreza extrema⁵²⁷ na região continuam mais altas do que antes da pandemia. O caso do Brasil, é duplamente único dentre os vizinhos do continente: “foi o único país que apresentou um apreciável aumento da pobreza extrema e da pobreza em 2021, após ter sido também o único em que ambos os indicadores caíram em 2020”⁵²⁸. Não obstante a medição da pobreza e da extrema pobreza no universo populacional nacional e no da região, a medição em nichos populacionais intranacionais desvela cenários de desigualdade por faixa etária, zona de residência, condição étnico-racial e nível educacional do (a) chefe de família e seu cônjuge:

Em 2021, a pobreza e a pobreza extrema afetavam desproporcionalmente crianças e adolescentes e a incidência neste grupo quase triplicava a da população de 65 anos ou mais. Ambos os fenômenos eram consideravelmente maiores entre as pessoas que pertencem a povos indígenas, vivem em áreas rurais ou são afrodescendentes do que entre as pessoas que não são indígenas ou afrodescendentes nem vivem em áreas urbanas. Provir de um domicílio em que o principal provedor de renda e seu cônjuge só cursa-

⁵²⁶ Mesmo com o arrefecimento do impacto econômico e social provocado pela pandemia de Covid-19 a América Latina “continuou exposta a um instável cenário geopolítico e econômico mundial marcado por uma conjunção de crises sucessivas, em particular pela guerra na Ucrânia [...]. Este cenário levou a uma desaceleração do crescimento econômico e a uma lenta geração de empregos, sobretudo os de qualidade, junto com fortes pressões inflacionárias que decantaram no aumento dos preços dos alimentos e da energia e quedas importantes do investimento”. COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE. CEPAL. **Panorama Social da América Latina e Caribe 2022**. Resumo executivo. Santiago: ONU; CEPAL, 2022, p. 5.

⁵²⁷ Para além da pobreza, o relatório enfrenta a questão da fome: “Em particular, o aumento da insegurança alimentar e nutricional ante a alta dos preços dos alimentos é preocupante. A elevação nos preços dos alimentos aumenta a desnutrição, com aumentos da desnutrição, do sobrepeso e da obesidade. Cabe destacar que, em 2020, 21% da população da América Latina (117,3 milhões de pessoas) e mais de 50% da população do Caribe (13,9 milhões de pessoas) não podiam pagar uma alimentação saudável [...]”. COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE. CEPAL. **Panorama Social da América Latina e Caribe 2022**. Resumo executivo. Santiago: ONU; CEPAL, 2022, p. 5. Outro nicho investigado pela CEPAL diz respeito à pandemia de COVID-19 ter gerado uma crise social grave na região, que impediu os países de avançar para a recuperação de seus indicadores sociais anteriores à pandemia: “A elevada inflação, especialmente no componente alimentar da cesta de consumo, afeta com maior intensidade os quintis de menor renda, com impactos também nos estratos de renda média mais vulneráveis. Estes fatores somam-se a outros riscos, como o aumento na frequência de desastres e os impactos da emergência climática [...]. Este contexto pode levar a região a um novo retrocesso em seu desenvolvimento social e a um cenário de instabilidade nos planos social, econômico e político. É, portanto, urgente consolidar políticas sociais inclusivas para proteger e garantir o bem-estar da população e o exercício de seus direitos”. COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE. CEPAL. **Panorama Social da América Latina e Caribe 2022**. Resumo executivo. Santiago: ONU; CEPAL, 2022, p. 5.

⁵²⁸ Idem, p. 12.

ram o nível de ensino primário incompleto eleva significativamente a incidência de pobreza e pobreza extrema. Enquanto entre a população destes domicílios a incidência da pobreza e da pobreza extrema chega a 46,8% e 20,4%, respectivamente, entre os que vivem em domicílios em que o principal provedor de renda e seu cônjuge têm educação terciária completa a pobreza chega a 9% e a pobreza extrema alcança 4,9%⁵²⁹.

É nesse cenário de desigualdade gritante que Bernardo Kliksberg⁵³⁰ aponta para a construção de novos arranjos das forças sociais nos espaços democráticos da América Latina, “com clara visão inovadora em relação ao modelo de desenvolvimento e um vigoroso posicionamento antidesigualdade”⁵³¹, referindo-se às alianças entre os estratos sociais - elite progressista, funcionalismo público, classe média e classe pobre -, concebidos pela CEPAL como pactos “assentados em um amplo consenso social para avançar [...], com solidariedade e progressividade”⁵³² na construção de um Estado de bem-estar de sólida institucionalidade social.

Afigura-se, pois, um desafio comum, no continente, superar o estágio acentuado de desigualdade social, no qual, de um lado, os regimes de acúmulo de riqueza fomentam a marginalização e a exclusão, e de outro, o Estado se retrai na constituição de uma institucionalidade social e reduz o seu tamanho. Em meio à pobreza e à desigualdade, está a difícil tarefa de consolidar a democracia⁵³³ em uma região hiperpresidencial desestabilizada por conflitos políticos de amplo espectro, na qual as

⁵²⁹ Ibidem.

⁵³⁰ Bernardo Kliksberg, na linha da teoria das capacitações de Amartya Sen, pontua não haver, necessariamente, uma relação entre crescimento econômico e desenvolvimento humano, como se pode observar adiante: “É desejável e necessário que o produto interno bruto cresça, que haja estabilidade econômica, níveis elevados de produtividade, avanços tecnológicos, competitividade. Pode, mas tudo isso pode acontecer sem que a sorte dos pobres seja melhorada. Várias experiências muito recentes na região ou indicam, como a duplicação da porcentagem de pobres no Chile durante a ditadura militar. Apesar das altas taxas de crescimento, ou o avanço da pobreza e da desigualdade na década de 1990, na Argentina, apesar dos aparentes avanços no nível macroeconômico. KLIKBERG, Bernardo. O que significa viver na América Latina, a mais desigual das regiões? O caso da saúde pública. In: SEN, Amartya; KLIKBERG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 207.

⁵³¹ KLIKBERG, Bernardo. O que significa viver na América Latina, a mais desigual das regiões? O caso da saúde pública. In: SEN, Amartya; KLIKBERG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 143.

⁵³² COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE. CEPAL. **Panorama Social da América Latina e Caribe 2022**. Resumo executivo. Santiago: ONU; CEPAL, 2022, p. 27.

⁵³³ No campo da Ciência Política, a respeito da intersecção entre o regime democrático e a mitigação de desigualdade econômica, confira a tese de Ivan Fernandes sobre se a democracia é uma instituição política indutora de resultados econômicos menos desiguais do que os regimes autoritários. FERNANDES, Ivan Filipe de Almeida Lopes. **A democracia reduz a desigualdade econômica?**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

promessas não cumpridas de bem-estar, justiça e dignidade criam um ressentimento contra a própria democracia⁵³⁴.

2.1.2 Sistema hiperpresidencial: de conflitos políticos a crises democráticas

Juan Linz⁵³⁵ e Arend Lijphart⁵³⁶ consideram uma predisposição do sistema de governo presidencial à instabilidade democrática. O primeiro assinala que o presidente é eleito para um mandato fixo com liberdade para nomear os altos cargos do governo, introduzir a legislação conveniente ao seu programa e vetar as propostas das casas legislativas, às quais não demanda “voto de confiança”. Esse estado de coisas tem a potencialidade de produzir conflitos políticos que desembocam em crises constitucionais. A destituição presidencial supõe uma crise constitucional que se converte em crise do próprio regime democrático, na medida em que mudar o governo quando o presidente não está disposto a deixar o posto, implica romper com as normas de eleição democrática do chefe do Executivo.

O segundo considera a receita política que combina governo presidencial com sistema eleitoral proporcional como apta a produzir uma pulverização do quadro partidário e com isso, presidentes sem maioria parlamentar, dado o risco elevado de tensionamento entre o Executivo e o Legislativo. Em reforço, Argelina Figueiredo sublinha que, no contexto político latino-americano, o fortalecimento institucional da figura de um Executivo presidencial “passou a ser fonte adicional de conflito e preponderância sobre o Legislativo”⁵³⁷.

⁵³⁴ Confira a esse respeito: VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremo Tribunal Federal acerta ao assumir defesa militante da democracia. **Folha de São Paulo**, 10 maio 2023, p. A10. CHINCHILLA, Laura (coord.); PEREIRA, Wagner Pinheiro; LUGO, Carlos (org.). **Democracia, Liderança e Cidadania na América Latina**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.livrosabertos.edusp.usp.br/edusp/catalog/view/16/15/69-1>. Acesso em 04 ago. 2023.

⁵³⁵ Na visão de Linz, em contraponto ao sistema presidencial – um jogo eleitoral de soma zero –, o sistema parlamentar – um jogo eleitoral em que os resultados são divididos – apresenta um leque de opções (formação de governos de coalizão, cooperação entre governos e oposição no processo legislativo, aberta ou velada e a chance de os partidos da oposição ganharem votos em eleições consecutivas), que reduz a frustração daquele que perde, gera esperança para o futuro e permite a ele, até uma certa participação no poder. LINZ, Juan J.. **La quiebra de las democracias**. Madri: Alianza Editorial, 1996, p. 129. Em sentido contrário: PRZEWORSKI, Adam. A mecânica da instabilidade de regime na América Latina. **Novos estudos CEBRAP**, [s.l.], n. 100, p. 27–54, nov. 2014. CHEIBUB, José Antônio. **Presidentialism, parliamentarism, and democracy**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2007.

⁵³⁶ LIJPHART, Arend. **Modelos de democracias: Desempenho e padrão de governo em 36 países**. 5 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

⁵³⁷ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. O Executivo nos sistemas de governo democráticos. **Revista**

Na paisagem latino-americana após a onda de redemocratização (1970-1990), inaugurou-se uma era de instabilidade nos governos presidenciais na década de 1990, a partir das primeiras interrupções de mandatos eletivos pela via constitucional, como decorrência do choque entre os poderes constituídos em uma região dominada pelo sistema presidencial. O regime de interrupções de mandatos se trata de um fenômeno desde há muito estudado⁵³⁸ e consiste na destituição antecipada de poderes eleitos, seja o Executivo ou Legislativo, que se veem forçados a deixar o poder, em decorrência de crise política.

Na mecânica democrática constitucional⁵³⁹ desenhada por Adam Przeworski, algumas democracias se organizam de modo a que os presidentes diretamente eleitos, governem independentemente do apoio do corpo legislativo, enquanto em outras, os líderes devem ter o apoio do parlamento para governar e sua permanência no poder é determinada pelo tempo em que puderem sustentar esse apoio⁵⁴⁰.

Em regra, o sistema presidencial é marcado pela duração determinada do mandato do eleito, em que se estabelece de antemão, um período fixo de governo. Contudo, em períodos de crise política, existem procedimentos flexíveis de interrupção presidencial que atenuam tal período e desafiam a permanência independente do Executivo e do Legislativo: renúncia, juízo político; declaração de vacância⁵⁴¹; mas também há procedimentos do tipo parlamentar no sistema

Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, n. 58, 2004, p. 8.

⁵³⁸ PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. **Crisis without breakdown: Presidential impeachment in Latin America**. Tese. Doutorado (University of Notre Dame - Ann Arbor), n. 3010290, 2001. Disponível em: <https://www.proquest.com/docview/251796492/fulltextPDF/A3D06E3F330D46EBPQ/1?accountid=12217>. Acesso em: 16 out. 2021. VALENZUELA, Arturo. Latin American presidencies interrupted. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 15, n. 4, p. 5-19, 2004. Disponível em: <https://www.journalofdemocracy.com/wp-content/uploads/2012/04/Valenzuela-15-4.pdf>. Acesso em: 19 out. 2021. HOCHSTETLER, Kathryn. **Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America**. Comparative Politics, [s.l.], v. 38, n. 4, p. 401-418, 2006.

⁵³⁹ A constância em uma democracia é o desencadear de mudanças. Dos antigos aos modernos, as transformações ressaltam um novo matiz, diferente do apreciado em outras épocas: “Ao longo de milênar percurso evolutivo, conteúdo, o ideal democrático passou por longo processo transformador. E se, hoje, extraviados de alguma nave espacial ou constelação, os gregos da Antiguidade ou, até mesmo, os americanos do século XIX, cujo sistema político foi tão glorificado por Alexis de Tocqueville, na sua obra “A Democracia na América”, visitassem o nosso planeta, de certo que em nenhum lugar haveriam de identificar o regime democrático que, a sua época, era praticado”. CAGGIANO, Monica Herman Salem. Democracia. Há tratamento geriátrico para seu rejuvenescimento? **Revista de Estudios Brasileños**, [s.l.], v. 2, n. 3, 2015, p. 3.

⁵⁴⁰ PRZEWORSKI, Adam. **Democracy and the market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1991, p. 27.

⁵⁴¹ MARSTEINTREDET, Leiv. Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América Latina. **América Latina, Hoy**, Salamanca, v. 49, p. 31-50, 08 2008. Disponível em:

presidencial latino-americano, como o voto de confiança, a convocação para eleições antecipadas e a eleição de Primeiro-Ministro pelo congresso⁵⁴².

Arturo Valenzuela concebe a interrupção de mandato presidencial como o equivalente moderno de uma quebra democrática⁵⁴³, na medida em que a derrubada do governo muda o estado de coisas plasmado com o resultado das urnas, e a mudança não é operada diretamente pelo povo soberano, mas por outro poder igualmente eleito por ele – o Legislativo⁵⁴⁴.

A abreviação do mandato é sistematizada segundo uma tipologia⁵⁴⁵ que considera o procedimento para destituição, se é tipicamente presidencial, parlamentar ou se independente dos sistemas. A primeira tipologia trata da

<https://www.proquest.com/docview/198682402/fulltextPDF/EB700F9098764FBFPQ/5?accountid=122>
17. Acesso em: 10 out. 2021.

⁵⁴² Trata-se de uma “parlamentarização” *ad hoc* do sistema presidencial, ou seja, a introdução de alguns mecanismos clássicos da receita parlamentar no governo presidencial. É o caso, por exemplo, da dissolução do congresso, da nomeação de primeiro-ministro e da moção de confiança do gabinete de ministros no Peru, e da dissolução do parlamento no Equador, embora neste último caso implique remoção súbita também do presidente (morte cruzada). MARSTEINTREDET, Leiv. Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América Latina. **América Latina, Hoy**, Salamanca, v. 49, p. 31-50, 2008. Disponível em: <https://www.proquest.com/docview/198682402/fulltextPDF/EB700F9098764FBFPQ/5?accountid=122>
17. Acesso em: 10 out. 2021. Arturo Valenzuela, citando análise conjunta com Juan J. Linz sobre os regimes parlamentar e presidencial, aponta que a maioria das democracias estáveis do mundo contemporâneo são regimes parlamentares, e não presidenciais, dado que, por uma série de fatores indicativos, é possível alcançar uma coalizão para formar maioria no parlamento. Cf. VALENZUELA, Arturo. A opção parlamentarista para a América Latina. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [s.l.], n. 24, p. 55-71, 1991. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451991000200004>. Acessado em: 19 out. 2021.

⁵⁴³ VALENZUELA, Arturo. Presidencias latinoamericanas interrumpidas. **América Latina, Hoy**, Salamanca, v. 49, p. 15-30, 2008.

⁵⁴⁴ PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. **Crisis without breakdown**: Presidential impeachment in Latin America. Tese. Doutorado (University of Notre Dame - Ann Arbor), 306p, n. 3010290, 2001. Disponível em: <https://www.proquest.com/docview/251796492/fulltextPDF/A3D06E3F330D46EBPQ/1?accountid=122>
17. Acesso em: 16 out. 2021. No passado, Arturo Valenzuela advertia que os governos podiam sucumbir com frequência, “mas não o sistema democrático como tal”, e chama atenção para o fato de que “a única democracia do tipo presidencial que se conservou durante várias gerações sem uma ruptura institucional é norte-americana”. VALENZUELA, Arturo. A opção parlamentarista para a América Latina. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [s.l.], n. 24, p. 55-71, 1991. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451991000200004>. Acessado em: 19 out. 2021. Embora possível que uma crise política entre Executivo e Legislativo evolua para a derrocada do regime democrático, na América Latina, a estratégia empregada, como se verá adiante, tem sido a de uma conspiração política institucionalizada. Há quem alcinhe os episódios de destituição presidencial em Honduras (2009), Paraguai (2012) e Brasil (2016) como “neogolpe” ou “golpe institucional”. Cf. PEREIRA DA SILVA, F. Definindo os “neogolpes”. **Campos Neutrais** - Revista Latino-Americana de Relações Internacionais, Rio Grande, RS, v. 3, n. 3, p. 55-66, 2022.

⁵⁴⁵ MARSTEINTREDET, L. Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América Latina. **América Latina, Hoy**, Salamanca, v. 49, p. 31-50, 08 2008. Disponível em: <https://www.proquest.com/docview/198682402/fulltextPDF/EB700F9098764FBFPQ/5?accountid=122>
17. Acesso em: 10 out. 2021.

*accountability*⁵⁴⁶ horizontal e legal, em que o congresso insta o presidente a prestar contas por um comportamento contrário à lei mediante o procedimento de juízo político. Na segunda, *accountability* horizontal e não-legal, o congresso pode instar o presidente a prestar contas, politicamente, sem acusá-lo de violar a lei, mediante o uso da declaração de vacância presidencial por incapacidade física ou moral ou abandono do cargo. Na terceira, *accountability* vertical e política, os eleitores podem fazer o presidente prestar contas, politicamente, com base nas decisões tomadas por tais líderes, seja por meio de (novas) eleições ou ainda no período entre eleições, mediante consulta popular.

Ao examinar as experiências dos países da América Latina com a abreviação de mandatos, nitidamente se percebe um problema de legitimidade democrática dual⁵⁴⁷ existente entre Executivo e Legislativo, decorrente do fato de que ambos são eleitos por sufrágio popular, e no caso de haver dois órgãos políticos sufragados pelo povo, deve-se considerar a regra constitucional a respeito de quem deva prevalecer no caso de conflito entre eles.

Essa questão será enfrentada no tópico seguinte, a partir dos mecanismos de destituição presidencial por *impeachment*, *juicio político*, *muerte cruzada* e *vacancia presidencial*. Para o momento, interessa gizar que os desafios comuns à região dizem respeito à desigualdade social e à instabilidade política, em um ambiente hiperpresidencial, por vezes, conflituoso, no qual a permanência do órgão Executivo no poder é determinada pelo tempo em que puder sustentar o apoio do Legislativo.

2.2 Batalha entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário: uma análise sobre as destituições por *impeachment*, *juicio político*, *muerte cruzada* e *vacancia presidencial*

No sistema presidencial da América Latina, os períodos fixos de mandato do

⁵⁴⁶ Sobre as interrupções presidenciais operadas pelo Legislativo por meio de instrumentos de *accountability* horizontal na América Latina, confira os trabalhos de Guillermo O'Donnell: O'DONNELL, Guillermo. Delegative Democracy. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 5, n.1, p. 55-69, 1994. O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability in new democracies. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 9, n. 3, p. 112-126, 1998.

⁵⁴⁷ LINZ, Juan J. The Perils of Presidentialism. **Journal of Democracy**, Baltimore, v.1, n. 1, p. 51-69, 1990. LINZ, Juan J. Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? In: LINZ, Juan J.; VALENZUELA, Arturo (eds.). **The Failure of presidential democracy**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.

Executivo são flexibilizados por procedimentos legais de interrupção do governo eleito, fazendo que a sobrevivência política do presidente dependa mais da vontade do congresso (*accountability* horizontal) e do povo (*accountability* vertical). Considerando que, no conflito, é o Congresso que prevalece sobre o Executivo, o problema de legitimidade democrática dual pode, ao menos temporária e juridicamente, resolver-se⁵⁴⁸.

Sob a perspectiva de crise democrática, e considerando o uso de instrumentos constitucionais de *accountability* horizontal legal e não-legal, foram escolhidos três países - Equador, Paraguai, Peru - para análise do embate entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário na paisagem política regional, com enfoque epidérmico sobre a última experiência brasileira de destituição presidencial por *impeachment*, dado já existir a esse respeito farta pesquisa.

A opção pelo Equador justifica-se em razão de a destituição⁵⁴⁹ antecipada haver se dado em face do Legislativo, por determinação do Judiciário, favorável ao Executivo – uma situação incomum de subversão ao padrão de afastamento – que é apenas de presidentes, e de recente manejo do instituto constitucional conhecido por *muerte cruzada*. Os dois outros países recortados para comparação – Paraguai e Peru - foram escolhidos em razão da maior frequência com que os instrumentos de destituição presidencial – *juicio político* e *vacancia* -, respectivamente, foram utilizados para remover presidentes eleitos: o primeiro foi aplicado a três presidentes paraguaios e o segundo, a quatro presidentes peruanos.

Uma amostra da destituição presidencial antecipada nos países da América Latina, pode ser observada no quadro adiante, adaptado de Szucs (2014), Marsteintredet (2008) e Valenzuela (2008), no interlúdio 1990 a 2023, não abrangido nesse recorte temporal, o manejo de *impeachment*, *juicio político*, *muerte cruzada* e *vacancia* no período da terceira onda de redemocratização (1970-1990).

⁵⁴⁸ MARSTEINTREDET, L. Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América Latina. **América Latina, Hoy**, Salamanca, v. 49, p. 31-50, 2008. Disponível em: <https://www.proquest.com/docview/198682402/fulltextPDF/EB700F9098764FBFPQ/5?accountid=12217>. Acesso em: 10 out. 2021.

⁵⁴⁹ Adotam-se, indistintamente, neste trabalho, os termos "destituição", "remoção" e "afastamento" para se referir a qualquer mecanismo institucional que permite a um poder destituir o outro por motivos constitucionais, segundo as regras do Estado de Direito. Neste sentido, o termo reflete não só o instituto do *impeachment*, emoldurado na Constituição brasileira de 1988, como também a possibilidade de o congresso julgar a "incapacidade moral" do chefe do Executivo, por meio de *vacancia* no Peru, ou o "mau desempenho", por meio de *juicio político*, no caso do Paraguai.

Quadro 7 – Interrupções de mandatos presidenciais nas democracias latino-americanas (1992-2023)

ANO	PAÍS	PRESIDENTE	MOTIVO PARA DESTITUIÇÃO	MEIO DE DESTITUIÇÃO	RESULTADO
1992	Brasil	Fernando Collor	Corrupção, desvio e apropriação de recursos	<i>Impeachment</i>	Renúncia ⁵⁵⁰ ; Perda do cargo; Inabilitação por 8 anos.
1993	Venezuela	Carlos Andrés Pérez	Corrupção, desvio e apropriação de recursos	<i>Juicio político</i>	Destituição
1996	Colômbia	Ernesto Samper	Recebimento ilegal de recursos de campanha de cartel de narcotráfico	<i>Juicio político</i>	Absolvição pela Casa dos Representantes (Câmara dos Deputados)
1997	Equador	Abdala Bucharam	Incapacidade mental	<i>Vacancia</i>	Destituição
1999	Paraguai	Raúl Cubas	Mau desempenho de suas funções	<i>Juicio político</i>	Renúncia
2000	Peru	Alberto Fujimori	Abandono do cargo	<i>Vacancia</i>	Destituição
2002	Paraguai	Luís González	Corrupção, desvio e apropriação de recursos	<i>Juicio político</i>	Absolvição pelo Senado
2005	Equador	Lúcio Gutierrez	Abandono do cargo	<i>Vacancia</i>	Destituição
2012	Paraguai	Fernando Lugo	Mau desempenho de suas funções	<i>Juicio político</i>	Destituição
2015	Guatemala	Otto Molina	Associação criminosa, fraude aduaneira, enriquecimento ilícito e corrupção passiva	<i>Impeachment</i>	Perda de imunidade penal temporária; Renúncia.
2016	Brasil	Dilma Rousseff	Tomada de empréstimos de recursos de bancos públicos e abertura de créditos sem prévia autorização parlamentar	<i>Impeachment</i>	Destituição
2017	Peru	Pedro Kuczynski	Corrupção na contratação de obras públicas	<i>Vacancia</i>	Não alcançou os votos necessários para a moção ser aprovada.
2018	Peru	Pedro Kuczynski	Compra de votos para evitar a destituição em 2017	<i>Vacancia</i>	Renúncia
2019	Peru	Martín Vizcarra	Dissolução do congresso considerada golpe de Estado	<i>Vacancia</i>	Destituição não acatada pelo presidente e congresso dissolvido

⁵⁵⁰ No caso do presidente Fernando Collor, o STF decidiu que (i) o *impeachment* possui duas sanções (a perda do cargo e a inabilitação por oito anos para o exercício do mandato); (ii) a renúncia ao cargo, apresentada no curso da sessão de julgamento não paralisa o processo. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Impeachment: jurisprudência**. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 1996.

2020	Peru	Martín Vizcarra	Corrupção e favorecimento a empreiteiras em obras públicas em momento anterior ao mandato	<i>Vacancia</i>	Destituição
2021	Chile	Sebastian Piñera	Corrupção e crimes fiscais durante o mandato	<i>Juicio político</i>	Absolvição pelo Senado
2021	Peru	Pedro Castillo	Financiamento ilegal de campanha, nomeação de altos funcionários vinculados ao terrorismo e acusados de apologia ao terrorismo, tráfico de influência, enfraquecimento do sistema democrático com o fortalecimento de relações com governos antidemocráticos, instabilidade econômica, cerceamento da imprensa, tolerância de violência contra mulher	<i>Vacancia</i>	Não alcançou votos necessários para a moção ser admitida ao debate.
2022	Peru	Pedro Castillo	Fraude processual, designação e ministros de estado processados por terrorismo, crime contra administração pública e violência contra mulher, existência de um gabinete paralelo, envolvimento com empresários e lobistas, convocação de referendo, suborno, reuniões secretas com fornecedores dentre outros motivos	<i>Vacancia</i>	Não alcançou votos necessários para a moção ser aprovada.
2022	Equador	Guillermo Lasso	Crise interna grave	<i>Juicio político</i>	Não alcançou votos necessários para a moção ser aprovada.
2022	Peru	Pedro Castillo	Declaração de Estado de Exceção, dissolução do Congresso e reorganização do Poder Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal Constitucional, da Controladoria Geral, da Defensoria do Povo, entre outras instituições	<i>Vacancia</i>	Destituição do cargo. Preso por golpe de Estado.
2023	Peru	Dina Boluarte	Mortes em confrontos de manifestantes com as forças de segurança	<i>Vacancia</i>	Não alcançou votos necessários para

					a moção ser admitida a debate.
2023	Equador	Guillermo Lasso	Peculato	<i>Juicio político</i>	Julgamento interrompido por decretação de morte cruzada. Dissolução do Congresso e convocação de eleições para o Legislativo e Executivo

Fonte: Elaboração própria, 2023, a partir de adaptação de Szucs (2014), Marsteintredet (2008) e Valenzuela (2008).

O quadro acima mostra que o Brasil foi o país que inaugurou a interrupção antecipada de mandatos presidenciais na década de 1990, com Fernando Collor, e até o momento, o afastamento do presidente peruano Pedro Castillo é o episódio mais recente desse fenômeno, considerando que a destituição do presidente chileno Sebastián Piñera, em 2021, nem a da presidente peruana Dina Boluarte em 2023, no Peru, não se confirmaram, e que o afastamento do presidente equatoriano Guillermo Lasso levará cerca de 8 meses para se concretizar, após deflagrada a dissolução do congresso e convocadas eleições para o parlamento e para a presidência da república, em razão de manejo do instituto *muerte cruzada*.

Outro ponto digno de nota, a partir dos dados formatados no quadro, diz respeito ao Paraguai. Verifica-se que, nas três vezes em que o país registrou a interrupção antecipada de mandato, os desfechos foram distintos: Raúl Cubas renunciou, Luís González foi absolvido e Fernando Lugo, destituído. Não só o Paraguai, outros países apresentaram epílogos inusitados para o processo de afastamento político.

No caso peruano, Alberto Fujimori renunciou e sua renúncia não foi aceita, resultando em vacância por abandono de cargo; Pedro Kuczynski foi absolvido na primeira tentativa de destituição, mas na segunda, renunciou; Martín Vizcarra dissolveu o congresso, foi destituído e manteve-se no poder; a vice-presidente nomeada pelo congresso dissolvido, renunciou. Ao final, Vizcarra convocou novas eleições legislativas e sofreu também nova destituição, quando então, deixou o governo. Pedro Castillo antes da destituição em 2022, já havia passado por dois processos de destituição por vacância, um em 2021 e outro em 2022, que não prosperaram por falta de votos da oposição, assim como Dina Boluarte em 2023.

As particularidades de cada caso serão esquadrinhadas nas seções seguintes, sob a perspectiva comparativa, para apontar as crises políticas que levaram os presidentes Martín Vizcarra (Peru) e Fernando Lugo (Paraguai) a deixarem antecipadamente seus cargos, em um cenário comum de baixa institucionalidade⁵⁵¹, no qual a presença de um legislativo coeso e de um presidente isolado (presidente minoritário) proporcionaram árduas batalhas políticas, vencidas, em sua maioria, pelo parlamento.

2.2.1 Legislativo empoderado pelo Executivo hiperpresidencial⁵⁵²

O desenho constitucional do Equador justifica um estudo comparativo. Antes de adentrar nas especificidades desse modelo, é preciso retornar a 2007, quando da batalha entre Legislativo e Judiciário, o Executivo, chefiado pelo Rafael Correa (2007-2017), viu aprovado seu intento de uma nova Constituição que lhe daria hiperpoderes⁵⁵³. Para além das expectativas sobre os novos rumos do país⁵⁵⁴ proporcionado por um novo desenho constitucional, não se esperava que uma assembleia constituinte gerasse um imbróglio entre Legislativo e Judiciário.

Em 6 de março de 2007, o congresso unicameral, de maioria oposicionista, destituiu o presidente do Tribunal Supremo Eleitoral (TSE) por aprovação irregular da consulta popular. Não tardou para que os 57 deputados que faziam oposição à consulta fossem destituídos do cargo pelo TSE, por suposta obstrução à justiça. No

⁵⁵¹ PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. **Crisis without breakdown**: Presidential impeachment in Latin America. Tese. Doutorado (University of Notre Dame - Ann Arbor), 306p, n. 3010290, 2001. Disponível em: <https://www.proquest.com/docview/251796492/fulltextPDF/A3D06E3F330D46EBPQ/1?accountid=12217>. Acesso em: 16 out.2021.

⁵⁵² Este trabalho estabelece como pacto semântico o uso do adjetivo presidencial ao invés de presidencialista ou presidencialismo para se referir ao sistema de governo que tem o presidente da república como figura central do Executivo, ressalvadas expressões já consolidadas como “presidencialismo imperial”, “presidencialismo de coalizão”; “semipresidencialismo” e “hiperpresidencialismo”.

⁵⁵³ Confira a intersecção entre o protagonismo presidencial e a produção de alterações constitucionais em: POSNER, Eric; VERMEULE, Adrian. **The Executive Unbound**: after the madisonian republic. Nova Iorque: Oxford University Press, 2010.

⁵⁵⁴ Como apontam Juan Lucca e Cintia Pinillos, desde o retorno à democracia, o Equador esteve envolvido em episódios de descontinuidade política e de fragilidade partidária resultantes da frequente saída antecipada de seus presidentes. LUCCA, J. B.; PINILLOS, C. Los sentidos de la democracia en Bolivia, Ecuador y Venezuela en el siglo XXI. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 31-52, 2016. Disponível em: <https://www.proquest.com/docview/1789078013/F0A8B039FBB74166PQ/83?accountid=12217>.

Acesso em: 06 out. 2021. Registre-se que o presidente anterior a Rafael Correa, ocupou o posto em razão de mandato-tampão, pois o presidente eleito havia abandonado o país, em meio a suspeitas de corrupção.

mês seguinte, o Tribunal Constitucional (TC) cassou a decisão do TSE⁵⁵⁵ e restituiu o mandato a 51 congressistas - os outros 6 não eram parte na ação judicial⁵⁵⁶. No dia seguinte, o congresso destituiu 9 juízes do TC, sob o mote de haver expirado o mandato dos magistrados em janeiro daquele ano⁵⁵⁷.

O impasse findou com uma nova composição do TC anulando a decisão que restituía os mandatos. Em pedido do TSE para aclarar o conteúdo do *decisum*, o resultado foi revertido e os mandatos foram restituídos, por fim⁵⁵⁸. Na eleição constituinte, o partido de Correa – Aliança País (AP) – obteve êxito⁵⁵⁹ ao compor uma assembleia governista, refazendo, assim, o desenho institucional dos poderes.

A estratégia exitosa de uma nova Constituição no ano de 2008 serviu para banir a oposição congressista e incorporar ao sistema presidencial equatoriano um modelo hiperpresidencial, com a transferência de prerrogativas do Legislativo e do Judiciário ao Executivo⁵⁶⁰. O novo Texto Constitucional introduziu mecanismos de dissolução do congresso e de destituição presidencial de uso simultâneo, conhecido por *muerte cruzada*, além de instrumentos de participação democrática direta.

O modelo hiperpresidencial⁵⁶¹, como uma das disfuncionalidades do sistema

⁵⁵⁵ EQUADOR. Resolução PLE-TSE 8-28-3-2007, de 28 de março de 2007. Disponível em: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/5056-registro-oficial-no-62>. Registro Oficial n. 62, de 12/04/2007.

⁵⁵⁶ EQUADOR. Tribunal Constitucional. Caso n. 0448-07-RA, de 27 de julho de 2007. Disponível em: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/5272-registro-oficial-no-138>. Publicado em: Registro Oficial n. 138, de 31/07/2007. Acesso em: 08 out. 2021. EQUADOR. Tribunal Constitucional. Caso n. 496-07-RA, de 27 de julho de 2007. Disponível em: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/5021-registro-oficial-no-158>. Publicado em: Registro Oficial n. 158, de 29/08/2007. Acesso em 08 out. 2021. Cf. SUPREMO tribunal do Equador restitui deputados demitidos. **France Presse; Folha de São Paulo** online, 23 abr. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u106732.shtml>. Acesso em: 08 out. 2021.

⁵⁵⁷ BASTOS, Ronaldo. **O hiperpresidencialismo no novo constitucionalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 139.

⁵⁵⁸ Idem, p. 140.

⁵⁵⁹ PARTIDO de Correa triunfa em eleição de Constituinte no Equador. **Folha de São Paulo**, 30 set. 2007. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u332732.shtml>. Acesso em: 08 out. 2021.

⁵⁶⁰ Ainda que a concentração de poderes tenha atingido seu ápice com a Constituição de 2008 no Equador, a ditadura naquele país e, de modo geral, nos demais países da América Latina, desempenhou um papel importante na concentração de poderes na figura presidencial, que foi mantida nas Constituições do período pós-redemocratização (1978-2008). NEGRETTO, Gabriel. **La política del cambio constitucional en América Latina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2015, p. 61.

⁵⁶¹ MACEDO, José Arthur Castillo de. (Hiper)presidencialismo brasileiro: esse outro esquecido. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (Org.). **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 2, p. 496-518; ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: é assim que funciona o Brasil?**. Palestra proferida em 23 set. 2020. Canal YouTube da Escola Superior do MPPR; Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFPR. Disponível em:

presidencial clássico⁵⁶², emergiu, no Equador, após um longo período de protagonismo do Legislativo⁵⁶³ sobre os demais poderes⁵⁶⁴, sob a vigência da Constituição de 1978. Esse quadro foi revertido três décadas depois, com uma nova ordem constitucional⁵⁶⁵, que, a despeito de resolver a batalha entre os poderes - “pugna de poderes” - no interlúdio 1978-2006, novamente desequilibrou o jogo político, dessa vez, em favor do Executivo⁵⁶⁶.

Ranço do constitucionalismo conservador⁵⁶⁷ - marcado pela concentração de

<https://www.youtube.com/watch?v=nvwFE6OeFel&feature=youtu.be>. Acesso em: 05 out. 2020.

⁵⁶² O modelo presidencial clássico ianque não contempla essa disfunção executiva em legislar. Ao presidente cabe emitir “Executive Orders” (EO) ou Atos do Executivo, que não são leis, mas ordens normativas para regular e instruir entes administrativos. FRANCISCO, Michel Neil Trindade. **Presidencialismo e estabilidade democrática nas Américas**. 2012. 177 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais, Centro de Pesquisa e Pós-Graduação Sobre As Américas, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012, p. 66. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/12497/1/2012_MichelNeilTrindadeFrancisco.pdf. Acesso em: 05 out. 2021. Antonio Hernandez, alinhado à crítica de Carlos Nino, considera o hiperpresidencialismo uma “patologia institucional”. HERNÁNDEZ, Antonio. A Tres Lustras de la Reforma Constitucional de 1994. **Revista de la Facultad de Derecho de México**, [s.l.], v. 60, n. 254, 2010. NINO, Carlos Santiago. **Fundamentos de derecho constitucional**: análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional. Buenos Aires: Astrea, 2013.

⁵⁶³ Não apenas em decorrência do desenho constitucional, mas também pela participação ativa na definição da agenda política do país para mobilizar o parlamento na aprovação de temas importantes, a proeminência Legislativa se fazia sentir na quantidade de projetos apresentados e aprovados. A esse respeito, Richard Ortiz destaca que, entre 1995-2002, a participação do Legislativo na produção legal era, em muito, superior à do Executivo, tanto no que diz respeito ao percentual de projetos de lei apresentados (93%) quanto no de aprovados (80%). Trata-se, sem dúvida, de um período de hiperinflação legislativa, que espelha a concentração acentuada de prerrogativas no parlamento. ORTIZ, Richard Ortiz. **Las relaciones de poderes en el estado constitucional**: El rol del Legislativo y del Ejecutivo en la producción normativa. Asamblea Nacional. II Compendio de derecho parlamentario, ciencia política y técnica legislativa. Quito: Impresión El Telégrafo, 2016, p. 37. Disponível em <https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-28/compendio%2010%20febrero.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2022.

⁵⁶⁴ A ingerência na esfera de atuação dos demais poderes estava patente na redação constitucional de 1978. Por votação da maioria do parlamento, os ministros de Estado nomeados pelo presidente poderiam ser instados a renunciar (art. 112, Constituição do Equador de 1978) e esse expediente era manejado pelo Legislativo para desacreditar o governo com baixa popularidade. Também o Judiciário era fustigado pelo parlamento. As decisões da Corte Suprema, em controle de constitucionalidade, poderiam ser superadas por votação do pleno da Casa Legislativa (art. 179, Constituição do Equador de 1978), e uma das competências exclusivas do parlamento era, literalmente, “interpretar a Constituição e as leis” (art. 82, “c”, Constituição do Equador de 1978).

⁵⁶⁵ Trata-se do movimento que se convencionou denominar de “novo constitucionalismo latino-americano” que conferiu poderes ao Executivo. BASTOS, Ronaldo. **O hiperpresidencialismo no novo constitucionalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 50.

⁵⁶⁶ PÉREZ-LIÑÁN, A. S. Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿Hacia un nuevo presidencialismo? **Latin American Research Review**, [s.l.], n. 38, v. 3, 2003, p.149–164. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1555453>. Acesso em: 06 out. 2021.

⁵⁶⁷ Roberto Gargarella registra que o constitucionalismo nos últimos 200 anos se construiu a partir de pactos entre liberais e conservadores, embora houvesse entre eles dissenso em relação aos poderes que deveriam ser transferidos ao chefe do Executivo: “Los conservadores fueron, habitualmente, partidarios de una concentración extrema del poder político; mientras que los liberales pelearon por lo común contra dicha posibilidad, bajo la certeza de que dicha concentración amenazaba toda la

poder em um Executivo forte e na formatação de um Legislativo débil -, o modelo hiperpresidencial, conforme o arranjo federativo em cada país, irradia seus efeitos também na modelagem simétrica do Executivo em âmbito regional e local, e, a depender do clima político-institucional em cada momento histórico, tensiona os demais poderes, provocando crises institucionais e de governabilidade.

No esforço para identificar a padronagem hiperpresidencial nas democracias constitucionais latino-americanas, Ronaldo Bastos⁵⁶⁸ sistematizou dois métodos de análise que se complementam: o primeiro considera o aumento das prerrogativas presidenciais a partir do modelo ianque, puro, e o segundo, o aumento das prerrogativas do Executivo, em comparação às dos demais poderes.

Os métodos se apropriam de oito elementos⁵⁶⁹: (i) emissão de decretos com conteúdo normativo em caso de urgência extrema; (ii) votação de projetos de lei com prazo certo; (iii) exclusividade na propositura de lei em temas econômico-financeiros; (iv) exclusividade em definir a proposta orçamentária, mesmo que na dependência de ratificação do congresso; (v) submissão de projetos de lei a referendo popular; (vi) uso de veto parcial com texto substitutivo; (vii) reeleição ilimitada; (viii) dissolução do congresso⁵⁷⁰.

A partir do estofo trazido pela pesquisa de Bastos, o quadro abaixo propõe uma análise dos elementos identificadores do hiperpresidencialismo equatoriano comparado com o sistema presidencial brasileiro, considerando os elementos consagrados pela literatura (I a V) e os propostos pelo pesquisador (VI a VIII).

estructura constitucional. Se presentaba aquí un problema grave de traducción. En el caso de una mayoría de países americanos, la pregunta que se planteaba era la siguiente: ¿cómo incorporar, dentro del esquema constitucional liberal de tipo americano, que requería del equilibrio de poderes, de “frenos y contrapesos”, la fundamental demanda conservadora por mayor concentración de poder? Este era el gran problema de traducción constitucional del momento. El modo en que se resolvió, en una mayoría de casos, consistió en “desequilibrar el sistema de equilibrios” a través de la cesión al Poder Ejecutivo de poderes adicionales, que lo convertían en un *primus inter pares*”. GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la Constitución**. Buenos Aires: Katz Editores, 2014, p. 258.

⁵⁶⁸ BASTOS, Ronaldo. **O hiperpresidencialismo no novo constitucionalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 58.

⁵⁶⁹ Bastos registra, à guisa de advertência metodológica que, dentre os oito critérios, apenas os cinco primeiros são consagrados pela literatura sobre o tema.

⁵⁷⁰ BASTOS, Ronaldo, *op. cit.*, p. 60-62.

Quadro 8 – Elementos identificadores do hiperpresidencialismo equatoriano na Constituição de 2008 e na Constituição brasileira de 1988

Elementos para identificação do hiperpresidencialismo	Prerrogativas do presidente equatoriano na Constituição de 2008	Prerrogativas do presidente brasileiro na Constituição de 1988
(I) Emissão de decretos com conteúdo normativo em caso de urgência extrema, à revelia dos procedimentos legislativos ordinários	Adoção de decreto-lei de urgência econômica submetido ao novo parlamento (Art. 148, parte final)	- Adoção de medida provisória com força de lei (Art. 62, <i>caput</i>) ⁵⁷¹
(II) Votação de projetos de lei com urgência	Envio de projetos de lei de urgência em matéria econômica (Art. 140)	Solicitação de urgência a projetos de sua iniciativa (Art. 64, §1º)
(III) Exclusividade na propositura de lei em temas econômico-financeiros importantes	Criação, modificação ou supressão de impostos, aumento do gasto público, modificação da divisão político-administrativa do país (Art. 135) Formulação de políticas monetária, creditícia, cambiária e financeira (Art. 303)	Instituição de empréstimos compulsórios e contribuições sociais (Art. 61, §1º, Art. 148; Art. 149)

⁵⁷¹ Registre-se que a medida provisória, considerada um poder estratégico do Presidente da República, passou por importantes restrições de ordem legislativa e jurisprudencial nas últimas décadas, como se pode observar no estudo de: AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. 20 anos da Constituição Brasileira de 1988: A Constituição foi capaz de limitar o poder? In: MORAES, Alexandre de. (coord.). **Os 20 Anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009, Cap. 6, p. 125-137.

IV) Exclusividade em definir a proposta orçamentária, mesmo que na dependência de ratificação do congresso;	Elaboração do orçamento geral do Estado que será aprovado e fiscalizado pelo Legislativo (Art. 120, 12)	Planejamento do Orçamento público (Art. 63, I; Art.165, I, II, III)
(V) Submissão de projetos de lei a referendo popular ⁵⁷² ;	Convocação de consulta popular (Art. 147, 14)	Sem correspondência
(VI) Uso de veto parcial com envio de texto substitutivo;	Objeção parcial com envio de texto alternativo limitado às matérias do projeto de lei (Art.138)	Sem correspondência
(VII) Reeleição ilimitada	Prejudicado*	Prejudicado*
(VIII) Dissolução do congresso	Dissolução do Legislativo por iniciativa do presidente** - <i>muerte cruzada</i> (Art. 148)	Sem correspondência

Fonte: Adaptação de Cesar, Porto e Shirado (2021).

Notas explicativas:

* No período pesquisado por Bastos (1978-2016), vigia a reeleição ilimitada, que foi rechaçada em consulta popular em 2018. Dessa forma, fica prejudicada a comparação com o caso brasileiro⁵⁷³ em relação a esse

⁵⁷² Importante a constatação empírica de Ronaldo Bastos sobre a ineficácia ou o manejo abaixo do esperado dos instrumentos de participação popular, na medida em que. Os grupos sociais não tiveram autonomia para modificar o desenho da agenda política do presidente. Como exemplo, nenhum dos Mecanismos de Democracia Direta (MDDs) – consulta popular, iniciativa popular normativa, revocatória de mandato –, foi proposto por cidadãos, mas impostos de cima para baixo, a prática da democracia direta *top-down*: “Seguramente, uma das conclusões que podemos retirar das análises precedentes é que estão equivocados tanto os constitucionalistas que defendem que as duas partes das constituições são autônomas e independentes, quanto aqueles que sustentam que mecanismos de participação popular aprofundados promovem o equilíbrio de um sistema em que o presidencialismo é reforçado”. BASTOS, Ronaldo. **O hiperpresidencialismo no novo constitucionalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 189. No mesmo sentido: SANTOS, Boaventura de Sousa. A revolução cidadão tem quem a defenda? In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.) **A difícil democracia: reinventar as esquerdas**. São Paulo, Boitempo, 2016. NÁRDIZ, A.R. ¿Más participación igual a mejor democracia? Acerca de la crítica a la democracia participativa. **Revista de Derecho Político**, Madri, n. 94, p. 183-218, set. 2015. <https://www.proquest.com/docview/1787097720/F0A8B039FBB74166PQ/90?accountid=12217>. Acesso em: 06 out. 2021.

⁵⁷³ A despeito de o instituto da reeleição importar violação à regra de alternância no poder e facilitar o uso da máquina pública para angariar votos em favor do ocupante do cargo eletivo, Michel Temer, argumenta em sentido contrário: “Primeiro, porque o governo é, sempre e lamentavelmente, utilizado em benefício do candidato da situação. Segundo, porque a alternância no poder somente se verifica quando muda o partido político que o exercerá. A alternância não se resolve pela modificação de homens, simplesmente. [...] Assim, na tese da irreeleição, não se elimina o uso da máquina administrativa e ainda se acrescenta um dado que pode levar a erro o eleitor: é que, embora sendo candidato do mesmo partido e apoiado pelo Chefe do Executivo (portanto, seu prolongamento) não carrega consigo o ônus do poder exercido”. TEMER, Michel. **Constituição e política**. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 26.

critério que deixou de estar presente no paradigma.

** Admite-se também a destituição do presidente pelo parlamento (*muerte cruzada*), conforme previsão no art. 130 da Constituição de 2008 do Equador.

À guisa de comparação, em face dos registros tabulados acima, vislumbra-se a correspondência do modelo presidencial brasileiro ao equatoriano, em relação a quatro (I a IV), dos oito critérios possíveis para identificação do hiperpresidencialismo, considerando a latitude que serviu de paradigma. Restou prejudicada a análise do item VII porquanto houve alteração no paradigma – a reeleição voltou a ser limitada⁵⁷⁴ após consulta popular realizada em 2018.

Registre-se que a Constituição brasileira não contemplou os elementos descritos nos itens V, VI e VIII, considerando que a competência para autorizar referendo e convocar plebiscito é exclusiva do Congresso Nacional (art. 49, XV, CF); o veto presidencial implica devolução da matéria e não envio de texto substitutivo; o *impeachment* é o mecanismo para destituição presidencial e não se admite, na ordem constitucional, a dissolução do congresso⁵⁷⁵ acompanhada de destituição simultânea do presidente (*muerte cruzada*).

Chama atenção nesse desenho, o mecanismo de dissolução do Legislativo no Equador, em razão do efeito ricochete que produz, conhecido por *muerte cruzada*⁵⁷⁶: a dissolução do Legislativo implica destituição do Executivo. Esse instrumento pode ser manejado tanto pelo presidente⁵⁷⁷ quanto pelo parlamento⁵⁷⁸, exclusivamente

⁵⁷⁴ TREMINIO, I. La reforma constitucional de Rafael Correa. El caso de la reelección presidencial en Ecuador. **América Latina, Hoy**, Salamanca, v. 67, p. 65-90, 4, 7-8, 08 2014. Disponível em: <https://www.proquest.com/docview/1563754537/fulltextPDF/F0A8B039FBB74166PQ/66?accountid=12217>. Acesso em: 06 out. 2021.

⁵⁷⁵ A última Constituição a admitir a dissolução do congresso e a convocação de eleições foi a Constituição outogada de 1937 – a Carta de 1937 ou ainda a Constituição Polaca – que, em seu art. 167, parágrafo único previa: “Art 167 - Cessados os motivos que determinaram a declaração do estado de emergência ou do estado de guerra, comunicará o Presidente da República à Câmara dos Deputados as medidas tomadas durante o período de vigência de um ou de outro. Parágrafo único - A Câmara dos Deputados, se não aprovar as medidas, promoverá a responsabilidade do Presidente da República, ficando a este salvo o direito de apelar da deliberação da Câmara para o pronunciamento do País, mediante a dissolução da mesma e a realização de novas eleições”. BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 09. out. 2021.

⁵⁷⁶ BASTOS, Ronaldo. **O hiperpresidencialismo no novo constitucionalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 62.

⁵⁷⁷ Art. 148.- La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna. Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años de su mandato. En un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto de disolución, el Consejo Nacional

nos três primeiros anos de mandato, por maioria qualificada do parlamento (2/3), no caso de afastamento do presidente.

Operada a acefalia dos poderes, ato contínuo, novas eleições legislativas e presidenciais serão convocadas para a mesma data, a fim de escolher os representantes que completarão o interlúdio com mandato-tampão. O trunfo político para o presidente, embora amargue a destituição, está em: (i) impedir que a oposição crie obstáculo à aprovação da agenda do governo; (ii) expedir decreto-lei de urgência econômica, sujeito à deliberação pelo novo parlamento (art. 148, parte final da Constituição do Equador).

Não obstante o alinhamento parcial do desenho constitucional brasileiro ao equatoriano, a receita presidencial doméstica apresenta outros elementos não sistematizados, que compõem um conjunto de prerrogativas hiperpresidenciais: (a) indicação e nomeação⁵⁷⁹ de ministros do Judiciário, do chefe do Ministério Público da União e de ministros do Tribunal de Contas da União; (b) apresentação de veto⁵⁸⁰

Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos períodos. Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, la Presidenta o Presidente de la República podrá, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo.

⁵⁷⁸ Art. 130.- La Asamblea Nacional podrá destituir a la Presidenta o Presidente de la República en los siguientes casos:

1. Por arrogarse funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional.
2. Por grave crisis política y conmoción interna.

En un plazo de setenta y dos horas, concluido el procedimiento establecido en la ley, la Asamblea Nacional resolverá motivadamente con base en las pruebas de descargo presentadas por la Presidenta o Presidente de la República.

Para proceder a la destitución se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. De prosperar la destitución, la Vicepresidenta o Vicepresidente asumirá la Presidencia de la República.

Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez durante el período legislativo, en los tres primeros años del mismo.

En un plazo máximo de siete días después de la publicación de la resolución de destitución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales anticipadas para el resto de los respectivos períodos. La instalación de la Asamblea Nacional y la posesión de la Presidenta o Presidente electo tendrá lugar de acuerdo con lo previsto en la Constitución, en la fecha determinada por el Consejo Nacional Electoral.

⁵⁷⁹ Indicação e nomeação de cidadãos para os cargos de Ministro do Supremo Tribunal Federal, Ministro dos Tribunais Superiores, presidente e diretores do Banco Central, dentre outros, além de nomeação e demissão de Ministros de Estado.

⁵⁸⁰ O veto à lei aprovada pelo Congresso Nacional implica a devolução da matéria ao Legislativo, que poderá rejeitar o veto por maioria absoluta. Se não apreciado em 30 (trinta) dias do recebimento, é incluído automaticamente na pauta do Congresso Nacional, sobrestando as demais deliberações até que seja ultimada sua votação. Não se admite veto a: emendas constitucionais, assuntos de competência privativa da Câmara e do Senado e de competência exclusiva do Congresso Nacional.

parcial ou integral à lei aprovada pelo Congresso Nacional⁵⁸¹; (c) expedição de decretos “autônomos”, dentre outras prerrogativas definidas na Constituição de 1988.

A falta de amalgamento completo entre os desenhos não afasta a hipótese de que a Constituição brasileira tenha fartamente municiado o chefe do Executivo com mais prerrogativas do que o Legislativo⁵⁸², desfigurando o sistema para o tipo imperial. A plêiade de poderes institucionais concentrados na figura do presidente não repercute, necessariamente, em maior estabilidade do governo, eis que o Executivo está sujeito a reveses, como nos casos de: (i) responsabilização política⁵⁸³; (ii) perda de popularidade⁵⁸⁴; e (iii) paralisia na formação de alianças

⁵⁸¹ Promulgar emendas constitucionais, ou ainda retardar a prática desse ato, é uma prerrogativa das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em seção solene do Congresso Nacional. A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 91 de 2019 - que altera o procedimento de apreciação das Medidas Provisórias (MPVs) pelo Congresso Nacional, para estabelecer prazos de apreciação na comissão mista, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, para dispor sobre o sobrestamento das pautas em caso de não apreciação nos prazos que estabelece, e para proibir a inclusão de matérias estranhas ao seu objeto -, constitui um caso *sui generis* de engavetamento de norma aprovada pelo Legislativo há mais de quatro anos, em que pese a alegação de que as alterações à proposta no Senado não configurariam, de fato, alterações meramente redacionais.

⁵⁸² Em matéria orçamentária e questões tributárias, o Executivo tem iniciativa privativa, o que o coloca numa posição de maior proeminência na cena política em relação ao Legislativo. Sérgio Abranches esclarece que, mesmo no período da ditadura miliar, o Legislativo detinha o poder residual de fiscalização para pedir informação aos ministros do Executivo e para convocá-los a prestar depoimento em comissão do Congresso, sob pena crime de responsabilidade. Isso se perdeu. Hoje o Legislativo não tem mais o poder de pedir informação e a convocação de ministros, geralmente é negociada para se transformar num convite. ABRANCHES, Sérgio, *op. cit.*, 2020. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, na década de 1970, já chamava atenção para o desapossamento de funções do Parlamento: “Tornou-se então o Executivo o “centro do poder real dos Estados Modernos” na observação de Duverger. Em seu benefício, é o Legislativo desapossado de inúmeras funções, a própria elaboração das leis lhe escapa das mãos, cada vez mais frequentes os decretos-leis por que o Executivo efetivamente legisla. Enfraquece-se o próprio poder financeiro que era dos Parlamntos antes que estes tivessem participação no estabelecimento das normas jurídicas.” FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Sete vezes democracia**. São Paulo: Convívio, 1977, p. 92. Borges de Medeiros faz uma retrospectiva aos primórdios da República para destacar a personificação do poder na figura do chefe do Executivo: “O Brasil não constituía uma exceção no mapa político sul-americano. O seu presidencialismo, sem freios nem contrapesos eficientes, já em seus primeiros dias, degenerara em um regime de governo unipessoal e ditatorial. Ninguém, que examine sem preconceito o passado nacional, deixará de reconhecer quanto contribuiu essa degenerescência progressiva do governo presidencial para os erros e crises, que vem atormentando a República durante os seus 44 anos de existência, a mór parte deles transcorridos sob ditaduras **legais e extra-legais** (grifos no original)”. BORGES DE MEDEIROS, Antônio A. **O Poder Moderador na república presidencial**. Brasília, DF: Senado Federal, Conselho Editorial, 2004, p. 59.

⁵⁸³ O Texto Constitucional de 1988 previu a hipótese de *impeachment* em caso de crime de responsabilidade do presidente da República, após autorização da Câmara dos Deputados por maioria qualificada (2/3 = 342 votos) e julgamento perante o Senado Federal. O *impeachment* é um instrumento importado pela América Latina republicana e presidencial para responsabilização dos agentes públicos. GALINDO, Bruno. **Impeachment**: à luz do constitucionalismo contemporâneo. Curitiba: Juruá, 2016, p. 33. Para um estudo mais detido sobre a responsabilidade política no sistema presidencial, os modelos norte-americano e brasileiro e a relação com os conceitos de

(“parlamentarismo branco”)⁵⁸⁵.

Na hipótese (II), o envolvimento do presidente ou de membros do governo em escândalos de corrupção ou a incapacidade de garantir, minimamente, políticas de bem-estar à população, pode impactar negativamente nos índices de popularidade do Executivo, eliminando-lhe a chance de se manter no poder pela via eleitoral.

Nas hipóteses (I) e (III), um presidente inábil politicamente para formar alianças (governo de coalizão) pode sofrer as consequências de não ter a seu favor a maioria dos membros do parlamento. A consequência mais nefasta, nessa hipótese, seria a destituição do cargo por votação de 2/3 do Legislativo, que, no caso brasileiro se dá por *impeachment* e no equatoriano, por *juicio político*⁵⁸⁶. Assim, por mais hipertrófico⁵⁸⁷ que seja o Executivo, a má gestão associada à falta de apoio da maioria da bancada legislativa repercutirá, invariavelmente, em instabilidade política, um ponto comum a todas as latitudes que adotam a receita de governo presidencial⁵⁸⁸.

responsiveness, accountability, liability e judicial review, confira os trabalhos: SHIRADO, Nayana. **Sistemas de Governo X Responsabilização Política**: o tratamento jurídico da responsabilidade política nas receitas de governo presidencial e parlamentar. 2009. 122 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito Político e Econômico, Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2009.; LORENCINI, Bruno César. **Democracia qualificada e responsabilidade política**. São Paulo: Liber Ars, 2018.

⁵⁸⁴ O que regula o grau de apoio do Congresso ao presidente não é o que o presidente concede ao Congresso, considerando o governo de coalizão, mas a popularidade do presidente na sociedade, como vaticina Sérgio Abranches. Cf. ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: é assim que funciona o Brasil?**. Palestra proferida em 23 set. 2020. Canal YouTube da Escola Superior do MPPR; Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFPR. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=nwFE6OeFel&feature=youtu.be>. Acesso em: 05 out. 2020.

⁵⁸⁵ Parlamentarismo branco é uma expressão utilizada na arena política para se referir a momentos em que o protagonismo de agenda é do Legislativo. Decorre da falta de articulação do Executivo em formar uma coalizão nas casas legislativas para aprovação de seus projetos. O quadro pulverizado de legendas no parlamento não se mostra propício a um protagonismo de agenda parlamentar como nova estratégia política, de modo que essa tese de “parlamentarismo branco” se apresenta pouco viável politicamente. LAMOUNIER, Bolivar. **Parlamentarismo branco**. Canal YouTube de Ana Elisa Bacha Lamounier. Entrevista publicada em 13 ago. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7bicehnLOW4>. Acesso em: 21 nov. 2020.

⁵⁸⁶ Arts. 129 a 131 da Constituição da República do Equador. Vide: EQUADOR. Constitución de la Republica del Ecuador de 2008. Disponível em: <https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/09/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2022.

⁵⁸⁷ O trabalho do cientista político Scott Mainwaring é referência para análise da democracia multipartidária brasileira caracterizada pela presença de um poder Executivo hipertrófico. MAINWARING, Scott. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, [s.l.], n. 28-29, p. 21-74, 1993. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100003>. Acesso em: 09 out. 2021.

⁵⁸⁸ O sistema presidencial *per se*, segundo Juan Linz está vocacionado à instabilidade política: “El compromiso casi automático con el presidencialismo en la tradición constitucional latinoamericana, y el predominio más reciente de análisis sociológicos conductistas de la política latinoamericana ha

É preciso registrar que a importação do sistema presidencial ianque pelos países da América Latina, segundo as nuances próprias de cada um, resultou em uma mecânica de governo que demanda a coalizão com uma plêiade de partidos políticos. Distantes da receita que serviu de modelo, cujos ingredientes principais são a limitação de poderes do chefe do Executivo, os contrapoderes do Legislativo (*President's question time*)⁵⁸⁹ e o sistema bipartidário, essas democracias suportam um mecanismo de coalizão igualmente diferenciado: a espoliação de recursos públicos em benefício de grupos políticos em troca da manutenção no poder⁵⁹⁰.

Para além desse tipo de arranjo político, a receita presidencial equatoriana inovou ao mesclar ingredientes do sistema parlamentar, como a censura e a dissolução do parlamento, compondo um desenho exótico de sistema de governo que foi cancelado pelo constituinte de 2007, a fim de alcançar algum equilíbrio entre os poderes e garantir alguma estabilidade ao sistema presidencial, dado que na última década anterior à Correa, nenhum chefe do Executivo havia concluído seu mandato.

Criou o constituinte, um desincentivo importante para conter a efervescência política e evitar seja banalizado o uso dessa ferramenta que desarticula súbita e reciprocamente, os atores políticos. A virtude parece ter sido forçar os poderes a buscarem uma resolução cooperativa para questões políticas, sobretudo em se tratando de rusgas e desavenças menores, resolvíveis no piso inferior ao da *muerte cruzada*.

Até o ano de 2023 o mecanismo da *muerte cruzada* não havia sido acionado. O presidente Guillermo Lasso manejou esse instituto pela primeira vez, em 17 de maio de 2023, dissolvendo o parlamento no momento em que este deliberava a

conducido a un olvido casi total del rol del presidencialismo en la inestabilidad política al sur del Río Grande". LINZ, Juan José. Democracia presidencialista o parlamentaria. ¿Hay alguna diferencia? In: **Presidencialismo vs. parlamentarismo: Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional**. Buenos Aires: EUDEBA, 1988, p. 19. Na mesma toada, Carlos Nino aponta para a dificuldade em mesclar os vetores presidencialismo, estabilidade e legitimidade democrática: "O sea que si unimos las variables de legitimidad democrática, estabilidad y presidencialismo, los casos que las satisfacen son verdaderas flores exóticas, que cuesta trabajo encontrar y mucho más preservar". NINO, Carlos Santiago. **Fundamentos de derecho constitucional: análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional**. Buenos Aires: Astrea, 2013, p. 626.

⁵⁸⁹ SETTY, Sudha. The President's Question Time: power, information, and the Executive credibility gap. **Cornell Journal of Law and Public Policy**, [s.l.], v. 17, p. 247-294. 2008. Disponível em: <https://www3.lawschool.cornell.edu/research/JLPP/upload/Setty-2.pdf>. Acesso em 20 dez. 21.

⁵⁹⁰ Trata-se de uma prática que reflete o extrativismo econômico perene na América Latina. Como legado do passado e da mentalidade coloniais, os países do sul global atuam como fornecedores de bens primários (*commodities*) do norte, ao invés de distribuírem suas riquezas de forma equitativa e atuar como um laboratório de gestão compartilhada de bens públicos.

moção de *juicio político* para afastar o chefe do Executivo por peculato⁵⁹¹. O desenho equatoriano, que admite a extinção antecipada e recíproca de mandatos do Executivo e do Legislativo, sem paralelo na América Latina, não permite traçar uma comparação com o *standard* brasileiro, uma vez que não se admite, entre nós, a dissolução do congresso nem a remoção presidencial por moção de censura, ainda que motivada.

No essencial, a “pugna de poderes” no Equador que implicou destituição de membros do Judiciário e da oposição Legislativa em um cenário de hiperconcentração de poderes na figura presidencial, autoriza algumas observações sobre o funcionamento do sistema de freios e contrapesos:

- (I) A subtração de prerrogativas dos demais poderes, em favor do presidente, ocorre pela via constitucional, por dentro do Estado de Direito, hipertrofiando o Executivo e tornando conflituosa a relação entre os poderes. O processo se dá por mudança constitucional, se não por uma assembleia constituinte para escrever um novo Texto, por quórum qualificado para aprovar uma emenda. A formação de coalizão para compor maioria no parlamento é gênero de primeira necessidade para a sobrevivência política do presidente. Mecanismos para reforçar a permanência no poder são reforçados, seja por reeleição ilimitada, seja por reeleição sucessiva.
- (II) No Equador, como em outras democracias presidenciais, a receita de Montesquieu, não confere poder político ao Judiciário. Desmuniciado, esse poder contramajoritário – não eleito – aparelhou-se de suas prerrogativas para atuar na arena política. A destituição de ministros da Corte Constitucional e, antes do presidente da Corte Eleitoral pelo parlamento, efervesceu o caldeirão político naquele país e culminou com o retorno da oposição a Correa, posteriormente emudecida por uma nova assembleia constituinte governista.

⁵⁹¹ NASCIMENTO, Roberta Simões; CEDEÑO, Danny José Cevallos. A ‘morte cruzada’ e a ‘sporting theory of justice’ no Equador. **Portal Jota**, 24 maio 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/defensor-legis/a-morte-cruzada-e-a-sporting-theory-of-justice-24052023>. Acesso em: 07 jun. 2023.

- (III) Na realidade política do Equador, a contenda entre Legislativo e Judiciário girou em torno de uma agenda do presidente em deflagrar uma assembleia constituinte formada por maioria aliada, propensa a reescrever um novo desenho institucional favorável ao presidente. Emergiu de situação de conflitualidade entre os poderes, o hiperpresidencialismo ao sabor das reformas que o presidente desejava implantar.
- (IV) A concentração de poderes no presidente, no caso equatoriano, demonstrou que o propósito de democratizar a democracia, ampliando os mecanismos de participação popular direta (MDDs), não foi alcançado, eis que nenhuma consulta foi proposta por cidadãos. Ao contrário, a agenda presidencial prevaleceu sobre as pautas coletivas, de cima para baixo;
- (V) A falta de estabilidade política decorrente da fricção entre os poderes, causada por súbitas destituições - do Judiciário e do Legislativo, que é eleito - pode contribuir para o aumento do risco antidemocrático, um fator perigoso a ser considerado em todas as democracias do tipo presidencial.

2.2.2 Destituição por “incapacidade moral” de presidentes minoritários

A experiência constitucional peruana é emblemática por configurar uma hipótese de uso abusivo de um mecanismo constitucional conferido ao Legislativo para declarar vago o cargo de presidente. Manejado com frequência, desde 2016, produziu, no período de 2016/2023, oito tentativas sucessivas de destituição presidencial, sendo duas delas bem-sucedidas, em meio a um legislativo unicameral e a um quórum de votação de maioria simples.

O presidente Pedro Pablo Kuczynski (PPK)⁵⁹² foi eleito em 2016 e renunciou em 2018, um dia antes de o congresso deliberar sobre a moção que o afastaria da

⁵⁹² O presidente é conhecido no meio político peruano pelo vocábulo anacrônico das iniciais de seu nome (PPK), que coincide com a sigla do partido político por ele fundado, o “Peruanos Por el Cambio” (PPK). Claramente a substituição da letra “c” na palavra “cambio” pela letra “k”, nitidamente, revela o propósito de associar a agremiação política à pessoa de Kuczynski.

presidência da república por incapacidade moral. Em 2017, Kuczynski já havia sido alvo da maioria oposicionista⁵⁹³ no parlamento, quando por delação premiada de executivos da empreiteira Odebrechet na Operação Lava-Jato⁵⁹⁴, penderam sobre si acusações de recebimento de propina por meio de sua empresa de consultoria para favorecer aquela empreiteira na contratação de obras públicas⁵⁹⁵, enquanto ministro da Economia (2004-2005) e primeiro-ministro (2005-2006) do governo de Alejandro Toledo (2001-2006). Submetida a declaração de vacância ao parlamento, não foi alcançado o número necessário de votos (87) para destituição presidencial.

Em 2018, o presidente esteve, novamente, em vias de ser destituído do cargo pelo parlamento, quando o partido "Fuerza Popular" (FP) divulgou vídeos⁵⁹⁶ em que, supostamente, alguns congressistas negociavam votos contra a moção de

⁵⁹³ A oposição parlamentar era liderada pelo partido "Fuerza Popular", pertencente ao grupo político de Keiko Fujimori, derrotada pelo presidente Pedro Pablo Kuczynski nas urnas em 2016.

⁵⁹⁴ Além de Pedro Kuczynski, no Peru, os desdobramentos da operação "Lava-Jato" provocaram instabilidade nos governos presidenciais de outros países como Brasil (Dilma Rousseff) e Equador (Jorge Glas). Para além de crises presidenciais, destaca Jacopo Paffarini que "o escândalo da Odebrecht produziu consequências bastante abrangentes que tem sido, oportunisticamente, utilizadas para reduzir os espaços do pluralismo político e as garantias de independência da Administração Pública e do Poder Judiciário" (Tradução nossa). No original: "However, the Odebrecht scandal has caused much wider consequences, which have been opportunistically used to reduce the spaces of political pluralism and the guarantees of independence of the Public Administration and the Judiciary". PAFFARINI, Jacopo. A investigação Lava Jato e a instabilidade política na América Latina: Rumo a um novo padrão de controle parlamentar sobre os presidentes? *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, [s.l.], v. 20, n. 3, 2020, p. 343. Para uma análise comparada do fenômeno da corrupção em solo italiano e brasileiro, considerando, respectivamente, as experiências com as operações "Mãos Limpas" (1992) e "Lava-Jato" (2014), confira: PAFFARINI, Jacopo; ZAMBAM, Neuro (orgs.). **A luta à corrupção em perspectiva comparada**: as implicações sobre as democracias da Europa e da América Latina. Erechim: Deviant, 2020.

⁵⁹⁵ PRESIDENTE do Peru, PPK renuncia após escândalo envolvendo Odebrecht. **Portal UOL**, 21 mar. 2018. Disponível em: <https://encurtador.com.br/fLZ07>. Acesso em: 03 out. 2021.

⁵⁹⁶ VÍDEOS demonstrariam supuesta compra de votos para evitar vacancia de PPK. **La República**, 20 mar. 2018. Disponível em: <https://larepublica.pe/politica/1214572-fuerza-popular-presenta-pruebas-de-supuesta-compra-votos-por-gobierno-video/>. Acesso em: 03 out. 2021. A compra de votos para compor maioria no parlamento é uma estratégia de longa data, de cuja abordagem se ocupou Maurice Duverger no clássico "Os Partidos Políticos": "Por muito tempo, os ministros ingleses asseguravam a si sólidas maiorias mediante a compra de votos, se não das consciências dos deputados. A coisa era oficiosa: havia na própria Câmara um guichê onde os parlamentares iam receber o prêmio do seu voto na ocasião do escrutínio. Em 1714 foi criado o posto de secretário político da tesouraria a fim de assumir os encargos dessas operações financeiras; o aludido secretário foi logo, aliás, intitulado de *the Patronage secretary* porque dispunha da nomeação dos cargos do Governo, a título de corrupção. Distribuindo assim as benesses governamentais aos deputados da maioria, o *Patronage secretary* fiscalizava de muito perto os seus votos e discursos: tornou-se desse modo para eles o homem do chicote, *the Whip* (etimologicamente, *whip* significa chicote; em linguagem cinegética, designa os picadores armados de chicote que dirigem a matilha em direção ao animal perseguido). Instaurou-se assim, progressivamente, uma severa disciplina no partido majoritário. Por força das circunstâncias, a minoria acabou por adotar, para defender-se, uma disciplina análoga, embora baseada em outros métodos." DUVERGER, Maurice. **Os Partidos políticos**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970, p. 22.

destituição presidencial deliberada em 2017, em troca de obras públicas para os seus distritos⁵⁹⁷. O imbróglio desencadeou a renúncia de Kuczynski. Os escândalos de corrupção envolvendo o presidente e seus aliados serviram de mote para inaugurar o embate entre os poderes, municando, politicamente a oposição e arrefecendo os conflitos entre Executivo e Legislativo, que foram (re)produzidos com o sucessor do presidente.

A nomeação de magistrados para a Corte que exerce o controle de constitucionalidade das leis naquele país⁵⁹⁸ foi o mote seguinte para a batalha entre Legislativo e Executivo. Empossado em 2018, após a renúncia de Kuczynski, de quem era primeiro vice-presidente, Martín Vizcarra ameaçou dissolver o Congresso, caso o parlamento nomeasse seis dos sete membros da Corte Constitucional.

Impende ressaltar que a Constituição em vigor⁵⁹⁹ admite, em seu art. 134, a possibilidade de dissolução para a hipótese de o Congresso censurar ou negar a confiança⁶⁰⁰ a dois Conselhos de Ministros (gabinetes). Ocorre que, uma das questões de confiança submetidas ao congresso dizia respeito à reforma do judiciário, deflagrada após escândalos de corrupção envolvendo juízes e promotores, e impulsionada por manifestações populares que exigiam a destituição

⁵⁹⁷ ¿POR QUÉ renuncia Pedro Pablo Kuczynski a la presidencia de Perú? **El Tiempo**, Lima, 21 mar. 2018. Disponível em: <https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/por-que-pedro-pablo-kuczynski-renuncia-a-la-presidencia-de-peru-196524>. Acesso em: 03 out. 2021.

⁵⁹⁸ YEPES, Rodrigo Uprimny. La crisis peruana y el constitucionalismo abusivo. **Dejusticia**, 17 nov. 2020. Disponível em: <https://www.dejusticia.org/column/la-crisis-peruana-y-el-constitucionalismo-abusivo>. Acesso em: 21 set. 2021.

⁵⁹⁹ “Artículo 134. El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente. No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta. No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario. Bajo estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto”. Cf. PERU. Constitución Política del Perú. Disponível em: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/files/constitucion/constitucion-2021-01-07-2021.pdf>. Acesso em: 21 set. 2021.

⁶⁰⁰ O voto de desconfiança ou moção de confiança é um instituto próprio do sistema parlamentar de governo e consiste em uma proposta apresentada pelo governo ao Legislativo com o propósito de verificar se o parlamento confia no governo. Para o caso de o governo compor maioria no legislativo, a moção será aprovada. Contudo, no desenho constitucional peruano, de matriz presidencial, esse instituto é manejado para dissolver não o governo (gabinete ou Conselho de Ministros), mas o congresso, caso este vete dois gabinetes. Assim, como na receita parlamentar clássica, o Conselho de Ministros responde pela direção dos negócios públicos, sendo comandado por um Primeiro-Ministro. O elemento de discrimen entre o sistema parlamentar clássico e o sistema presidencial peruano está na nomeação do Primeiro-Ministro como uma prerrogativa do presidente e não do partido com maioria no parlamento, como no sistema inglês. A centralidade do governo está nas mãos do presidente.

dos envolvidos.

Não se pode desconsiderar que os interesses na reforma do judiciário, precisamente na mudança de critérios para composição do Tribunal Constitucional (TC) ultrapassavam a agenda anticorrupção de Vizcarra e diziam respeito também às disputas político-eleitorais futuras, encabeçadas pela oposição fujimorista, uma vez que pendiam de decisão do TC os recursos de Alberto Fujimori e sua filha, Keiko Fujimori, cujo resultado poderia configurar um novo cenário na corrida presidencial seguinte.

Considerando que o Legislativo peruano era dominado pela oposição fujimorista, e que os projetos de lei anticorrupção, incluindo a reforma do judiciário, eram obstaculizados pelo parlamento, o Executivo optou pelo voto de confiança como mecanismo de pressão sobre o congresso, na medida em que, se negada a confiança ao governo, estaria o presidente autorizado a dissolver o parlamento e a convocar novas eleições legislativas, bloqueando o jogo de poder da oposição.

No caso em tela, o parlamento decidiu nomear os magistrados à Corte Constitucional ao invés de votar a moção de confiança do presidente, e o primeiro magistrado nomeado foi Gonzalo Ortiz de Zeballos⁶⁰¹, primo de Pedro Calderón, presidente do congresso. Em pronunciamento televisivo, Vizcarra argumentou que a nomeação de magistrado pelo congresso representava, de fato, a negação da confiança ao gabinete, e por se tratar de segundo gabinete a quem foi negada a confiança pelo Congresso, após o de Pedro Pablo Kuczynski, restava configurada a hipótese constitucional de dissolução do Legislativo e de convocação de novas eleições legislativas

Como não houve recusa explícita à moção de confiança do presidente, e pouco antes do pronunciamento de Vizcarra, o Congresso havia aprovado o voto de confiança⁶⁰², o congresso entendeu se tratar a dissolução de um golpe de Estado⁶⁰³

⁶⁰¹ EDWARDS, Patrick. **Latin American Reports. Peru's political storm: a timeline of events.** 04 out. 2019. Disponível em: <https://latinamericareports.com/perus-political-storm-a-timeline-of-events/3375/>. Acesso em: 29 set. 2021.

⁶⁰² Em que pese tenha sido aprovado àquele tempo o voto de confiança, somente em 29 de setembro de 2021, teve início, no congresso peruano, o debate para definir as regras para escolha dos membros à Corte Constitucional. Cf. PLENO inició debate de Reglamento para elección de magistrados del TC. **Centro de noticias del Congreso.** 29 set. 2021. Disponível em: <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/pleno-inicio-debate-de-reglamento-para-eleccion-de-magistrados-del-tc/>. Acesso em: 01 out. 2021.

⁶⁰³ Contrário à ideia de golpe presidencial, Steven Levitsky argumenta que, ao dissolver o congresso, Vizcarra não demonstrou a intenção de se manter no poder, ao contrário de Alberto Fujimori em

e continuou a funcionar ainda que à revelia do decreto que o dissolvera. Aprofundando a crise constitucional peruana, o parlamento aprovou com apenas 86 votos, dentre os 130 possíveis, a suspensão do presidente, por suposta “incapacidade moral”, nomeando como presidente interina⁶⁰⁴ Mercedes Araóz, segunda vice-presidente.

Vizcarra ignorou a nomeação de Araóz, manteve o congresso fechado e não deixou o palácio do governo, apoiado pelas Forças Armadas e pela Polícia Nacional⁶⁰⁵. Com a renúncia de Araóz⁶⁰⁶, fundada em rompimento da ordem constitucional e na falta de condições mínimas para exercer o posto, o país voltou ao *status quo ante*.

Passada a turbulência política e constitucional, um novo cenário político foi descortinado com as eleições legislativas⁶⁰⁷ de 26 de janeiro de 2020: a derrota do partido fujimorista nas urnas e a pulverização dos votos em siglas incipientes. Essa composição fragmentada do parlamento parecia demonstrar que a estratégia de Vizcarra para bloquear a oposição havia frutificado. Contudo, a ingovernabilidade persistia⁶⁰⁸ e um novo procedimento foi deflagrado em 20 de outubro de 2020 para remover-lhe da cadeira presidencial.

1992: “O fechamento do Congresso [por Fujimori] foi o primeiro passo para acumular poder, perseguir opositores, prender jornalistas e iniciar um governo autoritário. Vizcarra fez o contrário, ele quer, na verdade, deixar o poder”. Cf. COLOMBO, Sylvia. Vice do Peru recua e renuncia ao cargo em meio à crise constitucional. **Folha de São Paulo**, 01 out 2019. Disponível em: <https://encurtador.com.br/qtu13>. Acesso em: 29 set. 2021.

⁶⁰⁴ COLOMBO, Sylvia. Vice do Peru recua e renuncia ao cargo em meio à crise constitucional. **Folha de São Paulo**, 01 out 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/10/vice-do-peru-recua-e-minimiza-nomeacao-a-presidencia.shtml>. Acesso em: 29 set. 2021.

⁶⁰⁵ Idem.

⁶⁰⁶ Carta de renúncia ao cargo de presidente da República, endereçada ao presidente do Congresso, datada de 01 de outubro de 2019. Tweet. Mercedes Araóz. Disponível em: <https://twitter.com/MecheAF/status/1179221001936211968/photo/1>. Acesso em: 29 set 2021.

⁶⁰⁷ Segundo dados da *Oficina Nacional de Procesos Electorales* (ONPE), órgão oficial para administração das eleições oficiais no Peru, no pleito de 26 de janeiro de 2020 – *Elecciones Congresales Extraordinarias* –, a distribuição dos assentos no congresso resultou na seguinte configuração, em número de assentos: Ação Popular com 24; Podemos Peru com 10; Frente Popular Agrícola do Peru com 16; Aliança para o Progresso com 18; Partido Púrpura com 9; Força Popular com 12; União pelo Peru com 17; Frente Ampla com 12; Somos Peru com 7; Juntos com Peru, 5. O resultado da eleição não só desbancou a oposição fujimorista, que detinha 73 cadeiras, e que agora, ficou restrita a apenas 12, como também criou o cenário de um parlamento fragmentado, favorável ao alinhamento a Vizcarra. Disponível em: <https://resultadoshistorico.onpe.gob.pe/PRECE2020/EleccionesCongresales/GenRI>. Acesso em: 29 art. 2021.

⁶⁰⁸ COLOMBO, Sylvia. Presidente do Peru renuncia ao cargo menos de uma semana após ser empossado. **Folha de São Paulo**, 15 nov. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/11/presidente-recem-empossado-do-peru-renuncia-apos-noite-de-protestos.shtml>. Acesso em: 03 out. 2021.

Não bastasse o imbróglio com a reforma do judiciário, dois novos conflitos entre Executivo e Legislativo não tardaram a eclodir. O primeiro, por suposto favorecimento de Vizcarra na contratação de atividades motivacionais por meio de conferências virtuais - caso conhecido por “Richard Swing” -, e o segundo, por suposto envolvimento do presidente em esquemas de corrupção anteriores ao mandato⁶⁰⁹.

No primeiro caso, a moção n. 12090 não vingou⁶¹⁰, embora, outro tenha sido o desfecho da votação na moção n. 12684: o Congresso peruano declarou a vacância presidencial por 105 votos, dentre os 130 possíveis, em 09 de novembro de 2020. O Legislativo invocou a aplicação do art. 113 da Constituição peruana⁶¹¹, que prevê a declaração de vacância nos casos de "incapacidade moral permanente" do presidente.

Algumas premissas para avaliar a discricionariedade da decisão do Congresso devem ser consideradas. A remoção do cargo deve ocorrer por motivos específicos, tipificados em norma de regência, para os quais se exigem provas de sua ocorrência. O art. 117 da Constituição⁶¹² elenca as hipóteses em que o

⁶⁰⁹ CUEVA, Marco Antonio Lovón; CHAMPI, Hendrik Anderson Camarena; GONZALEZ, María Mercedes Palomino. Martín Vizcarra Cornejo en el poder: los presuntos actos de corrupción en su contra y su lucha contra la corrupción. **Apuntes Universitarios**, Tarapoto, v. 10, n. 4, p. 252-280, 2020.

⁶¹⁰ Embora a moção n. 12090 (Moción de Orden del Día 12090), de 11 de setembro de 2020, não tenha resultado em afastamento do presidente, tramita no parlamento a Denúncia Constitucional n. 451 contra o ex-presidente Martín Vizcarra em fase de investigação na Subcomissão de Acusações Constitucionais, no caso das contratações irregulares de Ricardo Cisneros Carballido, conhecido como “Richard Swing”. A acusação formulada pelo Ministério Público decorre de suposta prática de tráfico de influência, peculato doloso, negociação incompatível e obstrução à justiça, tipificados, respectivamente, nos artigos 400, 387, 399 e 409 do Código Penal peruano.

⁶¹¹ Artículo 113. La Presidencia de la República vaca por:

1. Muerte del Presidente de la República.
2. Su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso.
3. Aceptación de su renuncia por el Congreso.
4. Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado; y,
5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117° de la Constitución.

Cf. PERU. Constitución Política del Perú. Disponível em: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/files/constitucion/constitucion-2021-01-07-2021.pdf>. Acesso em: 21 set. 2021.

⁶¹² “Artículo 117. El Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la Patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral”. Cf. PERU. Constitución Política del Perú. Disponível em: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/files/constitucion/constitucion-2021-01-07-2021.pdf>. Acesso em: 21 set. 2021.

presidente poderá ser processado e nelas não estão os crimes pelos quais o presidente era investigado. O debate no Congresso durou algumas horas e a decisão foi tomada em poucos dias, o que sinaliza para a aplicação de procedimento sumário orientado pela maioria oposicionista para infligir ao Executivo uma medida excepcional e de grande magnitude política e institucional para aquele país⁶¹³.

Soma-se a isso o fato de que o Congresso já havia tentado destituir Vizcarra em momento anterior⁶¹⁴, manejando o mesmo instituto, embora sem sucesso – no episódio conhecido por *vacancia fallida*⁶¹⁵ –, o que demonstra a existência de conflito institucional entre Legislativo e Executivo e justifica a mobilização congressista em impulsionar o afastamento do presidente ao invés de aguardar pronunciamento do Tribunal Constitucional sobre o caso.

O afastamento gerou perplexidade política e jurídica, na medida em que já não havia mais vice-presidentes para assumir o posto desde a renúncia do presidente Pedro Pablo Kuczynski em 2018: o primeiro vice-presidente, Martín Vizcarra, foi afastado em 2020 e a segunda vice-presidente, Mercedes Araóz,

⁶¹³ Steven Levitsky, em breve síntese, apontou que o congresso peruano removeu dois presidentes em menos de três anos, sem que houvesse investigação idônea e em meio à pandemia de Covid-19. Destacou ainda que a última destituição ocorreu a seis meses da eleição presidencial seguinte e teve apenas 8% de aprovação popular. Para espelhar o cenário político àquele tempo, Vizcarra deixou a presidência com um elevado índice de aprovação ao seu governo, cerca de 77%, fato que, remete Levitsky a considerar Vizcarra como o presidente afastado mais popular da história do mundo. Causou espécie a Levitsky como um congresso com pouca legitimidade delibera, por maioria arrasadora, a vacância na presidência da república peruana, sem investigação consistente, durante a pandemia e com eleições próximas, substituindo-o por um governo com “legitimidade zero”. Reconheceu que se trata, verdadeiramente, de um ato antidemocrático. Cf. LEVITSKY, Steven. **¿Hubo un golpe de Estado en Perú?** 19 nov. 2020. Facebook de David Rockefeller Center for Latin American Studies. Disponível em: <https://www.facebook.com/harvarddrclas/videos/hubo-un-golpe-de-estado-en-per%C3%BA/175503430878865/> Acesso em: 06 mar. 2022.

⁶¹⁴ Como aponta Pérez-Liñán, as crises constitucionais contemporâneas estão mais relacionadas ao governo do que à instabilidade do regime presidencial em vigor. Mais acertada a observação de Liñán no contexto de democracias nas quais os presidentes não governam com maioria do parlamento, porque nestes, a ausência de maioria e a inabilidade em formar coalizões produzem crises de governabilidade. PÉREZ-LIÑÁN, A. S. Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿Hacia un nuevo presidencialismo? **Latin American Research Review**, [s.l.], n. 38, v. 3, 2003, p. 162. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1555453>. Acesso em: 06 out. 2021. Gabriel Negretto denomina tais presidentes de “presidentes de minorias”. Cf. NEGRETTO, G.L. Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America. **Latin American Politics and Society**, Coral Gables, v. 48, n. 3, p. 63-92, 2006.

⁶¹⁵ Expressão cunhada no meio político em referência à tentativa frustrada de afastamento do presidente Martín Vizcarra em 2019 por suposta incapacidade moral, e que culminou com a dissolução do congresso e a convocação de eleições legislativas em 26 de janeiro de 2020. Se, no passado, golpistas malsucedidos responderiam a processo judicial por sedição ou por crime lesa-pátria ou ainda seriam exilados, na modelagem política atual, esses atores – 86 congressistas no caso peruano – fruíram plenamente do exercício de direitos e liberdades políticas, no parlamento até sua dissolução.

renunciou à presidência em 2019. A acefalia presidencial militou a favor de Manuel Merino que, na posição de presidente do congresso⁶¹⁶, havia encabeçado o processo de destituição de Vizcarra.

Esse estado de coisas permitiu converter um parlamentar, que atuara como julgador e como parte interessada no processo de afastamento de Vizcarra, em presidente da República. Um governo com baixa legitimidade e déficit de representatividade como o de Merino não tardou a ser alvo de mobilizações em defesa da democracia. Os protestos populares foram violentamente reprimidos pelo governo - mortos⁶¹⁷, feridos e sequestrados – transportando a sociedade peruana a recordar o tempo em que vigia a ditadura militar de Francisco Morales Bermúdez (1975-1980). Cinco dias tardaram para que Merino renunciasse ao cargo de presidente, que foi ocupado, interinamente, por Francisco Sagasti⁶¹⁸, então presidente do Congresso⁶¹⁹.

O imbróglio entre Legislativo e Executivo desaguou na Corte Constitucional, instada a decidir sobre se o Congresso abusou do instituto de vacância presidencial por “incapacidade moral”. Na hipótese de não aceitação da tese de afastamento por “incapacidade moral”, dois cenários poderiam ocorrer: no primeiro, o referido dispositivo deixaria de ser usado para pedidos futuros de vacância relacionados à corrupção; no segundo, a decisão poderia ser retroativa, implicando retorno do presidente.

Vizcarra buscava a nulidade de admissão da moção n. 12090 (*Moción de Orden del Día 12090*) no caso “Richard Swing” além da nulidade de todos os atos posteriores adotados pelo Congresso com base nessa decisão, sob o mote de que o

⁶¹⁶ “Artículo 115. Por impedimento temporal o permanente del Presidente de la República, asume sus funciones el Primer Vicepresidente. En defecto de éste, el Segundo Vicepresidente. Por impedimento de ambos, el Presidente del Congreso. Si el impedimento es permanente, el Presidente del Congreso convoca de inmediato a elecciones”. Cf. PERU. Constitución Política del Perú. Disponível em: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/files/constitucion/constitucion-2021-01-07-2021.pdf>. Acesso em: 21 set. 2021.

⁶¹⁷ Os protestos contra Merino foram violentamente reprimidos pela polícia, resultando nas mortes dos jovens Inti Sotelo e Bryan Pintado, além de centenas de feridos e dezenas de desaparecidos. Cf. RENUNCIA Manuel Merino: Inti Sotelo y Bryan Pintado, los jóvenes de la “generación Bicentenario” cuya muerte en las protestas en Perú aceleró la caída del presidente. **BBC News Mundo**, 16 nov. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54960439>. Acesso em: 03 out. 2021.

⁶¹⁸ Francisco Sagasti esteve à frente do Executivo, em “mandato-tampão”, até o dia 28 de julho de 2021, quando foi empossado o novo presidente eleito, Pedro Castillo.

⁶¹⁹ FRANCISCO Sagasti se convierte en el nuevo presidente de Perú, el tercero en una semana. **BBC News Mundo**, 16 nov. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54965252>. Acesso em: 03 out. 2021.

Legislativo havia usado o poder constitucional de declarar vaga a presidência com o fito de interferir no mandato e, conseqüentemente, no gabinete de Vizcarra, o que configuraria violação ao princípio da separação de poderes.

A Corte não acolheu a demanda⁶²⁰ sob o fundamento de que a moção n. 12090 foi debatida e votada em 18 de setembro de 2020, tendo alcançado apenas 32 votos, um resultado insuficiente para declarar a vacância presidencial por permanente incapacidade moral. Esse desfecho motivou o arquivamento da moção na origem, e ensejou a subtração da matéria da apreciação judicial, levando o Tribunal Constitucional à extinção do feito sem resolução de mérito.

Entendeu a Corte Constitucional que somente por meio de uma nova demanda para anular outra moção - a que resultou na vacância do cargo de presidente (*Moción de Orden del Día 12684*), de 20 de outubro de 2020, seria permitido ao Tribunal Constitucional pronunciar-se a respeito da competência do Congresso em admitir a tramitação da referida moção. Agir de outra forma, implicaria resolver de ofício uma questão não submetida ao Judiciário, o que não só resvalaria o direito de defesa do demandado (Congresso), como também a iniciativa da parte (Martín Vizcarra).

Ao decidir não enfrentar o mérito, o Tribunal Constitucional chancelou o uso da declaração de vacância por incapacidade moral para afastar agentes políticos envolvidos em corrupção, hipótese não prevista na Constituição para o manejo desse instituto. No passado, a vacância por incapacidade moral foi desenhada para as hipóteses de adoecimento físico e/ou mental do chefe do Executivo que importassem afastamento definitivo do cargo. Modernamente, o Congresso se vale de uma interpretação elástica para o termo “moral” como assinalou o magistrado daquela Corte, Ernesto Blume Fortini, para produzir resultados teratológicos:

[...] No entanto, o que é moralmente inaceitável é qualquer coisa que, do ponto de vista ético ou de relevância valorativa, pode ser reprovável para um Presidente da República, dado seu status de Chefe de Estado e de personificar a Nação, cabendo ao Congresso da República determinar quais são as condutas sujeitas a este padrão de avaliação.

[...] Nesse sentido, é inadmissível tentar criar em um catálogo formal ou matematicamente exato os pressupostos de uma conduta hipotética em desacordo com a moral, pois isso não seria apenas contrário à característica de

⁶²⁰ A improcedência do pedido de Vizcarra não foi unânime. Ao contrário, resultou de um placar de votos apertado: 4 a 3. PERU. Tribunal Constitucional. Pleno. **Expediente 00002-2020-CC/TC. Sentencia 778/2020.** Julgado em 19 nov. 2020. Disponível em: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00002-2020-CC.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2022.

amplitude e dinamismo essencial na vida, a realidade política ou a conjuntura de tempo e espaço social, mas uma vã tentativa de circunscrever algo que, por sua própria natureza, é impossível colocar dentro de parâmetros estritamente objetivos.

[...] Nesse sentido, minha posição caminha lado a lado com aqueles que sustentam que os atos políticos são abertos e sujeitos à norma constitucional. E se esta contempla a figura da incapacidade moral como causa da vacância presidencial, é porque nosso legislador constituinte, seguindo a Constituição histórica, quis estabelecer um mecanismo de controle político aberto para, repito, tratar de situações de atos graves nos quais incorra o Presidente da República, que ocupa o mais alto cargo da Nação; atos que ofendem a Nação e o tornam indigno do cargo (Tradução nossa)⁶²¹.

O voto causa perplexidade a qualquer agente político que oriente sua conduta com um mínimo de previsibilidade, na medida em que externa o entendimento (vencedor naquela Corte), refratário à definição de um rol de condutas apenas com a destituição presidencial. O uso da vacância fora das balizas constitucionais, para açambarcar um sem-número de hipóteses definidas pelo parlamento a cada momento de embate com o chefe do Executivo, desvirtua o propósito do constituinte quando da formulação desse instituto. Na prática, a vacância passa a instrumento político para abreviação de mandatos de presidentes minoritários⁶²².

É preciso registrar que, no ano de 2003, diante da ausência de procedimento específico e de votação qualificada para o processamento da declaração de vacância por permanente incapacidade moral, o Tribunal Constitucional havia fixado a orientação de que, à semelhança do *juicio político*, previsto no art. 117 da Constituição peruana, para a hipótese de destituição presidencial, a declaração de

⁶²¹ No original: “Ahora bien, lo moralmente inaceptable es todo aquello que desde la perspectiva de la ética o de los valores de trascendencia general, pueda resultar reprochable en cabeza del presidente de la República, dada su condición de Jefe de Estado y personificador de la Nación, correspondiendo al Congreso de la República determinar qué comportamientos son los que pueden sujetarse a dicho estándar de evaluación. [...] En tal sentido, en mi opinión no resulta de recibo que se pretendan tasar en un catálogo formal o matemáticamente exacto los supuestos de una hipotética conducta reñida con la moral, pues ello no solo resultaría contrario a la característica de amplitud y dinamismo esenciales en la vida, la realidad política o la coyuntura del tiempo y espacio social, sino un vano intento por circunscribir algo que por su propia naturaleza resulta imposible colocar dentro de parámetros estrictamente objetivos. [...] En esa dirección, mi posición va de la mano con quienes sostienen que los actos políticos son abiertos y están sujetos a la norma constitucional. Y si esta última contempla la figura de la incapacidad moral como causal de vacancia presidencial es porque nuestro legislador constituyente, siguiendo la Constitución histórica, ha querido establecer un mecanismo de control político abierto para, repito, atender situaciones de graves actos en los que incurra el presidente de la República, quien ostenta el más alto cargo de la Nación; actos que agravan a la Nación y hacen desmerecer el cargo”. PERU. Tribunal Constitucional. Pleno. **Expediente 00002-2020-CC/TC. Sentencia 778/2020**, p. 15. Julgado em 19 nov. 2020. Disponível em: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00002-2020-CC.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2022.

⁶²² O país viveria novos períodos de instabilidade política com a ascensão ao poder, em junho de 2021, do presidente Pedro Castillo, que, em meio a uma composição congressista fragmentada e refratária à coalizão, passou por duas moções de vacância presidencial e ensaiou um “autogolpe” mal-sucedido que o levou à prisão em dezembro de 2022.

vacância somente poderia ocorrer por deliberação de dois terços dos congressistas⁶²³ (art. 89-A do Regulamento do Congresso).

À vista da decisão da Corte, é de se reconhecer que o Judiciário cada vez mais demonstra sua debilidade em conter o abuso parlamentar de fazer da vacância um mecanismo de controle político. Implica dizer que, para além dos motivos constitucionais⁶²⁴ previstos para a destituição presidencial, outros são acrescentados pelo parlamento, conforme sua conveniência política, por meio da declaração de vacância do cargo presidencial, à revelia do Estado de Direito.

Sensível a essa prática, a magistrada Ledesma Narváez, em seu voto vencido, propôs estabelecer como interpretação constitucional que a competência do Legislativo para declarar a vacância presidencial por permanente incapacidade moral, somente será conforme a Constituição, quando interpretado o art. 113, inciso 2 da Constituição e as disposições do Regramento do Congresso da República, conforme sete critérios, compilados no quadro abaixo.

Quadro 9 - Critérios para aplicação da declaração de vacância por incapacidade moral

Critérios para aplicação		Descrição
1	Lesividade da conduta	Somente condutas graves que atentem contra valores éticos e que tornem insustentáveis a permanência no cargo
2	Resultado produzido	Somente condutas que produzam um notório desequilíbrio social
3	Vedação ao uso político	Não cabe para exercer o controle político ou para debater a possibilidade de cometimento de crime
4	Garantias do devido processo legal	(i) Identidade entre os fundamentos de fato e de direito do pedido de vacância e os que estão em debate e votação pelo Pleno do Congresso; (ii) Análise de documentos ou meios probatórios por uma Comissão Especial de Investigação que apresentará um relatório dentro do prazo fixado pelo Pleno do Congresso, como em outros procedimentos parlamentares);

⁶²³ “En ese sentido, el Tribunal Constitucional exhorta al Congreso de la República a legislar un procedimiento y la necesidad de una votación calificada para poder declarar la vacancia presidencial por la causal prevista en el inciso 2) del artículo 113° de la Constitución, a efectos de no incurrir en aplicaciones irrazonables de la referida disposición constitucional, para la cual, al igual que en los casos de juicio político, debe estipularse una votación calificada no menor a los 2/3 del número legal de miembros del Congreso”. PERU. Tribunal Constitucional. Pleno. **Expediente 0006/2003-AI/TC. Sentencia del Tribunal Constitucional**, p. 11-12. Julgado em 01 dez. 2003. Disponível em: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00006-2003-AI.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2022.

⁶²⁴ Em síntese, os motivos que ensejam a destituição do chefe do Executivo pelo Congresso, após haver sido o presidente condenado, são os seguintes: traição à pátria; impedimento à realização de eleições presidenciais, parlamentares, regionais, municipais; dissolução do Congresso fora das hipóteses do art. 134 da Constituição; impedimento à realização de reunião ou de funcionamento do Congresso, dos órgãos *Jurado Nacional de Elecciones* (JNE), *Oficina Nacional de Procesos Electorales* (ONPE) e do *Registro Nacional de Identificación y Estado Civil* (RENIEC).

		(iii) Fixação de prazo e de meios necessários para a preparação da defesa do Presidente da República.
5	Votação qualificada	Votação igual ou superior a 4/5 do número de congressistas
6	Turnos de votação	Necessidade de segunda votação
7	Limitação temporal	Não cabe no último ano de mandato presidencial

Fonte: Elaboração própria, a partir da Sentença n. 778/2020.

Os critérios suscitados no referido voto propõem-se a conferir alguma previsibilidade a quem aplica (Legislativo) e a quem se submete à vacância (Executivo), não só em relação ao tipo de conduta que será enquadrada como “incapacidade moral” (itens 1 e 2), como também em relação às vedações (item 3), garantias (itens 4, 5 e 6) e limitações (item 7) para o uso desse instituto. Contudo, ao recusar o exame de mérito, o Judiciário perdeu a oportunidade de regular o tema, ou seja, de criar um procedimento com garantias para evitar futuros choques entre os poderes e para reposicionar o Legislativo entre as traves constitucionais.

A história político-constitucional peruana registrou no período de 2016 a 2023, a remoção de dois presidentes com o manejo de um instituto pouco conhecido entre os vizinhos latino-americanos: a vacância presidencial. Trata-se de um instituto, finalisticamente, análogo ao *juicio político* e ao *impeachment*⁶²⁵, no que diz respeito ao afastamento do Chefe do Executivo, e de uso excepcional⁶²⁶ para remover do poder um presidente democraticamente eleito.

A Constituição peruana não contempla institutos como *impeachment*, censura, interpelação, *recall* ou revocatória de mandato eletivo para destituição do Presidente da República. Admite, no entanto, para outros braços do Executivo

⁶²⁵ Na ótica de Oscar Vilhena Vieira, as funções do *impeachment* deveriam ser três: (i) criar um incentivo para evitar o abuso do poder, sob pena de deixar o cargo; (ii) desincentivar tentativas violentas de tomada do poder, como golpes e atentados; (iii) corresponsabilizar a sociedade, os partidos políticos e o Legislativo sobre o modo como o poder é exercido. Cf. VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes**. São Paulo, Companhia das Letras, 2018, p. 53.

⁶²⁶ Embora se trate de excepcionalidade, registram-se afastamentos de presidentes na América Latina com certa frequência, ao contrário da casuística ianque, na qual em 235 anos de democracia constitucional, nenhum presidente foi removido. Acerca da estabilidade política do governo presidencial ianque, Karl Loewenstein assinala que o fato de que “o sistema americano de governo tenha funcionado e resistido às tempestades de uma guerra civil, às crises econômicas e a duas guerras mundiais, constitui um dos maiores milagres da história constitucional. lento e desajeitado, pesado e, como diz Bryce, desenhado mais para ter segurança do que para desenvolver velocidade, foi capaz de prover, com a alternância de partidos em longos períodos, notável grau de estabilidade política” (Tradução nossa). Cf. LOEWENSTEIN, Karl. The presidency outside the United States: a study in comparative political institutions. **Journal of Politics**, [s.l.], v. XI, n. 3, agosto, 1949, p. 452. Registre-se que o presidente norte-americano Richard Nixon renunciou antes de ver julgado o processo de *impeachment* referente ao seu afastamento.

regional (governador) e local (alcaide), o processo de revogação de mandato, mas ainda assim, por meio de eleição popular. Causa espécie que contemple a remoção de um presidente com o manejo de um mecanismo tão simples como a vacância por incapacidade moral e por 87 votos, dentre 130 possíveis, em um congresso unicameral. Nesse particular, ao que parece, as regras brasileiras são mais robustas jurídica e politicamente⁶²⁷, em parte decorrente do desenho político da Constituição de 1988: legislativo bicameral, quórum qualificado em cada casa⁶²⁸, em casos de autorização e de julgamento do presidente da república, e previsão de *impeachment* em caso de crime de responsabilidade.

Um ponto de *discrímen* está na natureza jurídica dos institutos. A natureza do *impeachment* é eminentemente política⁶²⁹, dada a abertura discricionária para o

⁶²⁷ Registre-se que, no caso brasileiro analisado, a consistência jurídica e política dos mecanismos de afastamento presidencial plasmados na Constituição de 1988 não contiveram a sanha legislativa em afastar Rousseff, o que permite estabelecer uma relação entre sofisticação e alcance do resultado. Embora possa parecer que um instituto mais sofisticado ofereça as salvaguardas para preservação democrática, o que se verifica no mundo real é que se trata de uma assertiva falaciosa, pois também pode produzir um resultado antidemocrático sob as regras do Estado de Direito.

⁶²⁸ É preciso esclarecer que, para autorização do processo de *impeachment* exige-se quórum de 2/3 da Câmara dos Deputados, assim como é de 2/3 o quórum para julgamento no Senado. Apenas o juízo de admissibilidade da denúncia é que se dá por maioria simples dos membros do Senado, conforme definido pelo STF no julgamento da Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 378: “Ao Senado compete, privativamente, processar e julgar o presidente (art. 52, I), locução que abrange a realização de um juízo inicial de instauração ou não do processo, isto é, de recebimento ou não da denúncia autorizada pela Câmara. (...) Por outro lado, há de se estender o rito relativamente abreviado da Lei 1.079/1950 para julgamento do *impeachment* pelo Senado, incorporando-se a ele uma etapa inicial de instauração ou não do processo, bem como uma etapa de pronúncia ou não do denunciado, tal como se fez em 1992. Estas são etapas essenciais ao exercício, pleno e pautado pelo devido processo legal, da competência do Senado de processar e julgar o presidente da República. Diante da ausência de regras específicas acerca dessas etapas iniciais do rito no Senado, deve-se seguir a mesma solução jurídica encontrada pelo STF no caso Collor, qual seja, a aplicação das regras da Lei 1.079/1950 relativas a denúncias por crime de responsabilidade contra ministros do STF ou contra o PGR (também processados e julgados exclusivamente pelo Senado). Conclui-se, assim, que a instauração do processo pelo Senado se dá por deliberação da maioria simples de seus membros, a partir de parecer elaborado por comissão especial, sendo improcedentes as pretensões do autor da ADPF de (i) possibilitar à própria Mesa do Senado, por decisão irrecorrível, rejeitar sumariamente a denúncia; e (ii) aplicar o quórum de 2/3, exigível para o julgamento final pela Casa Legislativa, a esta etapa inicial do processamento.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 378. Relator para o acórdão Min. Roberto Barroso. Data do julgamento: 17.12.2015. Data da publicação no Diário de Justiça Eletrônico: 08.03.2016.

⁶²⁹ Confira a respeito do juízo político no processo de *impeachment*, o voto do Min. Carlos Velloso proferido no julgamento do Mandado de Segurança n. 21.564 no caso de impedimento do presidente Fernando Collor de Mello em 1992: “No regime da Carta de 1988, a Câmara dos Deputados, diante da denúncia oferecida contra o presidente da República, examina a admissibilidade da acusação (CF, art. 86, caput), podendo, portanto, rejeitar a denúncia oferecida na forma do art. 14 da Lei 1.079/1950. No procedimento de admissibilidade da denúncia, a Câmara dos Deputados profere juízo político. Deve ser concedido ao acusado prazo para defesa, defesa que decorre do princípio inscrito no art. 5º, LV, da Constituição, observadas, entretanto, as limitações do fato de a acusação somente materializar-se com a instauração do processo, no Senado. Neste, é que a denúncia será recebida,

enquadramento das condutas em crime de responsabilidade. A natureza política do *impeachment* presidencial no Brasil é dúplice, por conta da natureza das infrações que serviram de mote à sua deflagração, como destaca Antonio Nascimento:

- a) É processo *político-penal* regido pela Lei n. 8038/1990 e é instaurado por denúncia do Ministério Público ou Queixa-Crime (ação penal privada) resultantes de *infrações penais comuns* cometidas no exercício das funções, competindo o julgamento ao Supremo Tribunal Federal [...] após autorização de 2/3 dos membros da Câmara dos Deputados.
- b) É processo *político-administrativo* instaurado mediante autorização de 2/3 dos membros da Câmara dos Deputados como resultado da acusação da prática de crime de responsabilidade, ou seja, *infração político-administrativa* capitulada na Lei n. 1079/1950, sujeita ao julgamento do Senado Federal [...] (Grifos no original)⁶³⁰.

A natureza da *vacancia*, originariamente, não era política, mas passou a ser nas últimas duas décadas. Surgida no século XIX, na Constituição peruana de 1839, a *vacancia*⁶³¹ aplicava-se às hipóteses relacionadas a fato envolvendo o presidente da república (morte, pacto contra a unidade e a independência nacional) ou a direito (renúncia, permanente impossibilidade física ou moral, término do mandato)⁶³².

No século XIX, a expressão “*imposibilidad física o moral*”, substituída por “*incapacidad física o moral*”, estava relacionada aos casos em que, por doença física

ou não, dado que, na Câmara ocorre, apenas, a admissibilidade da acusação, a partir da edição de um juízo político, em que a Câmara verificará se a acusação é consistente, se tem ela base em alegações e fundamentos plausíveis, ou se a notícia do fato reprovável tem razoável procedência, não sendo a acusação simplesmente fruto de quizílias ou desavenças políticas. Por isso, será na esfera institucional do Senado, que processa e julga o presidente da República, nos crimes de responsabilidade, que este poderá promover as indagações probatórias admissíveis. Recepção, pela CF/1988, da norma inscrita no art. 23 da Lei 1.079/1950. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 21.564, Relator para o acórdão Min. Carlos Velloso. Data de julgamento: 23/09/1992. Data de publicação no DJE: 27/08/1993. BARROS, Sérgio Resende de. *O impeachment republicano*. **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**, v. 12, 14 ago. 2015. Disponível em: <https://revistas.direitosbc.br/index.php/fdsbc/article/view/325>. Acesso em: 01 dez.2021.

⁶³⁰ NASCIMENTO, Antonio Rodrigues do. Crimes de responsabilidade e “impeachment” presidencial em Portugal e no Brasil. In: ALEXANDRINO, José Melo (Coord.). **Estudos sobre o constitucionalismo no mundo de língua portuguesa**. V. II. Brasil e Portugal. Lisboa: AAFDL Editora, 2018, p. 240.

⁶³¹ Na Constituição peruana de 1828 já havia previsão de sucessão do presidente pelo vice, em caso de “imposibilidad física o moral”, conforme previsão adiante: “Art. 83º.- Habrá también un Vicepresidente, que reemplace al Presidente en casos de imposibilidad física o moral, o cuando salga a campaña; y en defecto de uno y otro ejercerá el cargo provisionalmente el Presidente del Senado, quedando entre tanto suspenso de las funciones de Senador”. Cf. PERU. Constitución Política de la República Peruana 1828. Disponível em: <https://encurtador.com.br/luAO1>. Acesso em: 30 set. 2021.

⁶³² Na Constituição peruana de 1839, a previsão está contida adiante: “Art. 81º.- La Presidencia de la República vaca de hecho por muerte, o por cualquier pacto que haya celebrado contra la unidad e independencia nacional; y de derecho por admisión de su renuncia, perpétua imposibilidad física o moral, y término de su período constitucional”. Cf. PERU. Constitución Política de la República Peruana. Disponível em: <https://encurtador.com.br/cfjvY>. Acesso em: 30 set. 2021.

ou doença mental, o presidente não teria condições de estar à frente do Executivo. A palavra “moral” naquele tempo, referia-se à doença mental⁶³³, sem, portanto, a conotação de moralidade pública, que vigora na Constituição brasileira de 1988.

Desde 1839, a previsão de *vacancia* com esse fundamento se reproduziu nas Constituições peruanas de 1856⁶³⁴, 1860⁶³⁵, 1867⁶³⁶, 1920⁶³⁷, 1933⁶³⁸, 1979⁶³⁹, 1993⁶⁴⁰. O instituto foi manejado com sucesso⁶⁴¹ pela primeira vez, no cenário político peruano no século XX, quando o congresso declarou vaga a presidência⁶⁴² sob o fundamento de o presidente Alberto Fujimori não haver regressado ao país, após uma viagem à Ásia⁶⁴³. É que, em meio a escândalos de corrupção em seu governo, o Fujimori deixou o país para cumprir compromissos no exterior e não retornou ao Peru. Do Japão, onde é cidadão e de onde não poderia ser extraditado,

⁶³³ PALACIOS, Rosa María. **¿Hubo un golpe de Estado en Perú?** 19 nov. 2020. Facebook de David Rockefeller Center for Latin American Studies. Disponível em: <https://encurtador.com.br/fnrl4>. Acesso em: 06 mar. 2022.

⁶³⁴ PERU. Constitución del Perú. Disponível em: <https://encurtador.com.br/dmGIJ>. Acesso em: 30 set. 2021.

⁶³⁵ PERU. Constitución del Perú. Disponível em: <https://encurtador.com.br/hmpv6>. Acesso em: 30 set. 2021.

⁶³⁶ PERU. Constitución Política del Perú. Disponível em: <https://encurtador.com.br/xAWZ7>. Acesso em: 01 out. 2021.

⁶³⁷ PERU. Constitución para la República del Perú. Disponível em: <https://encurtador.com.br/uvGV3>. Acesso em: 01 out. 2021.

⁶³⁸ PERU. Constitución Política del Perú. Disponível em: <https://encurtador.com.br/fsNRX>. Acesso em: 01 out. 2021.

⁶³⁹ PERU. Constitución para la República del Perú. Disponível em: https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1979/Cons1979_TEXTO_CORREGIDO.pdf. Acesso em: 01 out. 2021.

⁶⁴⁰ PERU. Constitución Política del Perú. Disponível em: https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1993/Texto_actualizado_CONS_1993.pdf. Acesso em: 01 out. 2021.

⁶⁴¹ Carlos Sarmiento esclarece que, no ano de 1914, houve a primeira tentativa de utilizar esse instituto para remover do poder o presidente Guillermo Billinghurst, sob a vigência da Constituição de 1867, mas o intento não vingou em vista da deflagração de um golpe militar, que depôs Billinghurst: “El gobierno de Guillermo Billinghurst (1912-1914) estuvo marcado por un permanente enfrentamiento con el Congreso. Éste le censuró un Gabinete y ante la amenaza de ser disueltos, de convocarse a nuevas elecciones y aprobarse una nueva Constitución, un grupo de parlamentarios redactaron un documento solicitando la vacancia presidencial por incapacidad moral, la cual estaba contemplada en la Constitución vigente. Ésta, finalmente no ocurrió porque luego de una sucesión de hechos violentos, el 04 de febrero de 1914, Billinghurst es depuesto mediante el golpe militar dirigido por el coronel Óscar R. Benavides. Fue la primera oportunidad en que se planteó la posibilidad de la vacancia presidencial por incapacidad moral desde su incorporación en el constitucionalismo peruano”. Cf. SARMIENTO, Carlos Fonseca. LA VACANCIA presidencial y la permanente incapacidad moral en el Perú. **Portal AGNITIO**, [s.l.; s.d.]. Disponível em: <http://agnitio.pe/articulo/la-vacancia-presidencial-y-la-permanente-incapacidad-moral-en-el-peru/>. Acesso em: 01 out. 2021.

⁶⁴² POR PERMANENTE incapacidad moral, congreso declaró vacante la presidencia de la república. **El Heraldito**, [s.l.; s.d.]. Disponível em: <http://tiny.cc/5ko7vz>. Acesso em: 01 out. 2021.

⁶⁴³ PUERTAS, Laura. Un misterioso viaje a Asia sin fecha de retorno. **El País**, 20 nov. 2000. Disponível em: https://elpais.com/diario/2000/11/20/internacional/974674801_850215.html. Acesso em: 01 out. 2021.

renunciou à presidência.

Quadro 10 - Vacância presidencial. Previsão nas Constituições peruanas no período de 1856-1993

CONSTITUIÇÕES PERUANAS	DISPOSITIVOS
1856	Art. 83º.- La Presidencia de la República vaca de hecho: 1º.- Por muerte. 2º.- Por celebrar cualquier pacto contra la independencia o integridad nacional. 3º.- Por atentar contra la forma de Gobierno. 4º.- Por impedir la reunión del Congreso, suspender sus sesiones o disolverlo. Vaca de derecho: 1º.- Por admisión de su renuncia. 2º.- Por incapacidad moral o física. 3º.- Por destitución legal. 4º.- Por haber terminado su período.
1860	Artículo 88.- La Presidencia de la República vaca, además del caso de muerte: 1. Por perpetua incapacidad, física o moral del Presidente. 2. Por la admisión de su renuncia. 3. Por sentencia judicial que lo declare reo de los delitos designados en el artículo 65º. 4. Por terminar el período para que fue elegido.
1867	Art. 79º.- La Presidente de la República vaca de hecho: 1o.- Por muerte del Presidente. 2º.- Por celebrar cualquier pacto contra la independencia o integridad nacional. 3º.- Por atentar contra la forma de gobierno. 4º.- Por impedir la reunión del Congreso, suspender sus sesiones o disolverlo. Art. 80º.- Vaca de derecho: 1º.- Por admisión de su renuncia. 2º.- Por incapacidad moral o física. 3º.- Por haber terminado su período. 4º.- Por sentencia judicial que lo declare reo del delito que motivó su suspensión conforme al artículo 79º, incisos 2º, 3º y 4º.
1920	Art. 113º.- El Presidente durará en su cargo cinco años y no podrá ser reelecto sino después de un período igual de tiempo. Art. 114º.- La dotación del Presidente no podrá aumentarse en el tiempo de su mando. Art. 115º.- La presidencia de la República vaca, además del caso de muerte: 1º.- Por permanente incapacidad física o moral del Presidente declarada por el Congreso; 2º.- Por admisión de su renuncia; 3º.- Por sentencia judicial que lo declare reo de los delitos designados en el artículo 96º.
	Artículo 144.- La Presidencia de la República vaca, además del caso de muerte: 1. Por permanente incapacidad física o moral del Presidente declarada por el Congreso; 2. Por la aceptación de su renuncia; 3. Por sentencia judicial que lo condene por los delitos enumerados en el artículo 150.; 4. Por salir del territorio de la República sin permiso del Congreso; y 5. Por no reincorporarse al territorio de la República vencido el permiso que le hubiere concedido el Congreso. Artículo 145.- El ejercicio de la Presidencia de la República se suspende: 1. Por mandar en persona el Presidente la fuerza armada; 2. Por incapacidad física temporal del Presidente, declarada por el Congreso; y

1933	3. Por hallarse sometido a juicio conforme al artículo 150. Artículo 146.- Mientras se llena la Presidencia vacante, o mientras dura la suspensión de su ejercicio, ejercerá el Poder Ejecutivo el Consejo de Ministros. Artículo 147.- En los casos de vacancia de la Presidencia de la República, el Congreso elegirá Presidente para el resto del período Presidencial. Si, al producirse la vacante, el Congreso está en funciones, la elección de Presidente se hará dentro de tres días. Si el Congreso está en receso, debe reunirse en sesiones extraordinarias para el solo efecto de elegir Presidente y recibirle juramento. la elección, en este caso, se hará dentro de los veinte días contados a partir de aquel en que se produjo la vacante. La convocatoria al Congreso a reunirse en sesiones extraordinarias para elegir Presidente de la República, la hace el Presidente del Senado o, en defecto de éste, el de la Cámara de Diputados. Artículo 148.- La elección de Presidente de la República por el Congreso, se hará por voto secreto, en sesión permanente y continua. Será proclamado el que obtenga la mayoría absoluta de votos.
1979	Artículo 206. La Presidencia de la República vaca, además del caso de muerte por: 1.- Incapacidad moral o permanente incapacidad física declarada por el Congreso. 2.- Aceptación de la renuncia por el Congreso. 3.- Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no reincorporarse al cargo al vencimiento de este, y 4.- Destitución al haber sido sentenciado por alguno de los delitos mencionados en el Artículo 210. Artículo 207. El ejercicio de la Presidencia de la República se suspende por: 1.- Incapacidad temporal declarada por el Congreso. Y 2.- Hallarse sometido a juicio, conforme al Artículo 210. Artículo 208. Por falta temporal o permanente del Presidente de la República, asume sus funciones el Primer Vice Presidente. En defecto de éste, el Segundo. Por impedimento de ambos, el Presidente del Senado, quien convoca de inmediato a elecciones. Cuando el Presidente sale del territorio nacional, el Primer VicePresidente se encarga del despacho. En su defecto, el Segundo.
1993	Artículo 113.- La Presidencia de la República vaca por: 1. Muerte del Presidente de la República. 2. Su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso. 3. Aceptación de su renuncia por el Congreso. 4. Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado. Y 5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución. Artículo 114.- El ejercicio de la Presidencia de la República se suspende por: 1. Incapacidad temporal del Presidente, declarada por el Congreso, o 2. Hallarse éste sometido a proceso judicial, conforme al artículo 117 de la Constitución.

Fonte: Elaboração própria a partir das Constituições peruanas.

O congresso considerou nulo o pedido de renúncia de Fujimori, por haver sido encaminhado por fac-símile sem a anuência ministerial e, assim, iniciou o processo de declaração de vacância por incapacidade moral permanente, conforme previsão no art. 113, inciso 2 da Constituição Política do Peru (CPP). Registre-se que,

embora não tenha sido aceita a renúncia, a vacância poderia ser declarada por outro motivo, o não regresso do presidente ao país, como está na letra do art. 113, inciso 4 da CPP.

Por maioria simples – foram apenas 62 votos –, o congresso editou a Resolução Legislativa n. 009/2000-CR⁶⁴⁴, em 21 de novembro de 2000, que declarou a permanente incapacidade moral de Fujimori, fundada no art. 113, inciso 2 da CPP. Nota-se que, a motivação para vacância foi política, na medida em que o congresso optou por considerar a permanência de Fujimori no exterior como justificativa para declarar-lhe a incapacidade moral. Claro está que penderam sobre Fujimori o abandono ao país, os escândalos de corrupção em seu governo e a possibilidade de, em caso de ser responsabilizado, não ser extraditado para cumprimento de pena em solo peruano.

A partir desse episódio inaugural, o uso político da vacância presidencial – que, na origem, destinava-se a contemplar situações de doença ou mal físico ou mental a incapacitar o presidente para suas funções –, degenerou em arma política de um poder contra outro, disparada a esmo, sem parametrização legal, servindo para todos os momentos de desacordo político ou partidário entre Legislativo e Executivo.

No caso peruano, outra regra contribui para o desbalanço entre os poderes envolvidos, como a impossibilidade de o congresso ser dissolvido no último ano de mandato do presidente⁶⁴⁵, enquanto a vacância pode ser deflagrada pelo congresso em face do Executivo, a qualquer tempo. No último ano de governo, portanto, existe um desequilíbrio que desarma o presidente de um recurso importante para a sobrevivência política no cargo.

Na casuística peruana, o mote para destituição foi incapacidade moral e, na brasileira, crime de responsabilidade, mas em ambas, a margem de discricionariedade foi o elemento determinante. No caso de destituição da presidente

⁶⁴⁴ PERU. Resolução Legislativa n. 009/2000-CR. Congreso de la República de Perú. Disponível em: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/participacion/museo/congreso/files/mensajes/1981-2000/files/resolucionlegislativa-incapacidadmoral-2000-af.pdf>. Acesso em: 01 out. 2021.

⁶⁴⁵ “Artículo 134

[...] No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta”. Cf. PERU. Constitución Política del Perú. Disponível em: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/files/constitucion/constitucion-2021-01-07-2021.pdf>. Acesso em: 21 set. 2021.

brasileira Dilma Rousseff, no ano de 2016, a conduta jurídica enquadrada como crime de responsabilidade ficou conhecida como “pedalada fiscal” e consistiu no atraso de repasse de recursos financeiros a bancos públicos, responsáveis pelo pagamento de benefícios sociais, configurando a prática de empréstimo, que é vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal⁶⁴⁶. O desgaste político de Rousseff em amealhar o apoio no parlamento (1/3 dos deputados), por meio de coalizões, culminou com o processamento⁶⁴⁷ do *impeachment*: em sessão da Câmara dos Deputados do dia 17 de abril de 2016, por votação aberta⁶⁴⁸ e maioria qualificada, o

⁶⁴⁶ Importa registrar que tal prática foi considerada desvio orçamentário após uma alteração de entendimento do Tribunal de Contas da União, com efeito retroativo, posto que, até então, a tomada de empréstimo para o pagamento de benefícios sociais era praticada não apenas por Rousseff, como também por outros chefes do Executivo que haviam lhe precedido. SEMER, Marcelo. Ruptura institucional e desconstrução do modelo democrático: o papel do Judiciário, In: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo (org.). **Por que gritamos golpe ?**: para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016.

⁶⁴⁷ Oscar Vieira expõe a argumentação a favor e contra o processamento do impedimento de Rousseff: “Da perspectiva substantiva, questionou-se a existência de justa causa constitucional para a promoção do impeachment. As “pedaladas fiscais” e a abertura de créditos suplementares sem autorização do Congresso Nacional configurariam crimes de responsabilidade? Trata-se, evidentemente, de uma questão central. Para os defensores de Dilma, as chamadas “pedaladas fiscais” constituiriam práticas comuns de natureza contábil, realizadas por todos os presidentes que a antecederam, não havendo por parte dela o dolo necessário para a configuração de um crime de responsabilidade. No que se refere aos créditos suplementares, argumentam que houve posterior autorização parlamentar, o que afastaria eventuais vícios de origem do ato. Mais do que isso, não tendo sido realizadas as despesas previstas com esses créditos, o crime não teria se consumado. As imputações não encontrariam, portanto, base legal, já que realizadas com a única finalidade de afastar a ex-presidente do exercício do poder. Para os autores da acusação, por sua vez, ao buscar burlar a norma orçamentária, tomando emprestados recursos de bancos públicos e determinando a abertura de créditos sem prévia autorização parlamentar, a ex-presidente afrontou diretamente o disposto no artigo 85, VI e VII, da Constituição Federal. Assim, enquanto a oposição acusava Dilma Rousseff de ter feito uso indevido de suas prerrogativas para burlar regras orçamentárias, seus apoiadores denunciavam o Congresso Nacional por ter feito uso indevido de suas prerrogativas ao levar a cabo o impeachment”. VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes**. São Paulo, Companhia das Letras, 2018, p. 56-57.

⁶⁴⁸ Na Medida Cautelar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 378 (ADPF 378/MC), que tratava dentre outras questões da votação secreta para escolha dos membros da Comissão Especial de *impeachment*, o ministro Luís Roberto Barroso destacou a importância da publicidade das votações para a democracia, sobretudo em se tratando de processo busca o afastamento presidencial: “Em uma democracia, a regra é a publicidade das votações. O escrutínio secreto somente pode ter lugar em hipóteses excepcionais e especificamente previstas. Além disso, o sigilo do escrutínio é incompatível com a natureza e a gravidade do processo por crime de responsabilidade. Em processo de tamanha magnitude, que pode levar o presidente a ser afastado e perder o mandato, é preciso garantir o maior grau de transparência e publicidade possível. Nesse caso, não se pode invocar como justificativa para o voto secreto a necessidade de garantir a liberdade e independência dos congressistas, afastando a possibilidade de ingerências indevidas. Se a votação secreta pode ser capaz de afastar determinadas pressões, ao mesmo tempo, ela enfraquece o controle popular sobre os representantes, em violação aos princípios democrático, representativo e republicano. Por fim, a votação aberta (simbólica) foi adotada para a composição da Comissão Especial no processo de impeachment de Collor, de modo que a manutenção do mesmo rito seguido em 1992 contribui para a segurança jurídica e a previsibilidade do procedimento”. SUPREMO TRIBUNAL

processo de impedimento foi autorizado com 367 votos⁶⁴⁹ dentre 513 possíveis.

Seja no paradigma peruano ou no brasileiro, a discricionariedade da infração, grave o suficiente para promover a destituição do cargo, é um ponto nodal. A moralidade exigida pela Constituição peruana é um conceito tão vago que a avaliação subjetiva do desempenho do presidente pelos congressistas se transforma, de fato, no motivo real para desencadear a vacância. No caso brasileiro, a amplitude conferida pela Constituição brasileira, não só ao extenso rol de condutas descritas em seu art. 85⁶⁵⁰ que ensejam crime de responsabilidade, como também à interpretação de tais normas pelo Legislativo⁶⁵¹, por ocasião do julgamento do presidente da república⁶⁵².

FEDERAL. Medida Cautelar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 378. Relator para o acórdão Min. Roberto Barroso. Data do julgamento: 17.12.2015. Data da publicação no Diário de Justiça Eletrônico: 08.03.2016.

⁶⁴⁹ Renan Quinalha aponta os motivos declinados em plenário a favor do *impeachment* de Rousseff: “Em vez de mencionarem as acusações de desrespeito à lei orçamentária cerne do pedido do impeachment, deram seus votos baseados apenas em convicções pessoais, geralmente pouco republicanas e sem quaisquer fundamentos legais: ‘pela esposa Paula’, ‘pela filha que vai nascer e a sobrinha Helena’, ‘pelo neto Gabriel’, ‘pela tia que me cuidou quando era criança’, ‘pela minha família e meu Estado’, ‘por Deus’, ‘pelos militares de 1964’ e ‘pelos evangélicos’ foram algumas das justificativas utilizadas pelos deputados para aprovar o procedimento. Nem sequer eram obrigados a apontar as razões de seus votos, mas o fizeram, o que torna bastante sintomático o conteúdo desses discursos comprometidos com a defesa da família tradicional e de sua moral conservadora.” QUINALHA, Renan. “Em nome de Deus e da família”: um golpe contra a diversidade, p. 131-132. In: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo (org.). **Por que gritamos golpe ?**: para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016. 174 p. (Coleção Tinta Vermelha).

⁶⁵⁰ Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

⁶⁵¹ No julgamento dos Mandados de Segurança n. 21.564, 21.623 e 21.689 – foram fixadas as regras para o *impeachment* do presidente Fernando Collor pelo STF, dentre as quais a interpretação a cargo de cada Casa Legislativa sobre as condutas que seriam enquadradas nas hipóteses do art. 85. Confira o voto do ministro Celso de Mello no julgamento do Mandado de Segurança n. 21.564, a respeito de uma subjacente “carga de discricionariedade” no ato autorizativo da Câmara dos Deputados, “motivada por razões de índole diversa”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 21.564, Relator para o acórdão Min. Carlos Velloso. Data de julgamento: 23/09/1992. Data de publicação no DJE: 27/08/1993.

⁶⁵² Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

Gerald Ford, ex-presidente dos Estados Unidos, quando membro da Câmara dos Representantes, por ocasião do julgamento do processo de *impeachment*⁶⁵³ do magistrado da Corte Suprema⁶⁵⁴, William O. Douglas, assinalou que: “Uma infração sujeita à *impeachment* é o que a maioria da Câmara de Representantes considere que é, em um dado momento da história”⁶⁵⁵. Mas não só. Mesmo no cenário ianque, trata-se de uma infração que 2/3 (dois terços) do Senado considerem grave o suficiente para promover a destituição do acusado do cargo que ocupa.

Abstraindo dessa passagem o sentido que interessa ao caso, tanto na vacância por incapacidade moral do presidente peruano (art. 113, item 2, CPP), quanto no *impeachment* por crime de responsabilidade da presidente brasileira (art. 85, CF), a conduta dos presidentes foi tratada de acordo com o que a maioria do

§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções:

I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal;

II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.

§ 2º Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo.

§ 3º Enquanto não sobrevier sentença condenatória, nas infrações comuns, o Presidente da República não estará sujeito a prisão.

§ 4º O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções.

⁶⁵³ Trata o *impeachment* de mecanismo de responsabilização política, no qual a Câmara de Representantes acusa e o Senado julga e por 2/3 (dois terços) dos votos (maioria qualificada) condena-se um agente público. No Brasil, no ano de 2021, cogitou-se o manejo desse instituto para afastar membros do Supremo Tribunal Federal, à semelhança do caso do juiz da Corte Suprema norte-americana, William O. Douglas, em ambos os casos, sem sucesso. Registre-se que, nos Estados Unidos, os juízes foram os alvos mais comuns do *impeachment* – foram 15 juízes dentre os 19 funcionários impedidos. Fassuliotis destaca que o primeiro foi o juiz John Pickering em 1803, por “instabilidade mental e intoxicação na bancada”, melhor dito, por comportamento destemperado e consumo de bebida alcoólica, e o último, o juiz Thomas Porteous em 2010, por corrupção. Cf. FASSULIOTIS, Will. *Impeachment Stories: Congressman Gerald Ford’s Attempt to Remove Justice William O. Douglas*. **Virginia Law Weekly**, [s.l.], 11 abr. 2019. Disponível em: <https://www.lawweekly.org/col/2019/4/11/impeachment-stories-congressman-gerald-fords-attempt-to-remove-justice-william-o-douglas>. Acesso em: 01 out. 2021. FEDERAL Judge John Pickering Remembered For His Impeachment. **Constitutional Law Reporter**, [s.l.; s.d.]. Disponível em: <https://constitutionallawreporter.com/2017/04/04/john-pickering-federal-judge-impeachment/>. Acesso em: 02 out. 2021.

⁶⁵⁴ O alcance do *impeachment* é delineado no artigo II, seção 2, da Constituição norte-americana nos seguintes termos: “O presidente, vice-presidente e todas as autoridades civis dos Estados Unidos serão removidos de seus cargos por meio de *impeachment* e por condenação em razão de traição, suborno ou outros crimes graves e contravenções” (tradução nossa). No original: “The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors”. Cf. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Constitution annotated: analysis and interpretation of the U.S. Constitution*. Congresso dos Estados Unidos. Disponível em: https://constitution.congress.gov/browse/essay/artII-S4-1-2-1/ALDE_00000689/. Acesso em: 03 out. 2021.

⁶⁵⁵ FASSULIOTIS, Will. *Impeachment Stories: Congressman Gerald Ford’s Attempt to Remove Justice William O. Douglas*. **Virginia Law Weekly**, [s.l.], 11 abr. 2019.

congresso (maioria qualificada no Peru e no Brasil) considerou como “infração política” para a remoção do cargo, naquele momento da história.

Em razão de o juízo de conveniência⁶⁵⁶, político por natureza, se dar no Legislativo, ao Judiciário é vedada a apreciação do mérito em processo de responsabilização política⁶⁵⁷, salvo quando, no campo procedimental, é invocada a atuação jurisdicional contra ato que produza lesão ou ameaça, eventualmente cometida pelo Legislativo contra direito subjetivo do presidente⁶⁵⁸.

Para além do componente subjetivo - a discricionariedade do congresso em

⁶⁵⁶ Michel Temer chama atenção para o tipo de julgamento por crime de responsabilidade, que é político: “Sendo político, a apreciação não é técnica, mas de conveniência. A pergunta que o parlamentar votante se faz quando vota é: convém o não que o acusado continue a governar? É diferente do julgamento feito pelo Judiciário, quando a pergunta que o juiz se coloca é: as provas (ainda que indiciárias) incriminam ou não o acusado? No primeiro caso – do crime político – pode até dar-se o fato de as provas não serem definitivamente incriminadoras, mas a situação de ingovernabilidade pode ser de tal porte que o parlamentar decide pelo afastamento para restaurar a governabilidade. É, como se vê, questão de conveniência. Portanto, política”. TEMER, Michel. **Constituição e política**. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 39.

⁶⁵⁷ Segundo Michel Temer, a pacificação nacional é o valor buscado pelo processo de responsabilização política previsto nas Constituições modernas: “A estabilidade institucional. O sossego, o desafoço, a tranquilidade política e social. Por isso, dois resultados podem advir desse processo: ou o presidente é julgado e afastado, assumindo o vice (caminho também indicado na Constituição); ou é absolvido, e daí deixa-se o presidente trabalhar. É tão relevante esse processo que de participam o povo e os Estados. O povo, por meio da sua casa representativa, a Câmara dos Deputados, que pode declarar a procedência da acusação por dois terços de seus membros, os Estados, por meio de sua câmara representativa, o Senado Federal, que processa e julga o presidente”. TEMER, Michel. **Constituição e política**. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 37. Assim, a pretexto de solucionar crises políticas transfiguradas em crises institucionais, o *impeachment* as intensifica – produzindo um efeito paradoxo do constitucionalismo, como lembra Cláudio Lembo: “busca-se um objetivo e se alcança outro, inimaginável pelos constituintes”. LEMBO, Cláudio. Introdução. Independência dos povos sul-americanos. In: LEMBO, Cláudio (coord.); CAGGIANO, Monica Herman Salem (org.). **Constitucionalismo moreno**: incursão no constitucionalismo sul-americano. Barueri; Manole, 2020, p. 5. No mesmo sentido, aponta Paulo Brossard que o “instituto, que pela sua rigidez, não funciona a tempo e a hora, chega a pôr em risco as instituições, e não poucas vezes, elas se estilhaçam”. BROSSARD, Paulo. **O “Impeachment”**: Aspectos da Responsabilidade Política do Presidente da República. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 197.

⁶⁵⁸ No cenário brasileiro, o Judiciário atuou na definição do rito para processamento do *impeachment* contra o presidente Fernando Collor em 1992 e contra a presidente Dilma Rousseff em 2015. No primeiro caso, o STF concedeu à Collor o interlúdio de dez sessões para oferecer defesa, aplicando-lhe, por analogia, o mesmo prazo previsto no art. 217 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que trata da responsabilização do presidente por crime comum. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 21.564, Relator para o acórdão Min. Carlos Velloso. Data de julgamento: 23/09/1992. Data de publicação no DJE: 27/08/1993. TEMER, Michel. **Constituição e política**. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 39-40. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Impeachment: jurisprudência. Brasília: Imprensa Nacional, 1996, p. 76. No segundo caso, a Alta Corte concedeu à Rousseff idêntico prazo para oferecimento de defesa e ainda a representatividade por bloco na Comissão Especial da Câmara dos Deputados e votação para a formação da referida comissão de forma aberta, de modo a permitir maior grau de transparência e publicidade possível, dentre outros pontos questionados na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 378. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 378. Relator para o acórdão Min. Roberto Barroso. Data do julgamento: 17.12.2015. Data da publicação no Diário de Justiça Eletrônico: 08.03.2016.

considerar a incapacidade moral que justifique o afastamento -, está o componente objetivo para deliberação: a votação por maioria simples. A esse respeito, o Tribunal Constitucional (TC) peruano, no julgamento do Expediente n. 0006-2003-AI/TC, instou o Legislativo a exigir 2/3 do número legal de membros, o que corresponde a 87 votos, para declarar a vacância presidencial por permanente incapacidade moral ou física. Em observância a essa baliza, o congresso editou a Resolução Legislativa n. 030-2003-CR. No caso brasileiro, o STF já havia decidido pelo quórum de 2/3 para o julgamento final do *impeachment* no Senado, no caso do presidente Fernando Collor em 1992⁶⁵⁹.

Justamente por se tratar de poderes eleitos por escrutínio popular, de onde emana a legitimidade para o agir do presidente⁶⁶⁰ e dos congressistas, é necessária uma maioria qualificada para que não se cogite de falta de legitimidade popular para a tomada de decisão. Nesse particular, a exigência imposta pelo Judiciário brasileiro corrigiu esse déficit de legitimidade. Além da legitimidade das urnas, os poderes Executivo e Legislativo estão aparelhados com um sistema de contrapesos recíprocos para conter o avanço de um poder sobre o outro, em situações excepcionais: convivem na moldura constitucional peruana os institutos da dissolução do congresso e da vacância presidencial, exceto no último ano de mandato presidencial, quando o sistema pende em favor do Legislativo.

A par desse quadro, podem ser extraídas algumas observações sobre o mecanismo jurídico-político de destituição presidencial peruano⁶⁶¹:

- (i) A primeira delas: a ideia de poderes harmônicos entre si – a máxima da separação de poderes na teoria de Montesquieu – não vige na latitude

⁶⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Impeachment: jurisprudência*. Brasília: Imprensa Nacional, 1996. MEIRELES FILHO, Antonio Capuzzo. **Dois impeachments, dois roteiros**: os casos Collor e Dilma [recurso eletrônico]. São Paulo: Almedina, 2020.

⁶⁶⁰ O fato de o chefe do Executivo ser eleito, no sistema presidencial, por sufrágio popular direto implica que, em caso de destituição do poder, exista um mecanismo que confira legitimidade à decisão e que esta seja juridicamente justificável. Ao contrário, no sistema parlamentar, a destituição do Primeiro-Ministro, por meio de voto de desconfiança, não demanda uma justa causa – *ratio iuridica* -, na medida em que se trata de cargo não submetido a sufrágio popular. VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes**. São Paulo, Companhia das Letras, 2018, p. 54.

⁶⁶¹ No mesmo sentido, em relação ao Peru: LEVITSKY, Steven; PALACIOS, Rosa María; VERGARA, Alberto. **¿Hubo un golpe de Estado en Perú?** 19 nov. 2020. Facebook do David Rockefeller Center for Latin American Studies. Disponível em: <https://www.facebook.com/harvardrclas/videos/hubo-un-golpe-de-estado-en-per%C3%BA/175503430878865/> Acesso em: 06 mar. 2022; MEYER, Emílio Peluso Neder. **Constitutional erosion in Brazil**. Oxford: Oxford University Press, 2021, p. 13. Na avaliação de Emílio Meyer, as normas constitucionais peruanas atinentes à matéria demonstram que não havia consistência nas acusações sobre Vizcarra, o que configura um provável golpe parlamentar, no qual a decisão legislativa empurrou o país para uma grave crise política.

investigada com a necessária harmonia institucional, em razão da existência de instrumentos constitucionais que desequilibram o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*). O presidente peruano não pode se valer da dissolução do parlamento e da convocação de novas eleições, no último ano de seu mandato, estando, pois, sujeito à vacância por incapacidade moral.

- (ii) A atuação do poder Judiciário não se mostrou capaz de conter o abuso legislativo no manejo da vacância presidencial contra Vizcarra. A Corte Constitucional extinguiu, sem resolução de mérito, a ação do presidente para retornar ao poder. Ao fazê-lo, perdeu a oportunidade de disciplinar o uso político da declaração de vacância contra o Executivo.
- (iii) O conflito entre Executivo e Legislativo rebrota a cada novo presidente que ascende ao poder, sem ostentar ao menos 1/3 de aliados no congresso (coalizão). A vacância presidencial utilizada como instrumento corriqueiro e vulgar de destituição presidencial aprofunda o conflito entre os poderes, num contexto de parlamento unicameral e reduz a importância da eleição presidencial, na medida em que, por uma crise política solucionável por outros instrumentos, se desmonta o resultado das urnas.
- (iv) A discricionariedade do parlamento ao considerar “incapacidade moral” está a exigir algum balizamento do Judiciário, no sentido de aperfeiçoar esse instrumento constitucional, para que seu uso ocorra de fato em situações excepcionais. Não se trata de transferir o juízo político para as Cortes, mas de criar mecanismos para eliminar o abuso no manejo dessa ferramenta pelo parlamento. Mostra-se adequado, no cenário político peruano, reescrever o instituto da vacância para alinhá-lo ao *juicio político*, seja por meio de reforma constitucional, seja por meio de uma assembleia constituinte⁶⁶², eis que já existe um juízo político de fato, que é feito pelo congresso ao aplicar a vacância presidencial. A questão de fundo está em como reformar um texto com a atual composição congressista, avessa a

⁶⁶² Se desde a independência, foi profícua a produção de Constituições no Peru - desde 1821 até 1993 foram 12 Constituições -, um novo texto por meio de uma assembleia constituinte, que conhecendo o passado, poderá propor soluções políticas mais elaboradas para garantir a convivência entre os poderes, se não harmônica, menos beligerante.

reformas no núcleo de organização do poder: “a sala de máquinas da Constituição”⁶⁶³.

2.2.3 Receita para remover um presidente em 24h por “mau desempenho”

A ascensão de Fernando Lugo – um ex-bispo católico - à presidência em 2008 se insere em um contexto de consolidação democrática no Paraguai, de mudança qualitativa na história dos processos políticos daquele país, antecedida por um pacto civil bem-sucedido entre partidos políticos novos e tradicionais, movimentos cívicos e organizações setoriais de amplo espectro ideológico, que se uniram para apoiar a candidatura de Lugo, embora para os cargos no congresso e nos estados tenham atuado de forma independente⁶⁶⁴.

Outro ponto benfazejo dessa ascensão está no respeito dos adversários, no poder há seis décadas, ao resultado das urnas, por meio do imediato reconhecimento da própria derrota e da cooperação para transição pacífica do governo de direita, ao vencedor, de esquerda. Nesse particular, a atuação de integrantes do Partido Colorado ou Associação Nacional Republicana (ANR) constituiu um feito sem precedentes na história daquele país. Esse conjunto de arranjos e circunstâncias políticas marcou a assunção de um governo legitimado por eleições⁶⁶⁵.

O momento concitava a retomada de um projeto democrático amplo e participativo, assim como a promessa de aprimorar o modelo de Estado Social previsto na Constituição de 1992. Uma sociedade esperançosa emergiu com expectativas de mudanças substanciais no sistema político e de transformações do modelo socioeconômico que incorporavam os setores excluídos no passado.

A aliança formada para alçar o poder deu sinais de que não resistiria às divisões partidárias dos membros da coalizão política, tampouco aos arroubos de líderes fustigados pelas urnas, mas que desejavam retornar ao governo. Gravitavam

⁶⁶³ GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la Constitución**. Buenos Aires: Katz Editores, 2014.

⁶⁶⁴ CARRERAS, L.A.F. La consolidación democrática en Paraguay. **América Latina, Hoy**, Salamanca, v. 60, p. 67-82, 2012. Disponível em: <https://www.proquest.com/docview/1034724333/F0A8B039FBB74166PQ/86?accountid=12217>. Acesso em: 06 out. 2021.

⁶⁶⁵ Idem, p. 78-79.

ainda questões decorrentes da ausência de um acordo programático, de homogeneidade ideológica e de critérios para dividir as funções das diferentes pastas do Executivo⁶⁶⁶.

Alinhado à esquerda católica, Lugo assumiu o governo com uma agenda comprometida com um sem-número de questões sociais e econômicas⁶⁶⁷ com uma plêiade de interesses políticos dos partidos integrantes da coalizão que o apoiara. Na avaliação de Daniel Jatobá e Bruno Luciano, a coalizão para disputa do cargo presidencial não se repetiu na configuração do parlamento⁶⁶⁸, ao contrário, o Executivo ficou isolado da nova concertação política:

[...] Lugo teve que lidar com uma base frágil e fragmentada dentro do Congresso. Embora eleito por uma coalizão de oito partidos políticos, ele nunca alcançou uma maioria estável na Câmara dos Deputados ou no Senado. Sem maioria no parlamento, o governo teve que proceder por meio de negociação com base no voto a voto (Tradução nossa)⁶⁶⁹.

Uma sucessão de fatos serviu de mote para o parlamento buscar a remoção do presidente por meio de responsabilização política, há dez meses do término do mandato. O conflito fundiário deflagrado em 15 de junho de 2012 no município de Curuguaty foi o estopim para a queda de Lugo. No curso de uma ação de

⁶⁶⁶ Idem, p. 79.

⁶⁶⁷ A pauta variada de Fernando Lugo era o retrato do comprometimento com as forças políticas que o colocaram no poder. No estudo de Carreras é possível identificar alguns eixos orientativos estabelecidos para o governo de Lugo: “Los cambios propuestos en la campaña electoral de la Alianza Patriótica para el Cambio (APC) se sintetizaron en un documento de propuestas basado en seis ejes que contemplaban: a) la reactivación económica con equidad social; b) la reforma agraria integral; c) la recuperación institucional del país y combate a la corrupción; d) la instauración de una justicia independiente; e) la recuperación de la soberanía nacional; y f) un plan de emergencia nacional para los problemas sociales más urgentes”. CARRERAS, L.A.F. La consolidación democrática en Paraguay. **América Latina, Hoy**, Salamanca, v. 60, 12, p. 79. Disponível em: <https://www.proquest.com/docview/1034724333/F0A8B039FBB74166PQ/86?accountid=12217>. Acesso em: 06 out. 2021.

⁶⁶⁸ O quadro partidário plasmado nas urnas resultou extremamente desfavorável a Lugo: os dois partidos tradicionais (PLRA e Partido Colorado), dominaram as cadeias nas duas casas legislativas, restando poucos assentos para os apoiadores de esquerda do presidente: seis assentos na Câmara dos Deputados, dentre os 80 possíveis; e três assentos no Senado, dentre 45 possíveis. O desequilíbrio no parlamento impediu que Lugo tivesse êxito em suas pautas. As reformas fundiária e tributária foram rechaçadas por contrariar os interesses de partidos políticos tradicionais. SZUCS, R. A democracy’s “poor performance”: the impeachment of Paraguayan president Fernando Lugo. **The George Washington International Law Review**, Washington, v. 46, n. 2, 2014, p. 410. Disponível em: <https://encurtador.com.br/hKRZ8>. Acesso em: 10 out. 2021.

⁶⁶⁹ No original: “[...] Lugo had to deal with a fragile and fragmented base within Congress. Although elected by a coalition of eight political parties, he never achieved a stable majority in the Chamber of Deputies or Senate. With no majority in parliament, the government had to proceed via negotiation on a vote-by-vote basis”. JATOBÁ, D.; LUCIANO, B.T. The Deposition of Paraguayan President Fernando Lugo and its repercussions in South American regional organizations. **Brazilian Political Science Review**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, 2018, p. 7. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1981-3821201800010006>.

reintegração na posse de uma área rural, um grupo campesino foi violentamente reprimido pela força policial, resultando em um confronto sangrento que deixou um rastro de mortes em ambos os lados – foram 6 policiais e 11 campesinos mortos. O episódio ficou conhecido por “massacre em Curuguaty”.

Na semana seguinte, em 21 de junho de 2012, a Câmara dos Deputados expediu a Resolução n. 1431⁶⁷⁰ que deu os contornos políticos para o julgamento político do presidente no Senado, onde seria instaurado o processo de destituição por meio de *juicio político*, nos termos do art. 225 da Constituição paraguaia⁶⁷¹. Seguiu para o Senado o libelo acusatório⁶⁷² para responsabilizar, politicamente⁶⁷³, Fernando Lugo em relação aos seguintes fatos, aos quais supostamente deu causa por inação e incompetência: (I) ato político no comando de engenharia das forças

⁶⁷⁰ PARAGUAI. CÁMARA DE DIPUTADOS. Resolución nº 1431 – Por la que se formula acusación ante la honorable Cámara de Senadores, contra el presidente de la República, Fernando Lugo Méndez, a los efectos de la instauración del juicio político previsto en el artículo 225 de la Constitución Nacional. Disponível em: <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/5534>. Acesso em: 11 out. 2021.

⁶⁷¹ “Artículo 225. Del procedimiento

El Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo, los ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, sólo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes.

La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios. Corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados y, en su caso, declararlos culpables, al sólo efecto de separarlos de sus cargos. En los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria”. Cf. Constitución de la República del Paraguay. Disponível em: <https://encurtador.com.br/zCMNR>. Acesso em: 10 out. 2021.

⁶⁷² O libelo acusatório concluiu que: “El Presidente de la Republica Fernando Lugo Méndez ha incurrido **en mal desempeño de sus funciones** en razón de haber ejercido el cargo que ostenta de una manera impropia, negligente e irresponsable, trayendo el caos y la inestabilidad política en toda la Republica, generando así la constante confrontación y lucha de clases sociales, que como resultado final trajo la masacre entre compatriotas, hecho inédito en los anales de la historia desde de nuestra independencia nacional hasta la fecha, en tiempo de paz. La causal de mal desempeño en sus funciones aparece en su actitud de desprecio ante el derecho y las instituciones republicanas, socavando los cimientos del Estado Social del Derecho proclamado en nuestra Carta Magna. Su complaciente actuar lo hace cómplice por acción y omisión en todos los casos antes citados, que legitiman la presente acusación” (Grifos no original). Cf. PARAGUAI. CÁMARA DE DIPUTADOS. Proyecto D-1223769. Proyecto de Resolución – Por la que se formula acusación ante la honorable Cámara de Senadores, contra presidente de la república Fernando Lugo Méndez, a los efectos de la instauración del juicio político previsto en el artículo 225 de la Constitución Nacional. Disponível em: <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/5534>. Acesso em: 10 out. 2021.

⁶⁷³ Destaca José Levi do Amaral Júnior que a responsabilidade política do governo perante o Parlamento, no sistema presidencial, assim como na receita de governo parlamentar, “é o mais vigoroso mecanismo de controle político do Legislativo sobre o Executivo”. AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. O Poder Legislativo na democracia Contemporânea: A função de controle político dos Paramentos na democracia contemporânea. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 42 n. 168, out./dez, 2005, p. 15-16.

armadas; (ii) Caso Ñacunday; (iii) crescente insegurança; (iv) protocolo de Ushuaia II; (v) caso Curuguaty⁶⁷⁴.

No quesito probatório, o libelo mostrou-se extremamente frágil para infirmar o liame entre os fatos narrados e a suposta conduta praticada pelo presidente como própria de “mau desempenho”. A “notoriedade pública” dos fatos foi o argumento utilizado para sustentar a acusação contra o presidente, como se observa no excerto do libelo: “Todos os motivos mencionados acima são de notoriedade pública, razão pela qual não necessitam ser provados, conforme o ordenamento jurídico em vigor”⁶⁷⁵.

O fato de a responsabilização do presidente tratar-se de juízo político não

⁶⁷⁴ A respeito das motivações para o *juicio político*, Natalia Viana analisou cada uma delas em trabalho investigativo sobre a destituição do presidente Fernando Lugo: “Primeiro, o Congresso acusou Lugo pela realização, em maio de 2009, do II Encontro Latino-americano de Jovens pela Mudança, realizado no Comando de Engenharia das Forças Armadas. O fato, considerado gravíssimo e tachado como “ato político” no seio das Forças Armadas, causou ainda mais consternação porque os jovens alçaram uma bandeira de Che Guevara durante o encontro. A seguir, o libelo listou o que chamou de ‘caso Ñacunday’, referindo-se a diversas ocupações de terras realizadas no distrito de mesmo nome, próximo à fronteira com Brasil e Argentina. O documento dizia que o governo de Lugo era ‘o único responsável como instigador e facilitador das recentes invasões de terra na zona’. A acusação remetia à questão fronteiriça. Após a promulgação de um decreto presidencial em outubro de 2011, que determinava que terras a 50 quilômetros das fronteiras não podem, por lei, pertencer a estrangeiros, o Congresso acusou o governo Lugo de ter ‘ingressado em imóveis de colonos, sob o pretexto de realizar o trabalho de demarcação da franja de exclusão fronteiriça’, mas na realidade para permitir que a Associação Nacional de Carperos (sem-terra) comandasse o Exército. A acusação, afinal, é de que Lugo ‘utiliza as forças militares para gerar um verdadeiro estado de pânico na região’. Pior: o presidente ‘se mostrava sempre com portas abertas aos líderes dessas invasões’ [...]. Ao reunir-se com eles, na visão da Câmara de Deputados, Lugo estava ‘dando uma mensagem clara’ sobre seu ‘incondicional apoio’ a ‘atos de violência’ [...]. Ou seja: a acusação contra Lugo era de manter diálogo com lideranças camponesas. [...] A seguir, veio o último e mais extenso ponto, a matança de Curuguaty, cuja introdução estabeleceu que o presidente ‘representa hoje o que há de mais nefasto para o povo paraguaio’ e que ‘Não cabe dúvida que a responsabilidade política e penal dos trágicos eventos registrados recaem sobre o presidente Lugo’. Os deputados reiteram sua certeza de que o conflito de Curuguaty foi premeditado, e de que as forças de segurança foram vítimas de uma ‘emboscada’ armada no local. Junto a essas gravíssimas suspeitas, que, se confirmadas, mais que justificariam o impeachment de um presidente em qualquer país democrático, a acusação não apresenta nenhuma – nenhuma – evidência. Explica o documento: ‘Todas as causas mencionadas acima são de pública notoriedade, motivo pelo qual não necessitam ser provadas, conforme o nosso ordenamento jurídico’. Vai além. ‘Todas as evidências, que são públicas, demonstram que os acontecimentos da semana passada não foram fruto de uma circunstância derivada de um descontrole ocasional, pelo contrário, foram um ato premeditado, onde se emboscaram as forças da ordem pública, graças à atitude cúmplice do presidente da República’, dizia a parte final da acusação. Que concluiu com um alerta: Lugo ‘não somente deve ser removido por juízo político como deve ser submetido à Justiça pelos fatos ocorridos, a fim que isso sirva de lição a futuros governantes’. VIANA, Natália. **O bispo e seus tubarões**. São Paulo: Púbrica, 2014, p. 38-40.

⁶⁷⁵ No original: “Todas las causales mencionadas más arriba, son de pública notoriedad, motivo por el cual no necesitan ser probadas, conforme a nuestro ordenamiento jurídico vigente”. Cf. PARAGUAI. CÁMARA DE DIPUTADOS. Proyecto D-1223769. Proyecto de Resolución – Por la que se formula acusación ante la honorable Cámara de Senadores, contra presidente de la república Fernando Lugo Méndez, a los efectos de la instauración del juicio político previsto en el artículo 225 de la Constitución Nacional. Disponível em: <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/5534>. Acesso em: 10 out. 2021.

significa que deva ser esse juízo, arbitrário⁶⁷⁶. Criou-se um rito de afogadilho⁶⁷⁷, que abortou a produção de provas, na medida em que não resguardou o direito fundamental à defesa e aos meios a ela inerentes, tampouco ao devido processo legal. Toda conduta que importe uma potestade sancionatória de um ente do Estado necessita não só de previsão legal anterior, como também de provas – elementos ausentes no caso de Lugo.

A questão de não haver norma processual para disciplinar o rito de processamento do *juicio político*, abriu margem para inocular a pretensão de afastamento do presidente de suas funções, por meio de uma Resolução legislativa. Tecnicamente, em homenagem aos princípios da anterioridade da lei e do devido processo legal, afigurava-se mais adequado ter aprovado uma lei a esse respeito (embora *ad hoc*) para, em seguida deflagrar o processo de *juicio político*.

O processo de afastamento de Lugo, além de demandar complexidade na análise da conduta investigada, não observou o contraditório e a ampla defesa⁶⁷⁸,

⁶⁷⁶ Na visão de Luís Lezcano Claude, a destituição do presidente foi um ato manifestamente arbitrário por desconsiderar o ordenamento jurídico e o Estado de Direito. Realizado sob a roupagem formal da Constituição para o processo de *juicio político*, pode ser qualificado como um “golpe de Estado legislativo”, eis que entabulado entre os principais partidos políticos com representação no parlamento - uma barbárie. CLAUDE, Luís Lezcano. Sobre el “juicio político” al Pdte. Fernando Lugo Méndez. **Revista La Ley Paraguaya**, Assunção, ano 35, n. 7, ago. 2012, p. 1019.

⁶⁷⁷ David Pérez chama atenção para a criação de um rito expedito e sob medida para o caso de Fernando Lugo: “El problema reside en que al no tener previsto el ordenamiento paraguayano una norma de desarrollo de la escueta previsión constitucional del juicio político, la Cámara de Senadores, con posterioridad a que fuera aprobada en la Cámara de Diputados la decisión de someter al Presidente al juicio político, elaboró un reglamento específico por el que debía regirse el procedimiento que vino a impedir, de facto, el ejercicio legítimo del derecho de defensa del Presidente que, en consecuencia, se vio sometido a unos plazos contados en horas que limitaron considerablemente su reacción defensiva”. PÉREZ, D. B. El juicio político en la Constitución paraguayana y la destitución del presidente Fernando Lugo. **Revista de Derecho Político**, Madrid, n. 87, mai., 2013, p. 358. Disponível em: <https://www.proquest.com/scholarly-journals/el-juicio-politico-en-la-constitucion-paraguaya-y/docview/1550519396/se-2?accountid=12217>. Acesso em: 10 out. 2021.

⁶⁷⁸ Artículo 16. De la defensa en juicio. La defensa en juicio de las personas y de sus derechos es inviolable. Toda persona tiene derecho a ser juzgada por tribunales y jueces competentes, independientes e imparciales.

Artículo 17. De los derechos procesales En el proceso penal, o en cualquier otro del cual pudiera derivarse pena o sanción, toda persona tiene derecho a: 1) que sea presumida su inocencia; 2) que se le juzgue en juicio público, salvo los casos contemplados por el magistrado para salvaguardar otros derechos; 3) que no se le condene sin juicio previo fundado en una ley anterior al hecho del proceso, ni que se le juzgue por tribunales especiales; 4) que no se le juzgue más de una vez por el mismo hecho. No se pueden reabrir procesos fenecidos, salvo la revisión favorable de sentencias penales establecidas en los casos previstos por la ley procesal; 5) que se defienda por sí misma o sea asistida por defensores de su elección; 6) que el Estado le provea de un defensor gratuito, en caso de no disponer de medios económicos para solventarlo; 7) la comunicación previa y detallada de la imputación, así como a disponer de copias, medios y plazos indispensables para la preparación de su defensa en libre comunicación; 8) que ofrezca, practique, controle e impugne pruebas; 25 9) que no se le opongan pruebas obtenidas o actuaciones producidas en violación de las normas

garantias fundamentais processuais a todo cidadão paraguaio, sobretudo em se tratando de um cidadão sufragado por maioria popular, ao qual se impinge conduta sancionada com a destituição do cargo. O que causou espécie, nesse imbróglio entre os poderes, foi o julgamento político sumaríssimo, que durou menos de 24 horas⁶⁷⁹: iniciado entre os dias 21 e 22 de junho de 2012, o Senado concedeu o prazo de 2h para defesa do presidente⁶⁸⁰. Ana Paula Fuliaro aponta para o cerceamento do direito de defesa de Lugo, dado que o processamento do *juicio político* se deu de modo sumário, dispensou a produção de provas, sob o mote da notoriedade dos fatos, e imprimiu um prazo exíguo para a formulação de defesa⁶⁸¹.

Perante a Corte Suprema de Justiça ainda na manhã do dia 22 de junho, Lugo questionou⁶⁸² a constitucionalidade da Resolução n. 878 que estabelecia o procedimento para tramitação do *juicio político*, alegando violação ao art. 17, incisos 3 e 7 da Constituição paraguaia, que além de viciar constitucionalmente o *juicio*

jurídicas; 10) el acceso, por sí o por intermedio de su defensor, a las actuaciones procesales, las cuales en ningún caso podrán ser secretas para ellos. El sumario no se prolongará más allá del plazo establecido por la ley, y a 11) la indemnización por el Estado en caso de condena por error judicial.

⁶⁷⁹ VIANA, Natália. **O bispo e seus tubarões**. São Paulo: Pública, 2014, p. 16. Conforme o roteiro o previsto na Resolução 879 do Senado, a formulação de acusação estava prevista para às 18h do dia 21 de junho e a prolação de sentença para às 16h30min do dia seguinte. Cf. PARAGUAI. CÁMARA DE SENADORES. Resolución n° 879 - Por la cual se convoca a sesiones de la Cámara de Senadores, constituida en Tribunal, los días 21 y 22 de junio de 2012 para la tramitación del juicio político al presidente de la república, Don Fernando Lugo Méndez. Disponível em: <http://digesto.senado.gov.py/ups/leyes/7820.pdf> Acesso em: 11 out. 2021. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), órgão principal e autônomo da Organização dos Estados Americanos (OEA), tomou como inaceitável a rapidez com que o processo de afastamento do presidente Lugo foi conduzido: “La Comisión Interamericana considera inaceptable lo expedito del juicio político contra el presidente constitucional y democráticamente electo. Considerando que se trata de un proceso para la remoción de un Jefe de Estado, es altamente cuestionable que éste pueda hacerse respetando el debido proceso para la realización de un juicio imparcial en tan sólo 24 horas. La Comisión considera que el procedimiento seguido afecta la vigencia del Estado de Derecho en Paraguay”. CIDH expresa preocupación por destitución del Presidente de Paraguay. **Comunicado de Prensa N. 72/12**, 23 jun. 2012. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2012/072.asp>. Acesso em: 13 out. 2021.

⁶⁸⁰ Tão peculiar quanto o julgamento relâmpago em 24 horas foi a posse do sucessor presidencial em 30 minutos. Conforme a ata n. 51 da sessão extraordinária do dia 22 de junho de 2012, após declarar Lugo culpado e aplicar-lhe a pena de remoção do cargo, o presidente do Senado, invocando o art. 234 c/c art. 202, 14, da Constituição paraguaia, convocou o vice-presidente da república, Federico Franco, a comparecer ao congresso dentro de 30 (trinta) minutos para prestar o juramento e tomar posse como novo presidente do Paraguai.

⁶⁸¹ FULIARO, Ana Paula. **Democracia na América Latina: enfoque especial: alternância no poder**. 2016. 313f. Tese (doutorado em Direito do Estado), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

⁶⁸² PARAGUAI. CÁMARA DE SENADORES. Resolución n° 878 – Por la que se establece el procedimiento para la tramitación del juicio político previsto en el artículo 225 de la Constitución Nacional. Disponível em: <http://digesto.senado.gov.py/ups/leyes/7821.pdf>. Acesso em: 11 out. 2021.

político, impactavam gravemente na formulação de uma defesa adequada⁶⁸³.

O julgamento pelo tribunal constitucional só ocorreria na sessão do dia 25 de junho, dias após ter deixado a presidência. Não seria despiciendo associar a perda do *timing* da decisão da Corte, descontextualizada da efervescência política, como uma opção por “decidir não decidir”, o que significa aguardar que o Legislativo decidisse a questão da forma como lhe parecesse adequada. A construção argumentativa em torno do contraditório e da ampla defesa reforça tal opção da Corte:

Considerando [...] QUE como se trata de um procedimento que tecnicamente não é jurisdiccional, as garantías propias del proceso judicial, aunque puedan ser aplicables, no lo son de manera absoluta, sino parcial, con el objeto de garantizar el debido proceso y el derecho de defensa del acusado”.⁶⁸⁴

A esse respeito, afigura-se oportuno engajar na discussão Pedro Serrano que, examinando o episódio da destituição presidencial de Lugo, identificou na atuação da Corte Suprema paraguaia uma jurisdição de exceção, argumentando que o Tribunal negou vigência ao art. 17 de sua Carta Política, que assegura o alcance do direito de defesa a todos os procedimentos de que possa advir pena ou sanção, esclarecendo que:

O dispositivo citado estende o direito de defesa do processo penal a qualquer outro tipo de processo que possa derivar pena ou sanção. No entanto, Lugo foi submetido a um julgamento em que o prazo de defesa foi exíguo, impedindo a oferta da devida dilação probatória. A cassação de mandato eletivo é uma sanção grave, ainda que realizada em processo político. É juridicamente bizarro imaginar adequado ao Estado democrático de direito a ocorrência de um processo político de impedimento sem direito à ampla defesa. O ato político não pode se realizar à margem das normas constitucionais e dos direitos mínimos da pessoa, em um Estado que se diz de direito. A expressão ‘político’ *não é alvará para que se pratiquem atos imperiais. É evidente a agressão da Corte Paraguia à sua Constituição, até pela sua própria fundamentação, ao interpretar dispositivo isolado e*

⁶⁸³ Petição inicial na Acción de inconstitucionalidad en el juicio n. 874/2012: “Fernando Armino Lugo Méndez contra Resolución n. 878 de fecha de 21 de junio de 2012 dictada por la Cámara de Senadores”. Disponível em: <https://apublica.org/wp-content/uploads/2012/11/EXPEDIENTE-874-Y-960-CORTE-SUPREMA-DE-JUSTICIA.pdf>. Acesso em: 15 out. 2021.

⁶⁸⁴ No original: “Considerando [...] QUE, como se trata de un procedimiento que técnicamente no es jurisdiccional, las garantías propias del proceso judicial, aunque puedan ser aplicables, no lo son de manera absoluta sino parcial con el objeto de garantizar el debido proceso y el derecho a la defensa del acusado”. Decisão proferida pela Corte Suprema de Justiça. Auto interlocutório n. 1533/2012. Acción de inconstitucionalidad en el juicio n. 874/2012: “Fernando Armino Lugo Méndez contra Resolución n. 878 de fecha de 21 de junio de 2012 dictada por la Cámara de Senadores”. Data de Julgamento: 25/06/2012. Disponível em: https://www.pj.gov.py/descargas/ID1-317_accion_de_inconstitucionalidad.pdf e em <https://www.csj.gov.py/jurisprudencia/>. Acesso em: 15 out. 2021.

destacado do contexto da sua Carta Magna - um erro crasso e primário de interpretação jurídica⁶⁸⁵ (Grifos no original).

À revelia da Constituição, o Senado paraguaio enquadrou as condutas de Lugo como "mau desempenho de suas funções", e afastou o presidente por maioria qualificada⁶⁸⁶, 39 votos dentre 45 possíveis. A queda de Fernando Lugo pode ser entendida como a continuação de um padrão claro em que o poder legislativo sela o destino político de presidentes minoritários, um fenômeno que se espalha na América Latina: a "expulsão" de presidentes.

Trata-se, propriamente, de interrupção de mandato eleitoral sem alteração de regime político – não há retorno a governos autoritários ou ditaduras⁶⁸⁷. Na avaliação de Daniel Jatobá e Bruno Luciano, a remoção de Lugo se trata de um caso em que o afastamento sem ruptura constitucional decorreu da perda de maioria no parlamento:

Na prática, foi um típico golpe parlamentar disfarçado de procedimento constitucional. Formalmente, a destituição do Presidente foi baseada na acusação, prevista na constituição, de 'destituição pelo não cumprimento das funções presidenciais'. No entanto, o fator decisivo foi a perda de apoio

⁶⁸⁵ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Autoritarismo e golpes na América Latina**: breve ensaio sobre jurisdição e exceção. São Paulo: Alameda, 2016, p. 147-148.

⁶⁸⁶ PARAGUAI. CÁMARA DE SENADORES. Resolución n. 881 – Por la que se separa de su cargo de presidente de la república del Paraguay o ciudadano Fernando Armindo Lugo Méndez. Disponível em: <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/5534>. Acesso em: 11 out. 2021.

⁶⁸⁷ Como aponta Juan Gabriel Tokatlian, trata-se de processo de sucessão presidencial por remoção constitucional do cargo de presidente, como ocorrera no passado com Jamil Mahuad, no Equador (2000); Hugo Chávez, na Venezuela (2002); Jean-Bertrand Aristide, no Haiti (2004); Manuel Zelaya, em Honduras (2009), dentre outros. O "novo padrão de instabilidade política", segundo Pérez-Liñán, reúne quatro ingredientes: (i) as forças armadas não estão dispostas ou são incapazes de intervir em crises, ao contrário do passado, quando eram um ator-chave na arena política, especialmente em disputas entre os poderes; (ii) a mídia aparece como "guardiã da moralidade pública", mobilizando campanhas sobre escândalos de corrupção dirigidos contra presidentes e/ou seus aliados políticos; (iii) mobilizações populares são uma variável crucial para explicar afastamentos presidenciais no contexto de campanhas anticorrupção ou crises econômicas; (iv) o legislativo que passa a assumir responsabilidade política e institucional por destituir presidentes e garantir a transferência de poder dentro dos termos existentes da Constituição. PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. **Presidential impeachment and the new political instability in Latin America** [recurso eletrônico]. Cambridge; Nova Iorque: Cambridge University Press, 2007, cap.7-8. O sociólogo Juan Gabriel Tokatlian denomina esse fenômeno de "neogolpismo" ancorado em cinco critérios: (i) liderança por atores civis, mesmo que haja apoio implícito ou cumplicidade explícita dos militares; (ii) surgimento de normalidade institucional, uma vez que os expedientes legais são usados para destituir presidentes; (iii) ausência de envolvimento de potências estrangeiras, como havia sido o caso dos Estados Unidos em quase todos os golpes anteriores a esse período; (iv) alegação de que o afastamento do presidente estava sendo usado como meio de superar ou mitigar as consequências de um impasse social e/ou político. TOKATLIAN, Juan Gabriel. El auge del neogolpismo. **La Nación**, Buenos Aires, 24 jun. 2012. Disponível em: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/el-auge-del-neogolpismo-nid1484794/>. Acesso em: 5 de out. 2021.

⁶⁸⁷ VALENZUELA, Arturo. Presidencias latinoamericanas interrumpidas. **América Latina, Hoy**, Salamanca, v. 49, p. 15-30, 08 2008.

político no Congresso, uma vez que tanto o vice-presidente Federico Franco quanto o maior partido da coalizão governista, o Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA), haviam retirado seu apoio ao Presidente. [...] A interrupção do pleno funcionamento legal das instituições democráticas foi condenada por todos os presidentes sul-americanos e seus representantes diplomáticos. A interpretação dominante era que a democracia havia sido minada e, com base na chamada “cláusula democrática”, segundo a qual o pleno funcionamento legal das instituições democráticas é condição inviolável para a continuidade da adesão, o Paraguai teve seus direitos de voto no Mercosul e na Unasul suspensos (Tradução nossa)⁶⁸⁸.

A interrupção abrupta do mandato de Fernando Lugo⁶⁸⁹, embora sob as regras constitucionais, repercutiu no campo internacional com a suspensão do Paraguai do Mercosul (Mercado Comum do Sul) e da Unasul (União de Nações Sul-Americanas). O alinhamento dos presidentes integrantes desses blocos⁶⁹⁰ em favor de Lugo, não decorreu de uma ideologia comum – de esquerda ou de direita –, mas da defesa de instituições democráticas⁶⁹¹.

Um ponto relevante que a destituição do presidente paraguaio suscita é o manejo do *juicio político* – uma ferramenta análoga⁶⁹² ao *impeachment* – no que diz

⁶⁸⁸ No original: “In practice, it was a typical parliamentary coup disguised by constitutional procedure. Formally, the dismissal of the President was based on the accusation, provided for in the constitution, of ‘impeachment for the failure to perform presidential duties’. However, the decisive factor was the loss of political support in Congress, since both Vice President Federico Franco and the largest party of the governing coalition, the Partido Liberal Radical Autêntico (Authentic Radical Liberal Party, PLRA), had withdrawn their support for the President. [...] The disruption to the full legal functioning of democratic institutions was condemned by all South American presidents and their diplomatic representatives. The dominant interpretation was that democracy had been undermined and, based on the so-called ‘democratic clause’, according to which the full legal functioning of democratic institutions is the inviolable condition for continued membership, Paraguay had its voting rights in Mercosur and Unasur suspended.” JATOBÁ, D.; LUCIANO, B.T. The Deposition of Paraguayan President Fernando Lugo and its repercussions in South American regional organizations. **Brazilian Political Science Review**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 1-26, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1981-3821201800010006>. Somente no ano seguinte (2013), com a realização de eleições e a posse de um novo presidente - Horacio Cartes -, o Paraguai foi readmitido ao Mercosul (Mercado Comum do Sul) e à Unasul (União de Nações Sul-Americanas).

⁶⁸⁹ Uma retrospectiva sobre a sucessão presidencial no Paraguai, desde 1993 até a ascensão de Fernando Lugo, em 2008, permite afirmar que apenas dois presidentes – Juan Carlos Wasmosy (1993-1998) e Nicanor Duarte Frutos (2003-2008) – permaneceram no cargo sem interrupção pelo parlamento.

⁶⁹⁰ Os artigos 2 e 5 do Protocolo de Ushuaia I preveem a suspensão de países do Mercosul em caso de quebra da ordem democrática. No ano de 2011, o Mercosul emitiu outro protocolo democrático, conhecido como Ushuaia II, que deu ainda mais poderes aos presidentes do bloco para ajudar a restaurar a estabilidade democrática naqueles países que sofrerem ruptura da ordem democrática. Nessa mesma linha, a Unasul, adotou o “Protocolo Adicional sobre Democracia” em 2010 (Protocolo da Unasul) para fortalecer e defender o Estado Democrático de Direito na região.

⁶⁹¹ JATOBÁ, D.; LUCIANO, B.T. The Deposition of Paraguayan President Fernando Lugo and its repercussions in South American regional organizations. **Brazilian Political Science Review**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 1-26, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1981-3821201800010006>.

⁶⁹² Este trabalho não acolhe a tese de que *juicio político* e *impeachment* sejam sinônimos, como se o primeiro fosse uma versão espanhola do segundo, tal como defendem alguns teóricos hispânicos:

respeito à finalidade buscada: o afastamento definitivo do Chefe do Executivo⁶⁹³.

A par da semelhança finalística, os institutos ostentam importantes diferenças. Os pontos de discrímen dizem respeito à (i) abrangência de cada um; (ii) à delimitação do objeto em cada instituto; (iii) à cominação de penalidade acessória; e (iv) à natureza da responsabilidade política, como registrado por Wagner Gundim:

[...] o *juicio político* é mais abrangente, geral, o *impeachment* é mais restrito e somente pode ser instaurado, ao menos no Brasil, no caso de prática de crime de responsabilidade. Ou seja, o *impeachment* [...] envolve uma decisão com base em um “objeto específico”, vale dizer, um fato nitidamente delimitado (neste caso, o crime de responsabilidade), que implica na subsunção da conduta do governante à hipótese descrita no texto legal. Em outras palavras: muito embora o juízo de conveniência política esteja presente no *impeachment*, este não pode ser a causa fundamentadora de sua efetivação, já que o elemento jurídico, leia-se, crime de responsabilidade, é o pressuposto central do mecanismo. O juízo político, por sua vez, [...] possui um objeto mais amplo de discussão, com hipóteses mais abertas e suscetíveis de maior campo interpretativo, aproximando-se a um verdadeiro juízo de conveniência política, em algumas situações⁶⁹⁴.

Uma fotografia analítica do excerto pode ser plasmada no quadro adiante, que condensa outras diferenciações, como as relacionadas à natureza da

SÁEZ, Manuel Alcántara; MONTERO, Mercedes García; LÓPEZ, Francisco Sánchez (Orgs.). **El poder legislativo en América Latina a través de sus normas**. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005. Nessa atoadá, igualmente se refuta o uso da expressão “juízo político” como versão aportuguesada de *juicio político*, por não haver no ordenamento brasileiro este instituto.

⁶⁹³ Pérez-Liñán atribui o rótulo de *juicio político* a “todo processo legal pelo qual o Congresso delibera a remoção do presidente de seu cargo” (Tradução nossa). PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. ¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa. **América Latina Hoy**, Salamanca, v. 26, 2000, p. 68. Para além de um recurso legal destinado a remover a figura presidencial, reforça Pérez-Liñán que se trata o *juicio político* de uma arma institucional apontada para os presidentes que ousam enfrentar uma legislatura beligerante. PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. **Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009, p. 29. Nessa senda, propõe três modelos de *juicio político* plasmados em Constituições ibero-americanas: (i) o modelo legislativo – tomado da Constituição norte-americana, no qual o Congresso remove o presidente sem depender de outras instituições; está presente no parlamento bicameral argentino, mexicano e paraguaio; (ii) o modelo judicial, no qual o Congresso autoriza a acusação contra o presidente, que é avaliada pelo poder judiciário; é típico de parlamentos unicamerais, como o previsto na Constituição da Costa Rica de 1949, em que a assembleia autoriza o processamento de uma acusação contra o presidente por 2/3 de seus membros, que é julgada perante a Corte Suprema; (iii) o modelo misto, que combina elementos de ambas as padronagens; é a realidade plasmada no Brasil e na Colômbia, que distingue entre crimes comuns, julgados pela Corte Suprema, e crimes no exercício da função pública (que no Brasil são rotulados de “crimes de responsabilidade”), julgados pelo Senado. Independentemente do modelo constitucional adotado, o efeito imediato do *juicio político* é a abertura de processo de destituição presidencial dentro da moldura desenhada pela Constituição, podendo implicar, na maioria dos casos, em suspensão do titular de suas funções enquanto perdurar o feito. PÉREZ-LIÑÁN, A. ¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa. **América Latina Hoy**, Salamanca, v. 26, 2000, p. 68. DOI: 10.14201/alh.2702. Disponível em: <https://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/2702>. Acesso em: 3 feb. 2022.

⁶⁹⁴ GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. **Recall e juízo político**: mecanismos de combate às crises de representação no Brasil. São Paulo: Liber Ars, 2018, p. 106.

responsabilidade política e à possibilidade de cominação de pena acessória (suspensão de direitos políticos), além da pena principal de afastamento do titular do cargo, na hipótese de *impeachment* segundo a receita brasileira, possibilidade não admitida para o caso de *juicio político*.

Quadro 11 - Pontos de discrimen: *Juicio político X Impeachment*

Parâmetros de comparação	<i>Juicio político</i>	<i>Impeachment</i>
Abrangência do instituto	Ampla/gênero	Restrita/espécie
Delimitação do objeto	Objeto amplo	Objeto específico
Cominação de pena acessória	Não admite	Admite
Natureza da responsabilidade política	<i>Responsability</i> <i>accountability</i>	e <i>Liability</i>

Fonte: Elaboração própria, a partir de Gundim (2018).

Para além das comparações levantadas acima, a questão de fundo está em conhecer a natureza jurídica⁶⁹⁵ do *juicio político*, se se trata de um autêntico juízo⁶⁹⁶ com submissão às garantias constitucionais relativas a processo ou se se trata de uma questão meramente política não sujeita a nenhum limite ou garantia. Nessa última hipótese, poderia ainda o legislativo dispor sobre o prazo, a forma e o rito sob medida para o caso concreto que importe suprimir alguma garantia mínima do acusado ?

Rebecca Szucs alerta para o desequilíbrio entre os poderes que o uso

⁶⁹⁵ PÉREZ, D. B. El juicio político en la Constitución paraguaya y la destitución del presidente Fernando Lugo. **Revista de Derecho Político**, Madri, n. 87, p. 356-398, mai. 2013. Disponível em: <https://encurtador.com.br/dhr09>. Acesso em: 10 out. 2021.

⁶⁹⁶ A respeito da caracterização jurídica do *juicio político* na Argentina, David Pérez esclarece que: “[...] el procedimiento para el juicio político en Argentina reviste caracteres de un auténtico proceso acusatorio que pretende ser garantista, solemne y estricto, habida cuenta de los altos cargos a los que está destinado, ya que, aunque la responsabilidad sea únicamente política, el mecanismo para su exigencia se encuentra informado por los principios de defensa, audiencia, contradicción, separación de fases instructora y de audiencia, separación del órgano instructor y decisor, período de prueba, plazos razonables, conocimiento de las acusaciones, etc, y en definitiva, su regulación es la propia de un debido proceso en consonancia con el resto de garantías constitucionales, por cuanto que el juicio político se presenta como una garantía para el acusado, que cuenta siempre con el proceso en el que se deberá probar su culpabilidad, y en el que podrá también probar su inocencia respecto de las acusaciones que se le formulen”. PÉREZ, D. B. El juicio político en la Constitución paraguaya y la destitución del presidente Fernando Lugo. **Revista de Derecho Político**, Madri, n. 87, 2013, p. 369.

comezinho da destituição por “mau desempenho”⁶⁹⁷ pode provocar quando o presidente perde o apoio da maioria do congresso, passando a “presidente minoritário”⁶⁹⁸:

Em vez de reservar essa previsão para uma categoria restrita de atos importantes, o Congresso paraguaio optou por interpretar o “desempenho ruim” de forma ampla. Após este precedente, qualquer futuro presidente paraguaio que perder a aprovação da maioria absoluta do Congresso poderá ser removido da noite para o dia por qualquer coisa que o Congresso considere “mau desempenho”. Isto constitui uma perigosa redução de balizas para um ato tão sério como a destituição de um chefe de estado. Elimina os princípios fundamentais da separação de poderes e freios e contrapesos estabelecidos na Constituição paraguaia e essenciais para uma democracia presidencial forte e estável (Tradução nossa)⁶⁹⁹.

Claramente, a previsão constitucional de “mau desempenho”, deveria ser interpretada de forma restritiva e com o máximo de rigor possível, pois de outro modo, se prestaria a dar guarida à mera opinião partidária contrária à atuação presidencial, deformando o espírito da norma⁷⁰⁰. Para conter o efeito que o uso banalizado do instituto possa provocar - equivalente a um voto de desconfiança no sistema parlamentar -, há quem proponha a alteração da expressão “mau desempenho” por “violação constitucional”⁷⁰¹.

⁶⁹⁷ Outro país da América Latina a utilizar o critério de “mau desempenho” para remover um presidente eleito é a Argentina. No levantamento de Szucs, quinze das dezoito Constituições latino-americanas estudadas preveem, especificamente, a destituição presidencial por cometimento de crime. Sete outras Constituições autorizam a destituição de um presidente por violação à Constituição. SZUCS, R. A democracy’s “poor performance”: the impeachment of Paraguayan president Fernando Lugo. **The George Washington International Law Review**, Washington, v. 46, n. 2, 2014, p. 410.

⁶⁹⁸ Trata-se de expressão utilizada por Arturo Valenzuela e Gabriel Negretto para designar a situação em que o presidente perde a maioria no parlamento. VALENZUELA, Arturo. Presidências latinoamericanas interrompidas. **América Latina, Hoy**, Salamanca, v. 49, p. 15-30, 08 2008. NEGRETTO, G.L. Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America. **Latin American Politics and Society**, Coral Gables, v. 48, n. 3, p. 63-92, 2006.

⁶⁹⁹ No original: “Instead of reserving the provision for a narrow category of egregious acts, the Paraguayan Congress chose to interpret “poor performance” broadly. Following this precedent, any future Paraguayan president that loses the approval of an absolute majority of Congress could be removed overnight for anything that Congress deems “poor performance.” This constitutes a dangerous lowering of the bar for an act as serious as deposing a head of state. It eliminates the fundamental principles of separation of powers and checks and balances that are established in the Paraguayan Constitution and essential to a strong and stable presidential democracy”. SZUCS, R. A democracy’s “poor performance”: the impeachment of Paraguayan president Fernando Lugo. **The George Washington International Law Review**, Washington, v. 46, n. 2, 2014, P. 410. Disponível em: <https://www.proquest.com/scholarly-journals/democracys-poor-performance-impeachment/docview/1618111426/se-2?accountid=12217>. Acesso em: 10 out. 2021.

⁷⁰⁰ PÉREZ, David, *op.*, *cit.*, p. 371.

⁷⁰¹ O argumento trazido por Szucs, a pretexto de conferir mais poder e independência para o Executivo, se assenta na premissa de que, para criar um equilíbrio de poder mais democrático entre Executivo e Legislativo, seria necessário alterar o art. 225 da Constituição, substituindo “mau

Contudo, sem remover o frescor político que a mudança terminológica possa trazer, parece mais razoável dirimir a questão descrevendo as condutas tipificadoras de má performance na função presidencial, como por exemplo, praticar um ato que a constituição reserve exclusivamente a outro ramo do governo, ou ainda avaliar o mecanismo de destituição de juízes, previsto no art. 253 da Constituição e regulamentado pela Lei 3759/2000, conhecida como a “Lei de *impeachment* Judicial”. O art. 14 dessa norma enquadra como “mau desempenho de deveres” para julgar e remover um juiz, vinte e uma condutas, como por exemplo, violar a Constituição, exibir parcialidade e cometer atos imorais na vida pública ou privada. A descrição das condutas limita a margem interpretativa do aplicador às balizas legais e coíbe a prática de excessos no seu manejo.

Não resta dúvida que o parlamento vulgarizou o critério de “mau desempenho” para remover o presidente em caráter definitivo, interpretando a falta de boa *performance* no cargo como um voto de desconfiança⁷⁰², próprio da receita parlamentar de governo. A diferença está em que o governo é eleito pelo legislativo no sistema parlamentar e por dele removido em caso de discordância sobre as escolhas de governo, enquanto na receita presidencial, o governo é eleito por escrutínio popular, não podendo ser removido pelo legislativo por discordar sobre como devam ser geridos os negócios do Estado. O *indirizzo político* pertence ao presidente e deve ser exercido sem temor de ser removido do cargo.

desempenho” por “violação constitucional. A mudança seria instrumentalizada por uma emenda constitucional aprovada por 2/3 de cada casa legislativa e submetida a referendo popular, conforme o art. 290 da Constituição. É certo, porém que tal emenda não traria automaticamente a estabilidade política e o equilíbrio aos poderes, não eliminaria completamente a capacidade de o Congresso remover arbitrariamente o executivo, na medida em que ele poderá dar seguimento a acusações que são falsas e infundadas. Contudo, a emenda eliminaria o padrão arbitrário para destituição presidencial e, nesse sentido, é um alento para o equilíbrio justo de poder no Paraguai. SZUCS, R. A democracy’s “poor performance”: the impeachment of Paraguayan president Fernando Lugo. **The George Washington International Law Review**, Washington, v. 46, n. 2, p. 409-436, 2014.

⁷⁰² Nesse sentido, argumentou Szucs que o manejo da ferramenta de destituição “por ações tão pequenas e insignificantes é inédito na América Latina. Apenas cinco outros presidentes foram destituídos (e apenas um posteriormente deposto) na região desde a nova onda de democracia, que já dura três décadas - todos sob a acusação de peculato, roubo, corrupção ou delito oficial. As acusações contra Lugo não chegaram ao nível do que deveria ser uma infração “passível de destituição” nas democracias presidenciais (Tradução nossa). No original: “[...] for such minor and insignificant actions is unprecedented in Latin America. Only five other presidents have been impeached (and only one subsequently ousted) in the region since the new wave of democracy three decades ago—all on charges of Embezzlement, theft, corruption, or official wrongdoing. The charges against Lugo did not rise to the level of what should be an “impeachable offense” in presidential democracies”. SZUCS, R. A democracy’s “poor performance”: the impeachment of Paraguayan president Fernando Lugo. **The George Washington International Law Review**, Washington, v. 46, n. 2, 2014, p. 430.

Analísado o instituto sob a perspectiva da separação de poderes⁷⁰³, cujo desenho está plasmado no art. 3º daquela Constituição, inspirado na doutrina clássica de Montesquieu, o *juicio político* motivado por “mau desempenho” confere um peso político maior ao Legislativo em relação ao Executivo. Em desvantagem por não dispor de uma ferramenta política semelhante para conter os abusos do Legislativo - a Constituição paraguaia de 1992 assim como a Constituição brasileira de 1988 não preveem a dissolução do congresso -, a permanência do chefe do Executivo no poder dependerá de suas alianças com o parlamento.

O *juicio político* e o *impeachment* decorrem de dois sistemas de responsabilização política admitidos no regime presidencial⁷⁰⁴: um, eminentemente político e o outro, político-jurídico. No Paraguai, a responsabilidade que ultima o processo de destituição é essencialmente política, enquanto no Brasil essa responsabilidade é política e jurídica, porque se exige a prática de crime de responsabilidade, para sua verificação – aliás, crime, propriamente não é, trata-se de infração político-administrativa.

Sob a perspectiva política e constitucional, as experiências com a destituição de presidentes expuseram algumas fraturas na democracia provocadas por arranjos políticos entre poderes desbalanceados. A par disso, algumas considerações podem ser formuladas:

- (i) A harmonia entre os poderes é um elemento do teorema de Montesquieu precarizado nos cenários políticos investigados. Mas não só. Faltam contrapesos mútuos. Embora o desenho constitucional concentre poderes no Executivo, municia o parlamento com uma arma política letal ao presidente: a destituição – por *impeachment* ou *juicio político*. De outro lado, o Executivo não dispõe de mecanismo constitucional para dissolver o parlamento. A sobrevivência política no cargo passa a depender da

⁷⁰³ “Artículo 3. Del Poder Público. El pueblo ejerce el Poder Público por medio del sufragio. El gobierno es ejercido por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en un sistema de independencia, equilibrio, coordinación y recíproco control. Ninguno de estos poderes puede atribuirse, ni otorgar a otro ni a persona alguna, individual o colectiva, facultades extraordinarias o la suma del Poder Público. La dictadura está fuera de la ley”. Cf. Constitución de la República del Paraguay. Disponível em: <https://encurtador.com.br/gnoL4>. Acesso em: 10 out. 2021.

⁷⁰⁴ SHIRADO, Nayana. **Sistemas de governo x responsabilização política**: a responsabilidade política nas receitas de governo presidencial e parlamentar. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2009, p. 122.

habilidade em formar alianças suficientes (1/3) para neutralizar iniciativas de destituição;

- (ii) A atuação do poder Judiciário não se mostrou capaz de conter o abuso no manejo do *juicio político*, no caso paraguaio em que a Corte Constitucional tardou em julgar a demanda posta pelo presidente, a fim de ver, como espectadora e do lado de fora, o imbróglio ser resolvido pelo parlamento;
- (iii) O rito sumaríssimo aplicado para o afastamento de Lugo desafia a Constituição e a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, uma vez que não consigna prazo razoável para o exercício do contraditório e da ampla defesa;
- (iv) A discricionariedade do parlamento paraguaio ao considerar as condutas do presidente como “mau desempenho de suas funções” exige algum balizamento do Judiciário, com foco no aperfeiçoamento dessa ferramenta constitucional de uso extraordinário. Sem transferir o juízo político para as Cortes, é preciso pensar no judiciário como instância-garante dos valores da democracia para coibir o abuso parlamentar em uma dinâmica de freios e contrapesos voltada ao equilíbrio do exercício das prerrogativas de cada poder.

CAPÍTULO 3 PARTIDOS POLÍTICOS NA DINÂMICA DEMOCRÁTICA LATINO-AMERICANA

Neste capítulo, abrem-se dois flancos de investigação no tocante ao papel desempenhado pelos partidos políticos latino-americanos - o democrático e o anti-democrático -, inspirados na função ambivalente das siglas para o vicejo e a ruína da democracia. Segundo Maurice Duverger, os partidos, “de uma parte, servem para organizá-lo sem que ninguém possa substituí-los nessa função, de outra parte, contém em si um certo número de venenos, capazes de destruí-la ou [...] deformá-la”⁷⁰⁵.

Nesse ponto, destaca-se a luta pela afirmação da democracia na América Latina ao longo do século XX, a partir de uma incursão histórica interseccionada pela regulação jurídica das legendas partidárias na paisagem brasileira, argentina e chilena. Examina-se o papel dos partidos políticos como hospedeiros de forças antide-mocráticas que se apropriam de suporte ideológico, financeiro, eleitoral e parlamentar para colocar em marcha sua estratégia de aniquilamento da democracia.

3.1 Papel da regulamentação partidária na dinâmica democrática da região

A dinâmica democrática aqui referida diz respeito ao processo de competição⁷⁰⁶ pelo poder pela via institucional, isto é, por meio de eleições livres, justas e competitivas, segundo o clássico *standard free and fair elections*. Nesse sentido, os partidos participam dessa dinâmica, na medida em que competem entre si por cargos políticos, em conformidade com as balizas constitucionais e legais impostas pelo Estado⁷⁰⁷. A providência inicial para ser admitido na disputa pelo poder político é o nascimento jurídico segundo as regras do Estado Democrático de Direito. Sob essa orientação, a legenda deve se constituir como pessoa jurídica e observar os princí-

⁷⁰⁵ Esta é a lição de Maurice Duverger exortada no artigo “Partis politiques et Démocratie”, publicado na revista *Vie Intellectuelle* em 1946, referido por Manoel Gonçalves Ferreira Filho em “Sete vezes democracia”. FERREIRA FILHO, Manoel. **Sete vezes democracia**. São Paulo: Convívio, 1977, p. 30.

⁷⁰⁶ MIRANDA, Jorge. Os partidos políticos no regime democrático. **Revista Populus**, Salvador, n. 7, 2019, p. 164.

⁷⁰⁷ Não se desconhece que outros *players* políticos, ao lado das legendas também participam da dinâmica democrática, como os eleitores e as instituições. A exclusividade reconhecida aos partidos está no monopólio da oferta de candidaturas e em seu consectário lógico, no monopólio da representação política.

pios insculpidos na Constituição Política do Estado e nas normas infraconstitucionais pertinentes à organização e funcionamento partidário. Esse é o caminho básico para a admissão institucional de partidos no jogo político-eleitoral.

A importância da regulação estatal reside na fixação de marcos jurídicos sob os quais os partidos deverão operar, desde sua formação, organização e funcionamento, seus poderes e limites, seus direitos e deveres, até sua estrutura e princípios. A juridicização determina, portanto, as esferas de atuação, prerrogativas e limitações que orientam a atuação das agremiações partidárias.

Observa-se, contudo, que a regulação jurídica das legendas, na paisagem mundial e na latino-americana, é um tema absorvido há pouco tempo no âmbito jurídicos, por razões teóricas, estruturais e mesmo por rejeição sistemática de juristas e legisladores em tratar dos partidos políticos e dos temas que orbitam sua existência, a despeito de estudos percucientes de sociólogos e cientistas políticos. Alguns países da região, como Equador, Colômbia, Nicarágua, Honduras, República Dominicana, Paraguai e Uruguai palmilharam o caminho da indiferença aos partidos:

Na Nicarágua, por exemplo, nem as constituições de 1838 e 1858, nem as normas ordinárias que naquele momento histórico regulavam as questões eleitorais continham a menor referência aos partidos políticos. Da mesma forma, a primeira Constituição Política da República Dominicana, adotada em 16 de novembro de 1844, consagrou uma ampla lista de direitos, liberdades e garantias fundamentais (Capítulo II, Título III), entre os quais o direito à participação política, mas nenhum artigo desse texto fundamental fez menção específica aos partidos políticos. Por sua vez, no Uruguai, a Constituição de 1918 pressupunha a ação dos partidos, mas sem se referir a eles. [...] Em uma fase posterior das reformas constitucionais, vários países latino-americanos começaram a incluir menções em termos gerais a partidos políticos. [...] Nas primeiras décadas do século XX, em outros países há menções relacionadas aos partidos políticos na legislação: na Bolívia no Regulamento Eleitoral de 1908, no Panamá no Código Administrativo de 1916, no México na Lei Eleitoral de 1916, na República Dominicana na Lei Eleitoral de 1923 [...] (tradução nossa)⁷⁰⁸.

Segundo a clássica lição de Maurice Duverger, em 1850, nenhum outro país, salvo os Estados Unidos, contava com partidos políticos no sentido moderno da palavra, dado que as legendas começaram a se estruturar com o *Reform Bill* do Reino Unido (1831), passando, a partir de 1850, a funcionar nos demais países, e a ocupar

⁷⁰⁸ ZOVATTO, Daniel. Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina: Lectura regional comparada. In: FONTAINE, Arturo; LARROULET, Cristián Larroulet; NAVARRETE, Jorge; WALKER, Ignacio (eds.). **Reforma de los partidos políticos en Chile**. Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica; CIEPLAN, 2008, p. 164-165.

um papel-chave no jogo democrático⁷⁰⁹. Sob esse prisma, regular, juridicamente, o funcionamento das legendas tornou-se um exercício imperativo nos sistemas políticos modernos, para fortalecer o pluralismo, a representatividade e atender às demandas de uma cidadania cada vez mais crítica e exigente. No campo da regulação constitucional, anotou Karl Loewenstein que “a maioria das Constituições ignora expressamente os partidos políticos e, conseqüentemente, não os considera como detentores oficiais e legítimos do poder”⁷¹⁰, a despeito da “capacidade de mobilizar e ativar os destinatários”⁷¹¹ desse mesmo poder.

A existência e o funcionamento de agremiações são pautas que importam para os processos políticos de regimes democráticos e de regimes autoritários, como frisou Loewenstein, na medida em que atuam na designação dos detentores do poder e, mesmo na modelagem de partido-único⁷¹², trata-se de um instrumento indispensável para o único detentor do poder – líder autocrático – influir sobre os seus destinatários.

Na paisagem latino-americana, os partidos políticos adentraram nas Constituições apenas no século XX – daí falar-se em constitucionalização tardia, depois de serem “demonizados” desde suas origens e de suportarem a relativização de sua im-

⁷⁰⁹ DUVERGER, Maurice. **Os Partidos políticos**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

⁷¹⁰ LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Barcelona: Ariel, 2018, p. 37.

⁷¹¹ Idem.

⁷¹² O partido único (ou dominante) e os órgãos corporativos tornaram-se os pilares de sustentação pela via institucional dos regimes autoritários instalados na América Latina no período entreguerras conhecido como “a era do fascismo”. A criação de um partido político único ajudaria o ditador de ocasião a consolidar sua ingerência política em diferentes níveis de governo, e assim, viabilizar sua permanência no poder. Sob essa orientação, multiplicaram-se na região os partidos oficiais sob diferentes rotulagens. O Brasil não teve nenhum partido oficial, diferentemente do Paraguai, Bolívia e Peru, que tiveram um partido único, e Chile e México com seus partidos corporativos, como registra Antônio Costa Pinto: “O modelo dominante era o de os construir a partir de cima, com base numa unificação mais ou menos forçada da coligação vencedora. No Paraguai, Stefanich, que energia como o homem forte do governo, foi a principal figura por trás da criação do UNR como novo partido oficial do regime em novembro de 1936, tornando-se o primeiro Presidente de um partido que tinha sido criado por ‘convite’ de um ditador, Rafael Franco. Na Bolívia, Toro tentou criar um partido dominante, o PSE. No Peru, Sánchez Cerro criou a UR. O Estado Novo de Vargas no Brasil foi talvez o único regime a se consolidar sem um partido. O LCN enfrentou a oposição de muitos membros da elite regional e Vargas receava que qualquer novo partido poderia criar um foco de tensões que poderia enfraquecer o seu controle do poder. Os “partidos corporativos”, tais como o CRAC de Ibáñez, foram uma minoria. Combinação de instituição corporativa e partido político, e com representação parlamentar, o CRAC servia como órgão representativo ao lado de partidos num congresso controlado. A exceção foi o caso paradigmático do PRM de Cárdenas no México, o único partido “corporativo” dominante que se consolidou, ainda que com origens políticas e uma legitimidade ideológica muito diferente das mencionadas acima, estando mais próximo do nacionalismo, do secularismo e do desenvolvimentismo, associado com a esquerda do espectro político”. COSTA PINTO, Antônio. **A América Latina na era do fascismo**. Porto Alegre: EdPUCRS, 2021, p. 141-142.

portância⁷¹³. A primeira constitucionalização ocorreu durante a “década infame”, em 1934 no Uruguai. A partir dos anos de 1940, as legendas foram absorvidas pelas Constituições latino-americanas até que em 1994, a última a fazê-lo foi a da Argentina.

Em paralelo ao movimento de expansão de direitos – liberdade de expressão, de associação e de reunião – as agremiações ocuparam uma posição cada vez mais central no tabuleiro político da região, de maneira que a constitucionalização partidária dominou o período da terceira onda da democracia (1970-1990), como se observa no quadro reproduzido adiante de Daniel Zovatto.

Quadro 12 - A entrada constitucional dos partidos políticos na América Latina

País	Ano de inclusão na Constituição Política
Uruguai	1934
República Dominicana	1942
Equador	1945
Guatemala	1945
Brasil	1946
Panamá	1946
Costa Rica	1949
El Salvador	1950
Honduras	1957
Bolívia	1961
Venezuela ¹	1961
Paraguai	1967
Chile	1970

⁷¹³ ZOVATTO, Daniel. Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina: Lectura regional comparada. In: FONTAINE, Arturo; LARROULET, Cristián Larroulet; NAVARRETE, Jorge; WALKER, Ignacio (eds.). **Reforma de los partidos políticos en Chile**. Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica; CIEPLAN, 2008, p. 159.

México	1977
Peru	1979
Nicarágua ²	1979
Colômbia	1991
Argentina	1994

1 De acordo com Allan Brewer-Carías (Caso nacional em Zovatto, 2006), embora seja verdade que a Constituição de 1961 estabeleceu pela primeira vez o direito político de os cidadãos se associarem em partidos políticos (art. 114), prevendo princípios básicos para assegurar o seu caráter democrático, nota-se que foi na Constituição de 1947 que se fez pela primeira vez referência aos partidos políticos, ao consignar no artigo 83 que "a lei regulamentará o princípio da representação proporcional das minorias e assegurará que nenhum partido ou agrupamento político predomine nos órgãos eleitorais". Neste sentido, pode afirmar-se que na Venezuela a referência constitucional aos partidos teve início na década de 1940.

2 A rigor, em 1979 não existia uma Constituição Política, mas sim um Estatuto de Direitos e Garantias dos Nicaraguenses que funcionava como tal, e cujo artigo 25 consagrava o direito de organizar partidos ou agrupamentos políticos ou de fazer parte deles. Formalmente falando, a Constituição que plasma, expressamente, tal direito é a Constituição Política de 1987 no artigo 55.

Fonte: Zovatto (2008, p. 167), tradução nossa.

Ainda na terceira onda da democracia, o regime jurídico das legendas ganhou uma regulamentação legal detalhada. É que a maioria das transições democráticas teve como ponto de partida a realização das chamadas "eleições de abertura", que foram pleitos descritos como livres e justos, mas que sublinharam a necessidade de profundas reformas institucionais e políticas com vista à superação da exclusão política ainda presente, ou seja, de ampliação da competição partidária, alargamento da participação política e de garantia do pluralismo e da representação.

Assim, a constitucionalização dos partidos na região ganhou um novo ímpeto: de consolidação nos países onde já estava em curso, e de regulamentação naqueles onde ainda não havia atingido essa fase. Desse estado de coisas, além da norma constitucional, produziu-se um arcabouço legal constituído de leis eleitorais, leis de partidos políticos e códigos eleitorais, que direta ou incidentalmente tratavam do funcionamento partidário no âmbito *interna corporis*, no processo eleitoral, no governo e no parlamento.

É preciso registrar que a crescente presença das agremiações na vida pública e o reconhecimento de sua importância para o processo político recrudesceram o controle estatal sobre a atividade das legendas, fazendo que, ao longo do processo

de constitucionalização, muitos países disciplinassem critérios de exclusão de algumas siglas do jogo político, sobretudo fundados no componente ideológico.

Esse foi o caso do Partido Comunista em toda a América Latina. Sob o fundamento de que as agremiações não devem defender princípios contrários aos fundamentos da Constituição Política, da ordem pública ou da ordem democrática, países como Guatemala (1946), Costa Rica (1949), Chile (1980) e Paraguai (1982) excluíram a possibilidade de participação e representação de grupos identificados com a ideologia comunista, e daqueles que tinham algum nível de organização internacional⁷¹⁴. O advento da democracia encarregou-se de remover essa visão discriminatória do complexo normativo dos Estados e assegurar maior pluralismo e igualdade de oportunidades entre os partidos nas disputas eleitorais.

No essencial, interessa gizar o resultado do processo de regulação jurídica dos partidos políticos na América Latina: todos os países da região, hoje, regulam, em maior ou menor grau, os temas de interesse de suas hostes partidárias: cláusula de reeleição, cláusula de desempenho eleitoral ou de barreira, sistema eleitoral proporcional e majoritário, ampliação do sufrágio, condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade, definição do tamanho das circunscrições, período de campanha eleitoral, tempo de propaganda eleitoral e partidária no rádio e na TV e processamento da escolha de candidatos mediante eleições primárias internas, dentre outras pautas relevantes.

À guisa de síntese, a construção de um arcabouço jurídico aos partidos políticos latino-americanos repercute na dinâmica democrática na região, na medida em que as regras jurídicas plasmadas na Constituição e em leis esparsas de cada país, além de instituir prerrogativas e limitações, orientam e reforçam a atuação das legendas para a conquista do poder pela via institucional em eleições livres, justas e competitivas.

⁷¹⁴ ZOVATTO, Daniel. Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina: Lectura regional comparada. In: FONTAINE, Arturo; LARROULET, Cristián Larroulet; NAVARRETE, Jorge; WALKER, Ignacio (eds.). **Reforma de los partidos políticos en Chile**. Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Projectamérica; CIEPLAN, 2008, p. 166-167.

3.2 Indicativo histórico sobre as agremiações partidárias latino-americanas

Os partidos políticos estão presentes na América Latina desde os primórdios da independência colonial espanhola e portuguesa, como organizações que se desenvolveram entre os séculos XIX e XXI, a partir de diferentes padrões sociais e políticos, no tempo e no espaço próprios. Apesar disso, não há dentro deles, fenômenos diferentes dos seus homólogos ocidentais, nem o seu papel na política é diferenciado: as hostes partidárias latino-americanas são, também, grupos de indivíduos que, compartilhando princípios programáticos e assumindo uma estrutura organizacional mínima, vinculam a sociedade e o regime político, de acordo com as regras prefixadas por esse regime, para obter posições de poder ou influência por meio de eleições⁷¹⁵.

Superada a onda de ditaduras na década de 1930 -, para citar Brasil, Argentina e Chile – calcadas no personalismo da liderança política e no militarismo, a luta pela democracia na segunda parte do século XX, forjaria novos partidos, regimes jurídicos e arranjos partidários para superar os anos de chumbo e consolidar a democracia. A despeito de reunirem condições sociais e econômicas relativamente semelhantes, gozarem de um sistema político presidencial enraizado, e transitarem, quase simultaneamente, para a redemocratização na terceira onda política da democracia⁷¹⁶ (1970-1990), não se pode falar em uma receita partidária comum a todos os países da região⁷¹⁷, na medida em que a variabilidade de arranjos entre sis-

⁷¹⁵ SÁEZ, Manuel Alcántara. **Partidos políticos en América latina**: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros. Barcelona: CIDOB, 2004, p. 11. Manuel Sáez revela que o “surgimento dos partidos latino-americanos se deveu à necessidade de assegurar o funcionamento do regime político em caráter nacional, [...] em reforço à ideia que rechaça a excepcionalidade da conjuntura latino-americana. A grande maioria de partidos surgiu como consequência de objetivos eleitorais. Embora tenha havido circunstâncias históricas que impulsionaram o nascimento de alguns partidos, em decorrência de processos revolucionários ou de situações de contestação a momentos profundamente autoritários ou excludentes, os partidos foram criados para responder a uma eleição”. SÁEZ, Manuel Alcántara. **Partidos políticos en América latina**: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros. Barcelona: CIDOB, 2004, p. 18-19, tradução nossa.

⁷¹⁶ HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda**: a democratização no final do século XX. São Paulo: Ática, 1994.

⁷¹⁷ No mesmo sentido Manuel Sáez assinala que, dadas as diferenças, por vezes extremas, entre os países da região, entre os partidos dentro de um mesmo país e entre períodos históricos, não se podem estabelecer visões dominantes, únicas e generalizantes a respeito do quadro partidário latino-americano. SÁEZ, Manuel Alcántara. **Partidos políticos en América latina**: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros. Barcelona: CIDOB, 2004, p. 11-12. Um retrato da inexistência de padrões pode ser verificado no caso de desalinhamento partidário – a distância entre os eleitores de um país e seus partidos políticos, a denotar uma falta de enraizamento das siglas entre os eleitores nos países que pertencem à terceira onda democrática – as “jovens democracias”

temas partidários e sistemas eleitorais desenharam, historicamente, um mosaico de configurações partidárias.

Os indicativos históricos se conectam à democracia militante e ao problema de pesquisa, na medida em apresentam uma incursão desde a gênese dos partidos latino-americanos nas paisagens recortadas, com destaque para o manejo da proscrição partidária não como estratégia para defender a democracia, mas como ferramenta antidemocrática operada por governos autoritários para suprimir o pluralismo e organização política dos cidadãos e assegurar a manutenção de ditadores no poder. O extenso detalhamento em cada caso se conecta à necessidade de demonstrar o legalismo autoritário focalizado na restrição à liberdade de criação, organização e funcionamento das agremiações, em um ambiente hostil ao vicejo de ideias políticas contrárias ao regime ditatorial.

3.2.1 Trajetória brasileira: das facções políticas imperiais à era das federações partidárias

Na largada, é preciso frisar que a concepção moderna de partido político, como organização social atrelada ao ciclo eleitoral e parlamentar, vocacionada para a conquista do poder político e seu exercício, remonta ao século XIX⁷¹⁸, quando do próprio desenvolvimento da democracia, notadamente da extensão do sufrágio popular e das prerrogativas parlamentares, segundo uma dinâmica peculiar: principiou com a criação de grupos parlamentares, seguida de comitês eleitorais⁷¹⁹ e da formação de um elo permanente entre eles.

em contraposição às “democracias consolidadas”. Na América Latina, esse fenômeno foi estudado por uma legião de cientistas políticos que concluiu não ser possível examinar o fenômeno do desalinhamento em relação ao conjunto de países latino-americanos, em razão de suas diferentes combinações de sistemas partidários e eleitorais. Cf. ALBALA, A. VIEIRA, S. M. ¿Crisis de los partidos en América Latina? El papel de los partidos políticos latinoamericanos en el escenario reciente. **Política - Revista de Ciência Política**, [s./l.], v. 52, n. 1, 2014. p. 145-170. CARRERAS, M.; MORGENSTERN, S.; SU, Y.-P. Refining the theory of partisan alignments: evidence from Latin America. **Party Politics**, [s./l.], jul. 2013. p. 1-15. GIMENES, Éder Rodrigo. **Eleitores e partidos políticos na América Latina**. Curitiba: Appris, 2017.

⁷¹⁸ DUVERGER, Maurice. **Os Partidos políticos**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970, p. 19-20. SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 23-50.

⁷¹⁹ O mecanismo formativo de um partido político operou no século XIX segundo a dinâmica descrita por Maurice Duverger: “Quanto mais as assembleias políticas veem desenvolver-se suas funções e sua independência, tanto mais os seus membros se ressentem da necessidade de se agruparem por afinidades a fim de agirem de comum acordo; quanto mais o direito de voto se estende e se múltipla,

A complexidade desse tipo de organização política a diferencia, portanto, de grupamentos sociais de outra natureza - clubes, comitês, sindicatos, associações - e de arregimentações, estruturalmente, inorgânicas (facções ou grupos). Sob o prisma terminológico, portanto, não se pode falar em partidos políticos no Brasil-Império, período no qual se alternaram no poder facções políticas⁷²⁰ movidas por interesses ainda atrelados ao trabalho escravizado, ao sufrágio censitário, à instituição de uma religião oficial ao Estado, e a “outros elementos componentes de nossa organização política, [...] retrógrados, em relação às doutrinas mais avançadas”⁷²¹ em circulação àquele tempo.

O advento da República implicou o recrudescimento da mentalidade anti-partidária em relação à formação de legendas nacionais. O ideal republicano de autonomia estadual restou plasmado na Constituição de 1891, cujo art. 65, 2º, expressamente atribuiu aos Estados “em geral, todo e qualquer poder ou direito, que lhes não for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição”. A partir do Texto de 1891 e do contexto histórico, criaram-se condições para o agigantamento político das forças sociais e econômicas presen-

tanto mais se torna necessário enquadrar os eleitores por comitês capazes de tornar conhecidos os candidatos e de canalizar os sufrágios em sua direção. DUVERGER, Maurice. **Os Partidos políticos**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970, p. 20.

⁷²⁰ As doutrinas, tendências e ideologias que atravessaram as diferentes fases políticas brasileiras padeceram de um ambiente propício à organização partidária desde o “descobrimento” até o século XIX. Como enuncia Afonso Arinos foram todas amalgamadas sob a denominação de “facções”: “Nacionalistas (portadores de uma consciência nacional) existiam desde as lutas contra a Holanda; partidários da Independência e mesmo da República podem ser encontrados no século XVIII, pelo menos desde a Inconfidência; liberais-constitucionalistas e republicano-democratas, desde os alvares do século XIX e, neste particular, as associações secretas tiveram grande importância. Mas não havia partidos verdadeiros que exprimissem estas variadas posições políticas. O que existia eram, repetimos, simples facções”. FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. 3 ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980, p. 25-26. O início da vida partidária brasileira iniciou-se com a abdicação de Dom Pedro I, como aponta José Carlos Francisco: “Embora no Império tenham existido facções pré-partidárias (como os “corcundas” ou Partido Português e o Partido da Independência ou Partido Brasileiro), o Período Regencial (com a abdicação de D. Pedro I) dá início à vida partidária brasileira com o Partido Liberal (exaltados, farroupilhas, jurujubas ou radicais), o Partido Conservador (moderados ou chimangos) e o Partido Caramuru (restauradores ou monarquistas)”. FRANCISCO, José Carlos. Traços históricos dos partidos políticos: do surgimento até a segunda era da modernidade. **Estudos Eleitorais**, Brasília, DF, v. 5, n. 1, p. 79-86, jan./abr. 2010. p. 81.

⁷²¹ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. 3 ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980, p. 23. Argumenta Afonso Arinos que, mesmo que “identifiquemos grupos e até associações políticas antes da Independência e da Constituição [de 1824]” e que a disputa “pela predominância de certos interesses sociais sobre outros, dentro do organismo do Estado”, se trate sempre de “uma luta política e de grupos políticos”, independentemente do regime político adotado pelo Estado, não se pode denominar de “partidos”, no sentido técnico constitucional, tais grupos, mas apenas de “facções”. FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. 3 ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980, p. 25.

tes nas províncias. O poder federal, não podendo se valer de partidos nacionais como instrumento de governo, buscou, assim, nos partidos estaduais, um mecanismo para operar nos Estados⁷²².

Nascia com os partidos republicanos mineiro e paulista a “política dos governadores” ou “política dos Estados”⁷²³ sustentada no arcabouço econômico-caudilhistas: o flanco econômico assentado na monocultura exportadora cafeeira, cujos maiores produtores eram São Paulo e Minas Gerais, e o veio caudilhistas, na dominação política de aristocracias coronelistas, manipuladoras dos resultados eleitorais⁷²⁴. A derrocada da “política dos governadores” - cujo principal sintoma foi o rebrote da mentalidade partidária nacional -, e, por conseguinte, a queda da primeira República com os partidos estaduais, estão diretamente relacionadas à decadência da lavoura cafeeira.

Afonso Arinos pondera que a ausência de partidos políticos no Brasil é tributada à viciosa legislação apoiada no sistema eleitoral então vigente, de voto a descoberto e representação majoritária. Alinhado à mentalidade partidária nacional, era

⁷²² Idem, p. 56.

⁷²³ Os dois partidos estaduais republicanos – o mineiro e o paulista – tiveram, de fato, uma função nacional: dominavam o país com o fito de “garantir a autoridade superior do Chefe de Estado, sem o que a desordem política republicana teria sido muito maior do que foi”. Descreve Afonso Arinos que, “na primeira República, a política dos Estados foi, no fundo, [...] a política dos grandes Estados. Ela representou [...] um novo processo de centralização. Debaixo da capa federal havia o corpo nacional, cuja unidade precisava se apoiar em alguma coisa, na falta de partido nacional. E esta coisa foi o rotativismo mineiro-paulista no poder”. FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. 3 ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980, p. 58-59.

⁷²⁴ A fraude eleitoral e a crítica ao processo de escolha de representantes por meio de eleições foram eternizadas no conto machadiano “A Sereníssima República”. Trata a obra da implantação de um modelo político para uma comunidade aracnídea alcançar um patamar de vida melhor: uma república. Inspirado na “Sereníssima República” de Veneza, que não mais existia ao tempo em que o conto foi escrito, o único critério para eleição do aracnídeo dirigente seria a retirada de uma bola de dentro de um saco, contendo o nome do escolhido. Ocorre que começaram a aparecer duas bolas com o mesmo nome dentro do saco. Mudaram o formato do saco, que passou a triangular e depois a quadrado. Apareceram nomes incompletos inscritos nas bolas. Passaram a contar com um intérprete oficial – um filólogo – para dirimir as dúvidas sobre os nomes incompletos e dar uma “correta” destinação aos votos. Proibiram a inscrição de nomes incompletos e fizeram um saco com fio mais fino para se enxergar o que havia dentro. O candidato subornava o oficial que fazia o sorteio, até que fosse pega a bola com o nome que lhe interessava. Os partidos políticos eram um caso à parte: curvilíneo, retilíneo e anti-curvilíneo: não se visualizava uma identificação partidária consistente. Muitas fraudes ocorreram até que o aracnídeo Erasmus clamasse a chegada de Ulisses (a sabedoria), para findar com o epílogo: enquanto o homem não se converter em um ser moral, mudanças institucionais serão inúteis, porque seguirá dominado por seus interesses. Escrito no final do século XIX (1882), antes, portanto, do advento da República brasileira (1889), a sociedade das aranhas (individualista) era a metáfora do Brasil, enquanto a sociedade das formigas (coletivista) era a representação europeia, do *standard* de cidadão que sabe se portar de modo cooperativo com o outro, para o êxito do sistema republicano. As alegorias machadianas fornecem elementos para a compreensão dos sistemas partidário, político e eleitoral vigentes àquele tempo e para os atuais. Cf. ASSIS, Machado de. **A sereníssima república e outros contos**. São Paulo: FTD Educação, 2009.

necessário uma reforma eleitoral que pugnassem pela instituição do voto secreto, da representação proporcional e de uma Justiça eleitoral⁷²⁵. Nesse domínio, o processo de formação de partidos políticos no Brasil avança na década de 1920, em meio a um cenário político de supressão à liberdade política.

Por meio do Decreto-Lei n. 4.269, de 17 de janeiro de 1921 que, a pretexto de disciplinar a repressão ao anarquismo, cerceou a liberdade de expressão em todo o país, foram impostas restrições e penalidades à imprensa. O governo foi autorizado a fechar associações, sindicatos e sociedades civis quando incorressem em “atos nocivos ao bem público”, e o poder judiciário autorizado a extingui-las, sumariamente, por provocação do Ministério Público. Como corolário de um regime jurídico anti-anarquista, a pena de “prisão celular” passou a ser cominada para os crimes de imprensa.

Em 1922, no mês de março, fundou-se o Partido Comunista Brasileiro (PCB), de âmbito nacional, inicialmente com a denominação de "Partido Comunista do Brasil", com o objetivo de promover a revolução proletária no Brasil e conquistar o poder político. Em julho, foi decretado estado de sítio no país pelo presidente Epitácio Pessoa, após rebelião no Forte Copacabana motivada pela prisão do ex-presidente Hermes da Fonseca e pelo fechamento do Clube Militar. No primeiro dia do ano de 1923, o presidente Arthur Bernardes instituiu o estado de sítio, até 30 de abril daquele ano, no Distrito Federal e no Rio de Janeiro, por meio do Decreto n. 15.913.

A década foi marcada ainda (i) pela Revolução Libertadora deflagrada pela conquista do quinto mandato de Antônio Augusto Borges de Medeiros como governador do Rio Grande do Sul sob forte suspeita de fraude eleitoral (1923)⁷²⁶; (ii) pela

⁷²⁵ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. 3 ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980, p. 60-61.

⁷²⁶ Após a conquista do quinto mandato para o cargo de governador do Rio Grande do Sul (1898-1903, 1903-1908, 1913-1915, 1917-1922, 1923-1928), Antônio Augusto Borges de Medeiros, membro do Partido Republicano (PR) daquele Estado, enfrentou um levante armado encampado pela coalizão oposicionista de democratas, dissidentes do PR e federalistas, liderada pelo candidato derrotado, Joaquim Francisco de Assis Brasil, sob a alegação de fraude eleitoral e de uso de violência contra os adversários. O movimento tinha como pauta a deposição do governo, o afastamento dos republicanos de todos os cargos, a anulação da Constituição castilhistas e o socorro econômico a agropecuaristas via políticas públicas de incentivo ao setor agropastoril, de educação para o campo e de fomento à fixação de imigrantes alemães e italianos (colonos). Apenas em dezembro de 1923 o conflito entre Borgistas (Chimangos) e Assisistas (Maragatos) foi pacificado por um acordo – o "Pacto de Pedras Altas" – pelo qual a oposição aceitou o resultado do pleito, e Borges de Medeiros a proibição de disputar uma nova reeleição. MOREIRA, Regina da Luz. “Antônio Augusto Borges de Medeiros”. **Verbetes**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete->

edição do Decreto n. 4.743, conhecido como "Lei Adolfo Gordo", que a despeito de regular a liberdade de imprensa, cerceou a atividade de jornalistas, sujeitando-os à prisão especial (1923); (iii) pelo movimento tenentista (1922-1927) - cujo ápice foi a Coluna Prestes (1925-1927) -, responsável pela deflagração de levantes militares contra as oligarquias que comandavam o país, em defesa de pautas como o voto secreto, a descentralização do poder, a moralização e a independência do Poder Legislativo; (iv) pela reforma da Constituição de 1891, proposta pelo governo com o objetivo de enfrentar o movimento tenentista, garantir autonomia para decretar estado de sítio e intervenção federal nos Estados e sindicatos, e limitar o direito ao *habeas corpus* (1926); (v) pelo direito ao voto feminino no Rio Grande do Norte (1927) e a eleição da primeira mulher a um cargo político (1929).

Em 1932 nascia o primeiro Código Eleitoral com uma tímida previsão acerca dos partidos políticos nos artigos. 99 e 100: (i) reconhecia a existência jurídica das siglas e regulava o seu funcionamento; (ii) distinguia entre (a) partido permanente – o que adquiria personalidade jurídica na forma da lei civil; (b) partido provisório – sem personalidade jurídica e constituído por, no mínimo 500 eleitores, apenas para disputar eleições; (c) partido político por equiparação – eram as associações de classe legalmente constituídas.

Expedido pelo chefe do Governo Provisório, Getúlio Vargas, encarnado no Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, o código tinha por objetivo conter os grupos políticos que desejavam o regresso ao regime constitucional e previu, em síntese: a Justiça Eleitoral com funções contenciosas e administrativas (art. 5º); o voto obrigatório (art. 121), o sufrágio direto, secreto e universal (art. 56); o voto e a candidatura femininas (art. 2º e art. 59); a idade mínima de 21 anos para votar (art.

biografico/antonio-augusto-borges-de-medeiros. Acesso em; 03 abr. 2023. Afonso Arinos retrata esse episódio como a vitória política dos derrotados: "Esta vitória foi a possibilidade de, na reforma constitucional de 1926, aplicar-se grave golpe no caudilhismo gaúcho, tornando-se impossível a reeleição do vitalício Borges de Medeiros". FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. 3 ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980, p. 60. Conquanto Assis Brasil e seus correligionários oposicionistas compusessem uma aliança para a disputa do pleito, a obra do autor dá conta das coligações partidárias de *per si*, como imorais e negativas, e uma vez triunfantes na eleição, responsáveis pela produção de governos funestos, de modo que iniciado o mau governo transitará para o desgoverno. Aos partidos políticos, críticas não faltavam. Recomendava-lhes posicionamentos ideológicos coesos e, por esse motivo, tinha por imoral reunir sob o mesmo signo apoiadores com ideais diversos e com eles marchar para a conquista do poder, e depois ter de com eles repartir, como coisa vil, o butim ganho. ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. **Democracia representativa**; do voto e da maneira de votar. Rio de Janeiro: Typ. de G. Leuzinger & Filhos, 1893, p. 98-99.

2º); o uso de máquinas no processo de votação (art. 57, II, 2); o voto em “gabinete indevassável” (art. 57, I, 2); o sistema eleitoral de representação proporcional (art. 56 e art. 58); a candidatura sustentada por partido político, isolado ou coligado (art. 58, 1º) e a candidatura avulsa apoiada por um grupo de 100 eleitores, no mínimo (art. 58, 1º, parágrafo único).

O país transitou para a Constituinte de 1934⁷²⁷, com as mesmas dificuldades atravessadas na Constituição de 1891 – regionalismo, oficialismo e caudilhismo: “Os governos estaduais exerciam em seu proveito eleitoral o manejo das máquinas partidárias oficiais e o Governo federal fechava os olhos a isto”⁷²⁸, pois precisava do apoio regional para se permanecer no poder. Nessa mecânica de sobrevivência política ancorada na configuração partidária estadual de caudilhos-aristocratas, somente depois do 10 de novembro, com a experiência centralizadora da ditadura, o governo federal passaria a impor sua vontade aos governos estaduais e mudaria a mentalidade partidária regional para nacional.

A Constituição de 1934, promulgada em 16 de julho resultou dos trabalhos da Assembleia Constituinte de 1933⁷²⁹ influenciada pelas Cartas Políticas de Querétaro (1917), de Weimar (1919) e da Espanha (1931)⁷³⁰. Manteve o “estadualismo” partidário e ratificou a opção do Código Eleitoral de 1932 pelo sistema eleitoral proporcional

⁷²⁷ Afonso Arinos situa a formação da oposição em um parlamento composto de siglas estaduais, tanto na Constituinte de 1934 quanto na Câmara dos Deputados como uma possibilidade gestada com os avanços do Código de 1932 – sufrágio universal, direto e secreto e uma justiça incumbida de realizar eleições e julgar conflitos dela decorrentes: “A Constituinte de 1934, bem como a Câmara que se lhe seguiu, era, portanto, composta de partidos oficiais estaduais, ao jeito antigo. **A novidade estava em que o sufrágio proporcional, o segredo do voto e a Justiça Eleitoral tinham tornado possível um combate em melhores condições ao oficialismo partidário. Daí o aparecimento de muito maior número de partidos de oposição com representantes eleitos.** Partidos até certo ponto precários, conformados de acordo com a lei de 1932. [...] Entre tais partidos de oposição política estavam os que constituíam a chamada “Chapa Única” de S. Paulo (a qual, em breve, na sua maioria, se aproximou do Governo); o partido Republicado Mineiro, o Libertador do Rio Grande e outros. Mas uma nova força se esboçava, dentro da Assembleia, a que defendia os direitos do trabalho e das classes trabalhadoras. Fora das bancadas profissionais classistas, que mais não eram que instrumentos do Governo, havia representantes do chamado partido Socialista Brasileiro, o qual se distribuía por diferentes Estados, adotando como complemento da denominação os nomes das unidades federais de onde provinham” (Grifo nosso). FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. 3 ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980, p. 65.

⁷²⁸ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *op. cit.*, p. 63.

⁷²⁹ Registra Claudio Lembro que a Assembleia Nacional Constituinte foi instalada em 15 de novembro de 1933, composta paritariamente por 240 deputados eleitos pelo colégio eleitoral e 14 eleitos por sindicatos e associações de profissionais liberais e de servidores públicos, admitida a candidatura avulsa. LEMBO, Claudio. Cronologia básica do Direito Eleitoral Brasileiro. In: LEMBO, Claudio (coord.); CAGGIANO, Monica Herman Salem (org.). **O voto nas Américas**. Barueri: Minha Editora; São Paulo: CEPES, 2008, p. 92-93.

⁷³⁰ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. A Constituição de 1934 no contexto da história do constitucionalismo brasileiro. **Revista Jurídica Cesumar**. Marília, v. 17, n. 1, 2017, p. 184.

onal e pela instituição de uma justiça especializada, a Justiça Eleitoral. É preciso frisar que a incorporação dos partidos ao sistema constitucional de 1934 foi indireta, ou seja, não se apresentaram reconhecidos como entes políticos definidos juridicamente, mas “sob o aspecto preliminar, informe juridicamente, de correntes de opinião”⁷³¹, como se observa da letra do art. 26, que utiliza a expressão “correntes de opinião” ao invés de “correntes organizadas de opinião” para aludir às agremiações partidárias.

O Texto de 1934, considerado uma produção autêntica do constitucionalismo brasileiro, “pródigo em constituições extensas e abundantes em pormenor”⁷³², além de conquistas sociais - normas reguladoras da ordem econômica e social, da família, da educação, da cultura e da previdência social -, incorporou o hibridismo na composição parlamentar, - sem prejuízo da representação política tradicional, eleita por sufrágio universal e direto - , a representação das corporações trabalhistas no Legislativo, eleita por sufrágio indireto. Na avaliação de Afonso Arinos, o hibridismo da representação profissional no parlamento constitui um “traço tipicamente fascista, que importava a criação de uma grande bancada apartidária [...] dentro das Assembleias, como uma espécie de instrumento permanente dos Governos contra a livre ação dos partidos”⁷³³.

Não por acaso, a ideologia fascista penetrou no Texto constitucional de 1934. O único partido legalmente reconhecido no regime de 1934 era o partido integralista⁷³⁴, uma versão tropical e de abrangência nacional, do fascismo italiano, considerado uma onda que arrebentou no Brasil vinda da tormenta do alto-mar europeu. Fundada por Plínio Salgado e intelectuais no início de 1932, e orientada por ideias antidemocráticas e antipluripartidárias, inscritas no “Manifesto de Outubro” de 1932, a Ação Integralista Brasileira (AIB) preconizava um Estado Integral de partido único, o mais fiel possível ao modelo italiano: autoritário e antiliberal. Fez sua aparição oficial somente em abril de 1933 e fruiu, desde então, das vantagens decorrentes da vida pública - liberdade de expressão, de reunião e de propaganda - que lhe proporcionaram a conquista de filiados⁷³⁵ e a captação de recursos financeiros para manu-

⁷³¹ FRANCO, Afonso Arinos de Melo, *op. cit.*, p. 67.

⁷³² GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes, *op.cit.*, p. 184.

⁷³³ Idem, p. 62.

⁷³⁴ Idem, p. 74.

⁷³⁵ No registro de Pedro Doria, o integralismo contava com mais de 1 milhão de seguidores em um

tenção operacional da legenda, tornando-se o primeiro partido de massas do país, embora lhe faltasse um elemento crucial para a tomada do poder: o apoio direto das forças armadas⁷³⁶.

Em oposição aos articuladores da AIB, havia os militantes da Aliança Nacional Libertadora (ANL), a frente antifascista idealizada não como um partido político, mas como um movimento popular de amplo espectro, que vindicava a implantação de um governo popular nacional-revolucionário. Tendo como núcleo de orientação política o Partido Comunista do Brasil (PCB) e seu líder, Luís Carlos Prestes⁷³⁷, o

país de pouco mais de 30 milhões de habitantes, justificando a rotulação de maior movimento popular de direita no Brasil do século XX Impregnados pelo fetichismo militar fascista, os integralistas estampavam o lema “Deus, pátria e família” e a saudação “Anauê”. Eram conhecidos por epítetos escrachados (“encamisados”, “galinhas-verdes”, “camisas-verdes”), em referência à vestimenta que adotavam, dado que, “em meados dos anos 1930, era comum nas ruas das grandes cidades brasileiras cruzar com homens vestindo calça preta, camisa verde, gravata preta e uma braceira semelhante à nazista contendo, dentro do círculo branco, não uma suástica, mas a letra grega Σ (sigma). No Brasil, como em outros cantos, a esquerda tinha uma expressão para se referir a eles: os “encamisados”. De preto na Itália, de cáqui na Alemanha, de verde cá no Brasil. O apelido não veio à toa. Parte do *éthos* fascista era estar uniformizado, que remetia a uma padronização de toda a sociedade como eles consideravam ideal”. DORIA, Pedro. **Fascismo à brasileira** [recurso eletrônico]. São Paulo: Planeta, 2020, p. 8-9.

⁷³⁶ Os integralistas nutriam, para o ano de 1937, a expectativa de trilhar uma caminhada eleitoral que levaria Plínio Salgado ao Palácio do Catete: “Para fazer do Brasil um país sem partidos, integral, um novo conceito de patriotismo corporativista. Sonhavam, eles. Como sonhavam, outros, com a sucessão de Getúlio Vargas. [...] O ano de 1936, após o caos de 1935, havia sido tranquilo. E em seu discurso de ano-novo, [...], Getúlio desejou felicidades à população acenando com mudanças”. DORIA, Pedro. **Fascismo à brasileira** [recurso eletrônico]. São Paulo: Planeta, 2020, p. 174. Frustrado seu sonho de alçar o poder com o golpe de Vargas em 1937, que tivera de apoiar, e atingido pelo decreto-Lei n. 37 de 02 de dezembro de 1937 que dissolveu as agremiações, o integralismo levou a cabo sua tentativa de deposição do governo Vargas, conhecida por “Intentona Integralista”, assim descrita por Afonso Arinos: “Deu-se o episódio na noite de 11 de maio de 1938 e, logo em seguida ocorreu ao chefe do governo a necessidade de organizar, para uso da sua política, um instrumento de ação civil que viesse substituir os partidos dissolvidos, inclusive aquele que contra o Estado Novo se erguera em armas. No dia 13 de Maio, 48 horas depois do fracassado motim, o chefe do governo [...] insinuava a necessidade da constituição de algo no gênero de uma organização nacional de apoio ao regime. No dia 27 do mesmo mês, [...] o interventor no Estado do Rio, encaminhava concretamente a sugestão do sr. Getúlio Vargas, em discurso [...] difundido em todo o país, no qual lançou o projeto da Legião Cívica Brasileira. [...] A intentona comunista de 1935 dera ao governo de então, através do estado de guerra e outras medidas semelhantes, oportunidade para destruir os núcleos de resistência democrática, facilitando o advento do golpe de 1937. Mas a intentona integralista advertia os governantes do Estado novo dos riscos de governar sem uma organização política. [...] Essa organização não podia ser copiada claramente dos partidos fascistas, porque era exatamente um partido fascista que ela pretendia combater. Por outro lado, urgia não despertar as susceptibilidades das classes armadas, conferindo-lhe caráter paramilitar. Daí ter-se pensado numa solução intermédia, preparatória, que viesse dispor as coisas para a organização futura. Essa solução a Legião Cívica, [...], o ponto de saída para um partido único, adaptação brasileira dos partidos do mesmo gênero que pululavam em tantos países da Europa, da Ibéria aos Balkans. No Brasil, contudo, o fascismo se coloriu com as fortes tintas do caudilhismo americano. [...] As condições peculiares da vida americana impediram, destarte, uma implantação mais fiel do fascismo, através de partido único, que o regime de 1937 não chegou a conhecer. FRANCO, Afonso Arinos de Melo, *op. cit.*, p.76-77.

⁷³⁷ FRANCO, Afonso Arinos de Melo, *op. cit.*, p. 99.

movimento nascia em meio a uma onda de greves e de manifestações integralistas cada vez mais audaciosas, e de alterações legislativas importantes como a aprovação da Lei de Segurança Nacional⁷³⁸ (Lei n. 38, de 4 de abril de 1935 conhecida como “Lei Monstro”), que definiu os crimes contra a ordem política e social e a aprovação da Lei n. 48, de 4 de maio de 1935, que, a despeito de alterar dispositivos no Código de 1932, instituiu, na verdade, um novo Código Eleitoral⁷³⁹.

As prisões de líderes comunistas e da ANL ao longo de 1935 e 1936 serviram de mote para o parlamento conferir ao governo poderes de repressão quase ilimitados, usurpando competência do poder Judiciário e tornando vulneráveis, inclusive, os próprios deputados e senadores. Dão conta da força política de Vargas no parlamento, o Decreto n. 702, de 21 de março de 1936, que declarava, por 90 dias, a “comoção intestina grave articulada em diversos pontos do país desde novembro de 1935, com a finalidade de subverter as instituições políticas e sociais” (art. 1º), equiparando-a ao estado de guerra, e a Lei n. 244, de 11 de setembro de 1936 que instituiu um tribunal de exceção - o Tribunal de Segurança Nacional - composto por juízes civis e militares escolhidos pelo presidente da República para processar e julgar, sumariamente, os “subversivos” da Lei de Segurança Nacional.

Em um cenário de insegurança pública e institucional construído e amplificado pelo governo Vargas, a divulgação midiática do “Plano Cohen”⁷⁴⁰, em 30 de setembro de 1937, arrefeceu os ânimos sobre uma suposta “ameaça” comunista, em meio à campanha presidencial que se desenrolava em segundo plano. Vargas apropriou-se desse episódio e, apoiado pela AIB, deflagrou o golpe de Estado ao final daquele

⁷³⁸ VIANNA, Marly de Almeida Gomes. **Revolucionários de 35**: sonho e realidade. Rio de Janeiro, 1992, p. 121.

⁷³⁹ LEMBO, Claudio. Cronologia básica do Direito Eleitoral Brasileiro. In: LEMBO, Claudio (coord.); CAGGIANO, Monica Herman Salem (org.). **O voto nas Américas**. Barueri: Minha Editora; São Paulo: CEPES, 2008, p. 94.

⁷⁴⁰ Trata-se de um falso plano comunista divulgado pelo governo, em 30 de setembro de 1937, acerca de supostas orientações da Internacional Comunista (Komintern) para a ação de seus agentes no Brasil. Como destaca Paulo Brandi, “tratava-se de um plano simulado de ação comunista escrito como ‘hipótese de trabalho’, segundo seu verdadeiro autor, o capitão Olímpio Mourão Filho, chefe do serviço secreto da Ação Integralista Brasileira (AIB). Com base no Plano Cohen, o presidente Getúlio Vargas solicitou imediatamente ao Congresso autorização para decretar o estado de guerra pelo prazo de 90 dias. A aprovação da medida abriu caminho para o golpe do Estado Novo, desfechado em 10 de novembro de 1937. A fraude do Plano Cohen só foi revelada após a extinção do Estado Novo, em 1945”. BRANDI, Paulo. “Plano Cohen”. **Verbete**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-cohen>. Acesso em: 04 abr. 2023.

ano. A Constituição de 1934 daria lugar a um novo regime jurídico imposto pela ditadura no Estado Novo (1937-1945): a Constituição Polaca.

O preâmbulo da Constituição de 10 de novembro de 1937, expressamente, consignou a preocupação com a “agravação de dissídios partidários”, a “extremação de conflitos ideológicos” e a “infiltração comunista” sinalizando para a proibição ao livre funcionamento partidário como uma medida de cunho repressivo para manter a “paz política e social”. A concretização desse ideário ocorreu com a edição do Decreto-Lei n. 37 de 02 de dezembro de 1937, que extinguiu as legendas e proibiu, até a promulgação de lei específica, a organização de novas agremiações. Às siglas extintas era facultado operar, apenas, como sociedade civil para fins culturais, beneficentes ou desportivos, desde que não empregassem a denominação anterior e que se registrassem no Ministério da Justiça e Negócios Interiores, nos termos do Decreto n. 2.229, de 30 de dezembro de 1937.

A reorganização político-partidária caminhou na década seguinte impulsionada pela edição de um plexo normativo favorável à redemocratização: (i) a Lei Complementar n. 9, de 28 de fevereiro de 1945 que previu a edição de um decreto para fixar a data de eleições diretas para os cargos de presidente da república, deputado federal, senador, governador e deputado estadual; (ii) o Decreto-Lei n. 7.474, de 18 de abril de 1945, que concedeu anistia aos que haviam cometido crimes políticos desde 16 de julho de 1934; (iii) o Decreto-Lei n. 7.586 de 28 de maio de 1945, conhecido como “Lei Agamenon”, que regulou o alistamento eleitoral e as eleições, consignando, expressamente, no art. 109, a abrangência nacional das siglas e, no art. 136, a data das eleições presidenciais e parlamentares - 02 de dezembro de 1945 - e a data das eleições para os governos e as assembleias legislativas estaduais - 06 de maio de 1946.

A criação de novas legendas estava condicionada (i) à aquisição de personalidade jurídica segundo disciplinava o Código Civil; (ii) à abrangência nacional; (iii) à filiação de, pelo menos dez mil eleitores, de cinco ou mais circunscrições eleitorais e (iv) ao registro no TSE. A Lei Agamenon inovou⁷⁴¹ no cenário partidário com a mu-

⁷⁴¹ Ainda no cenário partidário, a Lei Agamenon estabeleceu o monopólio dos partidos políticos e de alianças partidárias na indicação dos candidatos aos cargos eletivos (art. 39), consignando uma possibilidade esdrúxula de candidatura a vários cargos em diversas circunscrições pelo mesmo partido (ou por mais de dois em petição conjunta): era a “candidatura múltipla” (art. 42 posteriormente modificado pelo Decreto-Lei n. 8.835/1946. Para além disso, recriou a estrutura da Justiça Eleitoral

dança de abrangência estadual das legendas – um formato que vigorou entre 1930 e 1937 -, para o âmbito nacional. Sob esse influxo, embora dois partidos polarizassem as disputas eleitorais: um da situação - o Partido Social Democrático (PSD), e outro da oposição - a União Democrática Nacional (UDN), havia outras agremiações aptas à competição eleitoral: o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que buscava captar votos da classe trabalhadora e o Partido Comunista do Brasil (PCB), que legalizado em 1945 e de acentuada orientação obreirista, buscava expurgar de seus quadros dirigentes oportunistas recrutados à pequena burguesia.

A trajetória do PCB comporta algumas distinções em relação a de outras siglas, em que pese ter atravessado com elas um extenso período na clandestinidade⁷⁴²: 1922, 1927, 1933, 1937, 1947, 1964. Em primeiro lugar, foram muitas as implicações políticas decorrentes da ilegalidade, como a proibição de divulgação de propaganda partidária, prejudicando sua expansão em territórios onde pretendia disputar eleições; (ii) a possibilidade de prisão, tortura, exílio ou morte de seus militantes; (iii) a dificuldade em democratizar os processos de decisão internos com debates, em definir pautas e executar tarefas⁷⁴³.

Ao contrário das demais siglas, ele já existia como partido⁷⁴⁴ de abrangência nacional desde sua fundação em março de 1922. Extinto em julho de 1922, com a decretação de estado de sítio pelo presidente Epitácio Pessoa, voltou a se organizar, passando a atuar na legalidade em 01 de janeiro de 1927. Retornou à clandestinidade com a edição do Decreto-Lei n. 5.221 de 12 de agosto de 1927, conhecido por “Lei Celerada” ou “Lei Aníbal de Toledo” (inspirada nas *Lois Scélérates* francesas do período 1893-1894), que autorizava o governo a fechar organizações que

plasmada em 1932 com um Tribunal Superior, sediado na capital da República, um Tribunal Regional, na capital de cada Estado e no Distrito Federal, juízes eleitorais nas capitais, comarcas, termos e distritos.

⁷⁴² Registra Luciano Lepera que o PCB é o partido político mais longo no panorama político brasileiro e que, durante quase a totalidade de sua vida política, no recorte de tempo 1922-1964, manteve-se na ilegalidade. LEPERA, Luciano Patrice Garcia. **Espaço e política: o PCB e suas ações no território brasileiro (1922-1964)**. Dissertação (mestrado), Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2015, p. 10.

⁷⁴³ LEPERA, Luciano Patrice Garcia, *op. cit.*, p. 47-48.

⁷⁴⁴ Não havendo ao tempo de sua fundação, em março de 1922, normatização acerca da organização e do funcionamento de partidos políticos no Brasil, “foi o PCB registrado como sociedade civil, tendo no Diário Oficial da União, em sua edição de 07 de abril de 1922, às páginas 69-70, na seção destinada a Sociedades Civis, sido publicado um extrato de seu estatuto”. LEPERA, Luciano Patrice Garcia, *op. cit.*, p. 41.

convocassem ou apoiassem greves e manifestações tidas por ameaças à ordem pública, à moralidade e à segurança pública⁷⁴⁵.

Em seu período de formação (1922-1928), apesar dos sobressaltos políticos próprios da conjuntura daquele tempo, “tornou-se um partido atuante, vivo, capaz de intervir de forma ativa em, praticamente, todos os níveis e de elaborar uma linha política nacional-popular”⁷⁴⁶. A fotografia do partido em 1928 era muito diferente de sua fundação: “era um partido com uma estrutura interna razoavelmente consolidada, com uma certa influência no movimento operário e reconhecido ao nível internacional”⁷⁴⁷, dispondo de um contingente de cerca de 1200 filiados, quantitativo 16 vezes superior aos 73 membros de 1922⁷⁴⁸.

A terceira nota de descrímen cuida da negativa de registro partidário perante o TSE em 1933 sob a justificativa de se tratar de um partido internacionalista. Na iminência de eleições constituintes naquele ano e indeferido seu registro pela Justiça Eleitoral, o PCB lançou candidatos por meio de outra legenda já registrada no TSE, a União Operária e Camponesa (UOC)⁷⁴⁹, e mesmo assim, não conseguiu eleger representantes à Assembleia Nacional Constituinte. Sufocada a revolução de 1935 (Intentona Comunista) pelo governo de Getúlio Vargas, o partido foi desmobilizado: seus líderes permaneceram presos por vários anos “e os remanescentes de lideran-

⁷⁴⁵ Segundo registro histórico da Câmara dos Deputados, a Lei Celerada corresponde ao “reinício de rigorosa censura à imprensa e outras formas de cerceamento da liberdade de expressão, suscitando reações indignadas da oposição. Esta lei coloca um fim à atuação legal do Partido Comunista Brasileiro e provoca a suspensão do jornal *A Nação*. As atividades do movimento operário também sofrem restrições, e ao governo é permitido intervir nos sindicatos. Esta lei teve origem no “Projeto Aníbal Toledo”. Cf. BRASIL. Câmara dos Deputados. **A História da Câmara dos Deputados**. Arquivo: 1ª República (15.11.1889 - 16.07.1934). Disponível em: https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/historia/Ex_presidentesCD_Republica/republica1.html. Acesso em: 31 mar. 2023.

⁷⁴⁶ SEGATTO, José Antônio. **Breve História do PCB**. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1989, p. 33.

⁷⁴⁷ Idem.

⁷⁴⁸ A respeito do contingente de filiados da sigla em seu período fundacional, registra Carlos Prado que não existem documentos com o número exato de adeptos nos primórdios de sua fundação, dado que os documentos históricos para análise eram escassos e alguns, contraditórios ou superestimados: “Mas de acordo com a documentação disponível, sabemos que no ato da fundação o partido contava com 73 militantes em seus diversos núcleos. No ano seguinte, o cálculo gira em torno de 250, dos quais mais da metade residia no Rio de Janeiro. Octávio Brandão fala em 300 membros em maio de 1923”. PRADO, Carlos Batista. **Partidos e sindicatos: o PCB, a Oposição de Esquerda e o movimento operário no Brasil (1922-1936)**. Tese (doutorado)-Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019, p. 103.

⁷⁴⁹ PRADO, Carlos Batista. **Partidos e sindicatos: o PCB, a Oposição de Esquerda e o movimento operário no Brasil (1922-1936)**. Tese (doutorado)-Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019, p. 280.

ças regionais e locais pouco se articulavam, face à extrema clandestinidade a que foram submetidos”⁷⁵⁰.

Com o golpe de 1937, as ações comunistas foram drasticamente reduzidas e recobram vigor com o alinhamento brasileiro às potências Aliadas (Estados Unidos, Inglaterra e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas) em face das tropas do Eixo (Itália e Alemanha), passando a sigla a desenvolver, na década de 1940, uma grande atividade de massas em direção à expansão do movimento e à anistia aos presos políticos⁷⁵¹. Encerrado o ciclo de encarceramento político, em 1945, o PCB viveu o momento áureo de sua história com cerca de 200 mil filiados e ampla circulação de seu ideário por todo o país: a obtenção do registro partidário provisório e depois o definitivo em 10 novembro de 1945 perante o TSE colocara o partido na legalidade e assim, o contato direto com as massas poderia ser feito abertamente.

Um novo sobressalto, dessa vez travado no campo da Justiça Eleitoral, recolocaria a sigla na vala da ilegalidade. Em decisão de 07 de maio de 1947, o TSE cancelou o registro⁷⁵² da legenda, sob o fundamento de que seus estatutos contrariavam os princípios do regime democrático e que o partido recebia orientação política estrangeira (art. 114 da Lei Agamenon⁷⁵³ c/c art. 26, alíneas “a” e “b” do Decreto-Lei n. 9.258 e art. 141, § 13 da Constituição de 1946⁷⁵⁴).

Outra nota distintiva do PCB em relação às demais legendas diz respeito às fases do processo de supressão legal da legenda: uma fase entregue ao Poder Judiciário (cancelamento do registro partidário), tratada acima, e outra fase entregue ao Poder Legislativo (extinção dos mandatos de todos os eleitos pela sigla), que além de gerar a polêmica sobre um ativismo parlamentar ao criar, via lei ordinária, uma hipótese de perda de mandato não prevista pelo Constituinte de 1946, redundou em um imbróglio entre o Congresso Nacional e a Justiça Eleitoral sobre como preencher as cadeiras parlamentares desocupadas pela sigla em todo o país⁷⁵⁵.

⁷⁵⁰ LEPERA, Luciano Patrice Garcia, *op. cit.*, 2015, p. 85.

⁷⁵¹ BASBAUM, Leôncio. **História sincera da República**: de 1930 a 1960. 3. ed. São Paulo: Fulgor 1968, p. 128.

⁷⁵² Resolução TSE n. 1.841, de 07 de maio de 1947, relator Professor Sá Filho. Disponível em: <https://encurtador.com.br/xyHXZ>. Acesso em: 22 mar. 2023.

⁷⁵³ Lei Agamenon, art. 114: O Tribunal negará registro ao partido cujo programa contrarie os princípios democráticos, ou os direitos fundamentais do homem; definidos na Constituição.

⁷⁵⁴ Constituição Federal de 1946, art. 141, § 13: É vedada a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer Partido Político ou associação, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem.

⁷⁵⁵ No que tange à extensão da cassação do registro partidário para alcançar os mandatos no

Argumenta Afonso Arinos que, no pós-1945, “a democracia constitucional se instalou armando o Estado de poderes legais muito fortes contra o comunismo”⁷⁵⁶ – uma contingência da precariedade democrática àquele tempo. Esse argumento se infirma por três evidências, cronologicamente encadeadas, no episódio do deferimento e da cassação do registro do PCB perante a Justiça Eleitoral:

- 1 Em 10 de novembro de 1945, houve o deferimento definitivo do registro do partido no TSE com a advertência quanto à possibilidade de seu cancelamento, caso apurada alguma declaração falsa da sigla quanto a sua constituição;
- 2 Em 14 de maio de 1946, essa possibilidade de cancelamento de registro partidário enunciada pela Justiça Eleitoral passou à dispositivo legal com o art. 26 do Decreto-Lei n. 9.258, para as hipóteses de recebimento de orientação política ou de dinheiro estrangeiros, ou de prática de atos colidentes com os princípios democráticos e os direitos fundamentais.
- 3 Em 18 de setembro de 1946, a possibilidade de cancelamento de registro de partido, cujo programa ou ação contrariasse o regime democrático, baseado na pluralidade partidária e

Legislativo, por meio da Lei n. 211, de 07 de janeiro de 1948, Afonso Arinos identifica ao menos três infrações à Constituição. A primeira: o mandato representativo é outorgado pela vontade do povo no exercício de seu poder soberano e não admite seja tolhido. A segunda: falta competência ao Congresso Nacional para, por meio de lei ordinária, estender até a extinção dos mandatos legislativos as consequências da cassação de registro partidário, a despeito da teoria dos poderes implícitos do Congresso. A terceira: a norma trata de restrição de direitos políticos, sem prévia e expressa menção legal ou constitucional. FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. 3 ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980, p. 105. Outra legislação acerca da perda de mandato parlamentar de eleitos pelo PCB, veio a lume: a Lei n. 648, de 10 de março de 1949, que estabeleceu, expressamente, em seu artigo 1º que os assentos vagos no Legislativo em função do cancelamento do registro do PCB, determinado pela Resolução TSE n. 1.841, de 07 de maio de 1947, serão ocupados por candidatos de outro ou de outros partidos, votados na mesma eleição de que se tenham originado os mandatos. O art. 2º definiu a fórmula matemática para efeito do preenchimento das cadeiras vagas: a alteração do quociente eleitoral apurado e a nulidade dos votos endereçados à legenda extinta. Por meio da Resolução TSE n. 3.222, de 20 de maio de 1949, a Corte negou aplicação ao citado dispositivo por considerá-lo inconstitucional. BRASIL. Lei n. 648, de 10 de março de 1949. Dispõe sobre o preenchimento de vagas nos corpos legislativos, verificadas em virtude de cassação de partido político. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1940-1949/lei-648-10-marco-1949-366073-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 25 mar. 2023. BRASIL. Resolução TSE n. 3.222, de 20 de maio de 1949. Disponível em: <https://encurtador.com.br/cCX04>. Acesso em: 25 mar. 2023.

⁷⁵⁶ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. 3 ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980, p. 103.

na garantia de direitos fundamentais, alçou *status* constitucional no art. 141, §13.

Como resultado de uma estrutura jurídica persecutória do comunismo, nascia no mundo jurídico a possibilidade de qualquer do povo se insurgir contra a existência dessa sigla, e de o Estado expurgar o partido da disputa eleitoral. Tal como enunciado por Afonso Arinos, criou-se uma tradição jurídica refratária à penetração e circulação de ideias comunistas, materializada desde a “negativa de registro do partido em 1933, nas reservas com que foi registrado em 1945 e nas sucessivas disposições legais e constitucionais de 1946”⁷⁵⁷, que, nitidamente, preparavam o caminho para a colocação do PCB na ilegalidade, segundo os ditames do Estado de Direito: “O cancelamento do registro se efetivou por autoridade judiciária competente (Constituição, art. 119, n. I), fundou-se em iniciativa permitida pela lei ordinária (decreto n. 9.258, art. 26) e baseou-se numa tradição jurídica objetiva”⁷⁵⁸ - a recusa de acolhimento do comunismo ao lado de outras correntes políticas na novel democracia.

A par das observações lançadas por Afonso Arinos, não surpreende que a argumentação jurídica de assimilação da ideologia marxista-leninista como contrária ao Estado democrático de Direito, tenha conduzido o voto vencedor na ação de Cancelamento de Registro do PCB. Restou consignado, de maneira expressa, que a recepção “de influência doutrinária, político partidária, marxista leninista, de procedência estrangeira é [...] ponto essencial que [...] fortalece a denúncia e desampara a defesa”⁷⁵⁹, e que a despeito de inexistir comprovação documental de envolvimento da sigla nas greves de 1917 e 1918 em todo o país, tais movimentos foram deflagrados sob influência da revolução socialista de 1917 na Rússia. Além desse fundamento, uma pretensa irregularidade no estatuto do partido serviria ao escopo de colocar o partido na ilegalidade, por iolação ao art. 141, §13 da Constituição Federal de 1946 e ao art. 26, alíneas “a” e “b” da Lei Eleitoral (Decreto-Lei n. 9.258 de 14 de maio de 1946)⁷⁶⁰.

⁷⁵⁷ FRANCO, Afonso Arinos de Melo, *op. cit.*, p. 104.

⁷⁵⁸ *Idem*.

⁷⁵⁹ Resolução TSE n. 1.841, de 07 de maio de 1947, relator Professor Sá Filho, p. 866.

⁷⁶⁰ Art. 26. Será cancelado o registro de partido político mediante denúncia de qualquer eleitor, de delegado de partido, ou representação do Procurador Geral ao Tribunal Superior.

a) quando se provar que recebe de procedência estrangeira orientação político-partidária, contribuição em dinheiro ou qualquer outro auxílio;

b) quando se provar que, contrariando o seu programa, pratica atos ou desenvolve atividade que

Considerando que as ideias políticas circulantes no mundo desde a Idade Antiga nasceram em berço estrangeiro, notadamente em países do norte global, a saber Grécia, França, Inglaterra, Itália, Alemanha e Rússia, para citar os *locus* da democracia, do liberalismo, do fascismo e do socialismo, é natural que a doutrina estrangeira seja importada e circule entre nós, o que não significa, *de per se*, a derrubada do regime democrático, malgrado o art. 26, “a”, do Decreto-Lei n. 9.258, prevenindo-se da ocorrência desse resultado, autorize o cancelamento do registro partidário em razão de comprovado recebimento de influência política externa.

É precisamente por se tratar de um regime democrático que todas as correntes de pensamento, produzidas dentro ou fora do país, devem conviver pacificamente, em conformidade com as regras do sistema jurídico que lhes dá sustentação legal e política. Nesse sentido, enuncia Afonso Arinos o acolhimento político de diferentes matizes ideológicos como uma regra lapidar do regime democrático:

Nas democracias mais firmes, mais consolidadas, a coexistência pacífica das diversas correntes de opinião política implica na aceitação de qualquer uma delas, com todas as suas interferências necessárias. Assim, é elementar que o caráter marxista-leninista do comunismo não constitui, em tais países, razão para a exclusão de partido com aquele cunho. A única limitação imposta à sua ação é o dever de se conter ele nos quadros democráticos, isto é, pacíficos, sendo-lhe vedada e reprimida qualquer atividade que desambe para a violência e para a subversão⁷⁶¹.

Em sentido contrário ao preconizado no excerto acima, e reproduzindo a tradição jurídica anticomunista, o julgamento na Corte Eleitoral, impregnado pelo entendimento de Cândido Lobo⁷⁶², que atuou “como juiz e como patriota” movido pelo ânimo de “servir à Justiça” e de “cultuar o Direito”⁷⁶³, sacramentou o emprego da lei como uma arma letal⁷⁶⁴ na guerra contra um inimigo comum ao *establishment* - o

colidam com os princípios democráticos, ou os direitos fundamentais do homem, definidos na Constituição.

⁷⁶¹ FRANCO, Afonso Arinos de Melo, *op. cit.*, p. 103.

⁷⁶² Conforme a ata da sessão de julgamento de 7 de maio de 1947, do Tribunal Superior Eleitoral, votaram pelo cancelamento do registro do PCB os desembargadores J.A. Nogueira, Rocha, Lagoa e Cândido Lobo (voto vencedor). Em sentido contrário: o relator, Professor Sá Filho e o ministro Ribeiro da Costa. Redigiu a Resolução o desembargador J. A. Nogueira. Não participou do julgamento o Professor Machado Guimarães. Presidiu a sessão o ministro Lafayette de Andrade, sem voto.

⁷⁶³ Expressões presentes na parte final do voto. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 1.841, de 07 de maio de 1947, relator Professor Sá Filho, p. 865-866.

⁷⁶⁴ O termo utilizado para esta prática é *lawfare*. Criado em 1970, o vocábulo ganhou repercussão a partir de 2001 com o artigo de Charles Dunlap Junior “Law and Military Interventions: Preserving Humanitarian Values in 21st Conflicts”, para se referir à estratégia de empregar a lei ao invés de recursos militares tradicionais para alcançar um objetivo determinado. Disponível em: <https://people.duke.edu/~pfeaver/dunlap.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2023.

comunismo. O resultado político do enquadramento legal do PCB como antidemocrático repercutiu na perda de assentos parlamentares e na impossibilidade de a sigla acessar o poder de forma legítima, ou seja, pela via eleitoral.

Conquanto focalizado na eliminação da possibilidade de um partido alinhado a interesses não-hegemônicos alçar o poder – um propósito francamente antidemocrático, pois elimina a competitividade eleitoral e com ela os matizes ideológicos que dão cor ao tecido social –, o julgado destaca um ponto positivo: a compreensão de uma democracia defensiva, positivada como norma pela Constituição e para cuja manutenção e transmissão a gerações futuras exige que todos estejam alerta a tentativas de rompimento do *standard* democrático.

Trata-se de uma invocação direta à teoria da democracia militante de Karl Loewenstein, acolhida pelo §13 do art. 141 da Constituição de 1946, como se observa nos excertos abaixo da Resolução TSE n. 1.841 de 7 de maio de 1947:

A democracia adotada pela nossa Constituição é uma democracia militante e vigilante, do tipo da que foi aconselhada por Mannheim no Diagnóstico do Nosso Tempo e na obra máxima Liberdade e Planificação, a mais profunda e vigorosa reabilitação da representação parlamentar que ainda surgiu nos domínios da mais alta cultura sociológica e política (grifos no original)⁷⁶⁵.

Em outra passagem da Resolução TSE n. 1841, recobra-se a característica de uma democracia defensiva:

Vitoriosa na luta contra o totalitarismo, não pode a Democracia ficar indefesa diante de outros perigos. Esse conceito moderno de uma Democracia defensiva, já deduzido neste voto, foi endossado pelo Constituinte Brasileiro, ao aprovar o art. 141, § 13, da Const. Bras. de 18 de setembro. Convém ouvir, neste passo, o sociólogo Sebastián Soler, Ley, *História e Libertad*, ed. Lousada, B. Aires, pag. 236, quando afirma com propriedade: 'Invocar la libertad de la constitucion para negarla es una pretension ridícula de hacer revoluciones con seguro de vida. Por su parte, los liberales que creen que esa invocación es posible y respectable, se asientan sobre una verdadera ingenuidad teórica. Estos conciben el estado liberal como un Estado que puede defenderse contra todo menos contra la libertad, lo qual es desconocer lo que es derecho y lo que es libertad'⁷⁶⁶.

[...] se a Democracia, aquela que é estabelecida como norma pela Constituição Brasileira, aquela que é do Brasil e dos brasileiros, aquela que vem dos nossos antepassados e que deles com honra e orgulho herdamos para transmitir aos nossos sucessores, se esta Democracia tiver um dia de desaparecer diante de uma nova organização social, torna-se absolutamente necessário que aproveitemos todas as nossas forças, que cerremos fileiras patrioticamente, como um só todo, contribuindo sem vacilação para obter sempre e cada vez mais a grandeza do Brasil por intermédio do sublime

⁷⁶⁵BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 1.841, de 07 de maio de 1947, relator Professor Sá Filho, p. 791-792.

⁷⁶⁶ Resolução TSE n. 1.841, de 07 de maio de 1947, relator Professor Sá Filho, p. 865.

preço da eterna vigilância, que é a Liberdade, a fim de podermos preparar o bem-estar das gerações futuras que virão receber tão digna prestação de contas e tão dignificante e valorosa herança. “Legis auxilium frustra invocat qui committit in legem” (grifos no original)⁷⁶⁷.

O excerto acima dá conta da lembrança ainda viva dos governos totalitários na Segunda Grande Guerra e incute a ideia de autopreservação democrática diante de um novo perigo, tingido de vermelho: o comunismo. Sob essa ótica, forjou-se a aplicação de uma argumentação jurídica estruturada no direito posto (Lei, Decreto-Lei, Constituição Federal) com forte apelo sociológico à manutenção da democracia como um legado intergeracional cujo valor-mor é a preservação da liberdade. O cancelamento de registro partidário, nesse contexto, mostrava-se como uma ferramenta eficiente para extirpar o comunismo em seu nascedouro, evitando que florescesse no seio partidário e produzisse frutos em governos e parlamentos.

Feita a incursão sobre a trajetória histórica e jurídica do PCB, interessa adentrar nas intersecções entre o partidarismo brasileiro e o movimento militar de 1964. De início, é preciso advertir que o ambiente pluripartidário reinaugurado em 1945 se manteve até mais de um ano após o golpe militar de 31 de março de 1964, que removeu o então presidente João Goulart do poder. Valendo-se da perspectiva de Maria do Carmo Campello de Souza, é preciso pontuar que “os partidos de 1945 a 1964 [...] articulavam-se em torno de clivagens político-sociais antigas e importantes”⁷⁶⁸, plasmadas no sistema partidário e no sistema eleitoral nem sempre à perfeição, em razão e como efeito de uma precária institucionalização do sistema partidário de 1945 – frágil, pouco enraizado em bases eleitorais e deslegitimado.

O ano de 1965 impactou o mundo jurídico com três conjuntos normativos, visceralmente, importantes para a mecânica partidária: o Código Eleitoral, a Lei dos Partidos Políticos e o Ato Institucional n. 2. O Código Eleitoral – o terceiro instituído no país após o de 1932 e o de 1950 – foi estampado na Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965 – ainda vigente – consignando, dentre outras inovações, as garantias para o livre exercício do voto – obrigatório para homens e mulheres; o início do prazo pa-

⁷⁶⁷ Resolução TSE n. 1.841, de 07 de maio de 1947, relator Professor Sá Filho, p. 866-867. A ideia trazida com a expressão latina destacada no excerto diz respeito à invocação inútil de amparo da lei por quem a infringiu. No contexto apresentado, é utilizada para reforçar a tese de que ao PCB não é dado invocar a proteção da Constituição de 1946 para pretender manter seu registro partidário, uma vez que a sigla ostenta propósitos antidemocráticos vedados pela mesma Constituição.

⁷⁶⁸ CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)**. 3 ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1990, p. 170.

ra o registro de candidaturas (a partir de seis meses antes das eleições); as restrições para as campanhas eleitorais no período de três meses anteriores ao pleito; a prefixação das atribuições dos juízos de primeiro grau e a criação da Corregedoria-Geral no âmbito do TSE para consolidar a ação uniformizadora do tribunal.

Com o advento da Lei Federal n. 4.740, de 15 de julho de 1965, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Estatuto dos Partidos Políticos), inaugurou-se um novo regime jurídico focado na limitação do número de siglas e na imposição de um extenso rol de restrições ao funcionamento partidário, como a exigência de um número expressivo de assinaturas para a criação de novas legendas e o desempenho eleitoral mínimo sob pena de (i) cancelamento do registro partidário, (ii) perda da personalidade jurídica e (iii) distribuição de seu patrimônio.

Nessa linha, o art. 7º desse dispositivo previa para a criação de novas siglas a submissão de proposta contendo as assinaturas de, pelo menos, 3% do eleitorado nacional, dos quais pelo menos 2% distribuídos em 11 ou mais estados. O art. 47 disciplinava o cancelamento do registro partidário, caso as agremiações não satisfizessem três condições:

- I - apresentação de provas ao Tribunal Superior Eleitoral, no prazo improrrogável de 12 (doze) meses, contados da data do seu registro, de que constituiu legalmente diretórios regionais em, pelo menos 11 (onze) Estados.
- II - eleição de 12 (doze) deputados federais, distribuídos por 7 (sete) Estados, pelo menos;
- III - votação de legenda, em eleições gerais para a Câmara dos Deputados, correspondente, no mínimo a 3% (três por cento) do eleitorado no País⁷⁶⁹.

Os dispositivos não deixam dúvidas de que o escopo da Lei⁷⁷⁰ era reconfigurar o sistema pluripartidário que, até então, à vista do diploma legal anteriormente vigente – a Lei n. 1.164, de 24 de agosto de 1950 instituidora do antigo Código Eleitoral –, demandava para a criação de novas siglas, 50 mil assinaturas captadas em 5 ou mais circunscrições eleitorais com ao menos mil eleitores em cada uma (art. 132, §1º) e o cancelamento do registro partidário, nas hipóteses de não cumprimento de uma das duas condições descritas no art. 148, parágrafo único daquele Código: “eleger, pelo menos, um representante no Congresso Nacional ou alcançar, em todo o país, cinquenta mil votos sob legenda”.

⁷⁶⁹ Art. 47 da Lei n. 4.740, de 15 de julho de 1965. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l4740.htm#art82. Acesso em: 20 mar. 2023.

⁷⁷⁰ A Lei n. 4.740/65 foi revogada, expressamente, pela Lei n. 5.682, de 21 de julho de 1971.

A rigor, à vista da nova disciplina partidária, das 13 agremiações políticas em atividade no país àquele tempo, apenas quatro delas se enquadrariam nessa moldura legal: o PSD, a UDN, o PTB e o Partido Social Progressista (PSP). Não tardou para que todas as siglas desaparecessem a fórceps diante de uma nova configuração partidária imprimida pelo Ato Institucional n. 2 (AI-2), de 27 de outubro de 1965, que, em seu art. 18, sacramentava a extinção de todas as siglas existentes e o cancelamento dos respectivos registros, remetendo a criação de novas legendas aos ditames draconianos da Lei n. 4.740/1965.

A despeito de o Estatuto não se referir à limitação bipartidária e de o AI-2, igualmente, não aludir à criação de um sistema de dois partidos, mostrou-se evidente o intento de o governo militar instituir o bipartidarismo com a edição do Ato Complementar n. 4, de 20 de novembro de 1965, que dispôs sobre a organização das agremiações em vista do pleito eleitoral do ano seguinte. A corrida eleitoral implicou a organização de entidades partidárias provisórias e a formação de novos arranjos políticos com o fito de apresentar candidatos no pleito de 1966, cabendo aos membros do Congresso Nacional, em número não inferior a 120 deputados e 20 senadores, “a iniciativa de promover a criação, dentro do prazo de 45 dias, de organizações que terão [...], atribuições de partidos políticos enquanto estes não se constituírem”⁷⁷¹.

Desse equacionamento resultou a movimentação em massa de membros do Congresso em direção ao grupo político encampado pelo governo - a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) -, embora, matematicamente, fosse possível a constituição de 3 flancos partidários, pois o Legislativo contava com 409 deputados [$409 \div 120 \cong 3,4$] e 66 senadores [$66 \div 20 \cong 3,3$]. A dificuldade em estruturar um segundo partido dentro do prazo de 45 dias, bem como disputas no interior da ARENA ensejaram a edição do Ato Complementar n. 6, de 3 de janeiro de 1966, que prorrogou o prazo para a criação e o registro de novas organizações partidárias. Nascia sob essa estrutura provisória e precária, o bipartidarismo encarnado na ARENA e no Movimento Democrático Brasileiro (MDB): as siglas preencheriam o vácuo deixado pelas 13 agremiações extintas.

⁷⁷¹ Art. 1º do Ato Complementar n. 4, de 20 de novembro de 1965. Dispõe sobre a organização dos partidos políticos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/acp/acp-004-65.htm. Acesso em: 20 mar. 2023.

Os primeiros passos para a retomada do pluripartidarismo foram dados no final da década seguinte: apenas em 1979, o Congresso aprovaria a reforma partidária, extinguindo a ARENA e o MDB⁷⁷². A formação de novas siglas passou a depender do concurso de, no mínimo, 10% dos congressistas, o equivalente a, pelo menos 1 senador e 47 deputados federais, e possibilitava o retorno do pluripartidarismo à vida política brasileira. Nesse rumo, ao longo do ano de 1980, 6 agremiações obtiveram registro provisório junto ao TSE: o Partido Democrático Social (PDS), que reunia a base governista, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o Partido Popular (PP), o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), todos na ala de oposição.

As mobilizações pela democracia, pelo retorno de exilados políticos e por eleições diretas para presidente da república eram algumas das demandas que irrompiam na vida cotidiana dos brasileiros ao longo da década de 1980. Herbert de Souza com sua lente sociológica fotografou a conjuntura social e política brasileira, marcada pela promulgação da Constituição Federal de 1988:

Começava a era das grandes manifestações pela democracia e a demonstração de que uma nova mistura de atores sociais iria produzir uma nova política. A luta política foi dura: primeiro pela anistia para fazer voltar milhares de pessoas excluídas de seu próprio país. Depois pelas diretas e pela nova Constituição, tudo isso com grande participação popular e uma expressiva apatia da elite que não acreditava em nada disso, nunca teve gosto pelas lutas da democracia. A elaboração da Constituição de 1988 foi um incrível exercício de participação da sociedade civil na definição de suas instituições democráticas. Milhões de pessoas se reuniram para discutir a Lei Maior e influenciaram o Congresso e propuseram artigos da Lei. Foi exatamente esse desejo de participação que transformou a Constituição de 88 em uma peça concreta, detalhada. Todos queriam garantir os seus direitos e pontos de vista na Lei. Porque dessa vez ela iria valer. Hoje ela recebe críticas, mas sem ela não haveria fim da ditadura, princípio da democracia⁷⁷³.

⁷⁷² À guisa de síntese, a extinção de partidos políticos como estratégia institucionalizada de regimes de exceção ocorreu em três momentos históricos no interlúdio 1930-1980: a primeira ocasião, em dezembro de 1937, durante a ditadura varguista – o Decreto-Lei n. 37 dissolveu os partidos existentes; a segunda, em outubro de 1965, durante a ditadura militar – o Ato Institucional n. 2 extinguiu as 13 legendas em atividade e conduziu o país ao bipartidarismo -, e a terceira, em dezembro de 1979, sob a ditadura militar – a reforma partidária introduzida pela Lei Federal n. 6.767, extinguiu as duas agremiações existentes (ARENA e MDB) e reconduziu o país ao pluripartidarismo. Para uma evolução histórico-normativa dos partidos políticos no Brasil, confira: GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. **Oligarquias partidárias versus Oposição na Política**: os impactos da distribuição des (igualitária) dos recursos financeiros e direito de antena ao ambiente democrático brasileiro. 2023. 268 fls. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

⁷⁷³ SOUZA, Herbert de. Democracia e cidadania. In: **Democracia**: cinco princípios e um fim. 3 ed. São Paulo: Editora Moderna, 1996, p. 72. Cf. CARDOSO, Fernando Henrique. **A construção da democracia**: estudos sobre política. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2020.

A passagem acima não deixa dúvidas de que uma nova Constituição representava a renovação do pacto social desenhado pelo parlamento constituinte de 1987, a partir da concertação de forças políticas diversas e adversas, unidas em prol de uma nova democracia e de um novo projeto de país⁷⁷⁴. Nessa linha, Paulo Bonavides chamava atenção sobre o papel dos atores sociais no manejo de mecanismos e de ferramentas do Texto Fundamental para “escrever com atos de compreensão e argúcia interpretativa a Constituição viva, aquela que se aplica ao cotidiano na proteção dos direitos e na salvaguarda das franquias democráticas”⁷⁷⁵.

Bonavides exortava a hora de o Brasil fazer navegar o barco constitucional rumo ao porto da democracia, tripulado por uma sociedade pluralista e movido pelas regras do Estado de Direito: “O Brasil precisa de Constituição, e não de revoluções permanentes, ou redentoras; de legalidade, e não de atos institucionais; de poder legítimo, e não de usurpações”⁷⁷⁶. O conteúdo que se abstrai dessa fala, encerra muitos significados condizentes com aquele tempo: a transição democrática, a construção dos alicerces de uma nova Constituição, a previsão de novos direitos e de instrumentos para protegê-los, e a busca pela redução de desigualdades sociais.

Imbuída dos valores da democracia liberal e reconhecendo a transcendência das agremiações políticas para o funcionamento do regime, a Constituição de 1988 avançou em relação à de 1946, para estabelecer um estatuto próprio às legendas, cuja existência principia com a aquisição de personalidade jurídica de direito privado, na forma da lei civil, ou seja, com o registro no Cartório de Registro de Pessoas Jurídicas⁷⁷⁷, e finda com o registro de seus estatutos no TSE. Obrigam-se as agremia-

⁷⁷⁴ José Afonso da Silva chama atenção para o papel da Constituição Federal de 1988 no refazimento do pacto social brasileiro e na obtenção de conquistas importantes para a democracia, como se observa na reflexão adiante: “A Constituição Federal de 1988, surgida da necessidade de refazer o pacto social, após duas décadas de ditadura, representou a “síntese de um processo dialético de forças opostas”, em que relevantes conquistas foram alcançadas no plano social e de direitos fundamentais, além de dois resultados raros: (i) uma minoria “capaz de produzir uma Constituição razoavelmente progressista contra uma maioria conservadora”; (ii) um procedimento constituinte que não conseguiu “escamotear totalmente o interesse popular”. SILVA, José Afonso da. Líder da Constituinte. In: MARTINS, Osvaldo (org.). **Mário Covas: democracia: defender, conquistar, praticar**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2011. Cap. 3. p. 198.

⁷⁷⁵ BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade**, com ênfase no Federalismo das Regiões. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 195.

⁷⁷⁶ BONAVIDES, Paulo. *op. cit.*, 1996, p. 197.

⁷⁷⁷ Em contraste com o Texto de 1988, a Constituição de 1967, em seu art. 149, II na redação original e no art. 152, II, incluído pela Emenda Constitucional n. 25 de 1985, a aquisição de personalidade jurídica do partido político estava na dependência do registro de seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral, enquanto na redação do art. 152, II, dada pela Emenda Constitucional n. 01 de 1969, embora mencionasse a necessidade de registro estatutário para aquisição de personalidade jurídica,

ções a manter o caráter nacional, a prestar contas à Justiça Eleitoral, a não receber recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinar-se a estes, e a não utilizar organização paramilitar.

Dotados de liberdade para criação, fusão, incorporação e autodissolução, observada a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais, os partidos gozam de autonomia para (i) definir sua estrutura interna; (ii) estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento; (iii) adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal; e (iv) estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

O transfugismo partidário é uma conduta, constitucionalmente, vedada pelo art. 17, § 6º, aos titulares de cargos proporcionais (deputado federal, deputado estadual, deputado distrital e vereador), sujeitando-os à de perda de mandato⁷⁷⁸, salvo nas hipóteses de justa causa estabelecidas no art. 22-A da Lei dos Partidos Políticos⁷⁷⁹. O referido dispositivo mitigou a sanção de perda de mandato por infidelidade partidária, e instituiu, no inciso III do parágrafo único, uma “janela partidária”, por meio da qual é facultado a deputados (federais, estaduais e distritais) e vereadores trocar de legenda sem perder o mandato, nos 30 dias que antecedem o prazo de filiação para concorrer à eleição geral e municipal, respectivamente, ao término do mandato vigente.

não havia qualquer menção ao TSE.

⁷⁷⁸ O transfugismo não importará alteração do quinhão recebido pelo partido a título de recurso do fundo partidário ou de outros fundos públicos e de acesso gratuito ao rádio e à televisão, como previsto no art. 17, § 6º da Constituição Federal de 1988.

⁷⁷⁹ Dentre as hipóteses de justa causa está a do inciso III do parágrafo único do art. 22-A da Lei de Partidos Políticos, que autoriza a mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação para concorrer à eleição (majoritária ou proporcional), ao término do mandato vigente. No julgamento da Consulta n. 0600159-55.2018.6.00.0000/DF, o TSE decidiu que “a hipótese de justa causa de que trata o art. 22-A, III, da Lei 9.096/95 somente se aplica ao eleito que esteja ao término do mandato vigente, o que não se verifica em relação a vereador que se desfilie para concorrer nas eleições gerais subsequentes à respectiva posse no mandato municipal”. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta TSE n. 0600159-55.2018.6.00.0000. Rel. Min. Admar Gonzaga. Acórdão de 13/03/2018. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/#/public/resultado/0600159-55.2018.6.00.0000>. Acesso em: 29 mar. 2023. Dessa forma, a janela partidária é aberta apenas para o deputado ou vereador que esteja no término do mandato vigente e pretenda concorrer em eleições gerais ou municipais, respectivamente.

Incluída pela Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015 à Lei dos Partidos Políticos, a excepcionalidade de o detentor de mandato eletivo desligar-se do partido pelo qual foi eleito, sem prejuízo do mandato e sem alteração na distribuição de recursos do fundo partidário e do tempo rádio e televisão, vigorou nos 30 (trinta) seguintes à promulgação da Emenda Constitucional n. 91 de 18 de fevereiro de 2016, para as eleições gerais daquele ano. A assimilação da abertura de uma “janela partidária” com datas de início e fim estabelecidas no calendário eleitoral foi incorporada à prática política para driblar a perda de mandato que a migração sem justa causa traria aos parlamentares.

Outra questão pululante na trajetória das legendas brasileiras diz respeito ao direito a funcionamento parlamentar, e ao direito a recursos do fundo partidário e ao tempo gratuito de propaganda partidária e eleitoral no rádio e na televisão (direito de antena)⁷⁸⁰. O direito a funcionamento parlamentar –, isto é, a operar nas Casas legislativas, por intermédio de uma bancada, responsável pela constituição de suas lideranças de acordo com o estatuto do partido, sua lei orgânica e os regimentos das Casas – sofreu reveses na forma como instituído na Lei n. 9.096 de 19 de setembro de 1995.

O art. 13 do referido diploma previu o direito a funcionamento parlamentar, em todas as casas legislativas para as quais o partido tenha elegido representante, desde que satisfeitas três condições simultâneas: (i) obter, em cada eleição para a Câmara dos Deputados, o apoio de, no mínimo, 5% dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos; (ii) os votos deverão estar distribuídos em, pelo menos, 1/3 dos Estados, ou seja, em nove deles; (iii) em cada um dos nove Estados, o partido deve obter o mínimo de 2% do total de votos válidos. Estava enunciado, neste artigo, um mecanismo de controle quantitativo das siglas autorizadas a operar nas casas legislativas: apenas aquelas que atingissem o desempenho eleitoral mínimo, acessariam o funcionamento parlamentar.

Cabe sublinhar que o art. 13, além de tratar do funcionamento parlamentar, projetava seus efeitos sobre a distribuição de recursos do fundo partidário e o tempo de propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão. Em relação à divisão de

⁷⁸⁰ A expressão “direito de antena” corresponde ao tempo destinado à veiculação de propaganda partidária ou propaganda eleitoral concedido às agremiações partidárias, gratuitamente, nas emissoras de rádio e televisão.

recursos do fundo, à vista do art. 41 daquele mesmo diploma, 99% desses recursos são rateados entre os partidos que satisfazem as condicionantes do art. 13, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, e 1% do fundo é dividido, em partes iguais, entre as siglas com estatuto registrado no TSE. Dito de outra forma, as legendas que atenderem ao art. 13 tomam parte nos rateios de 99% e de 1%, enquanto os que não atingirem o patamar do art. 13 participam apenas do rateio de 1% do fundo partidário.

A irradiação dos efeitos do art. 13 está presente na distribuição do tempo destinado à propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão, segundo a disciplina dos artigos 48 e 49 daquele diploma legal: as legendas que superarem a barreira eleitoral do art. 13 fazem jus a um programa em rede nacional e a outro em rede estadual em cada semestre, com duração de 20 minutos cada, e a inserções de 30 segundos ou 1 minuto, em âmbito nacional e estadual, perfazendo por semestre 40 minutos. Aos que não satisfizerem os requisitos do art. 13, caberá um programa em cadeia nacional, em cada semestre, com a duração de dois minutos.

A cláusula de desempenho (ou cláusula de barreira ou de exclusão) plasmada no art. 13 e projetada sobre o art. 41, incisos I e II, art. 48 e art. 49 foi considerada inconstitucional pelo STF, à unanimidade, em 07 de dezembro de 2006, por ofender o pluralismo político e a autonomia partidária, na medida em que a nenhuma lei ordinária é dado esvaziar preceitos constitucionais, assim como a nenhuma maioria é dado remover ou limitar direitos e liberdades de minorias⁷⁸¹. Precisa nessa análise é Monica Caggiano, ao prospectar o alcance da barreira eleitoral sobre os partidos com representação na Câmara dos Deputados àquele tempo:

É de se registrar que, nas eleições gerais de 2006, **a regra do art. 13, da Lei n. 9.096/95 (cláusula de barreira), iria ter a sua primeira aplicação concreta**, excluindo cerca de 14 partidos da Câmara dos Deputados, atingindo um total de 118 parlamentares eleitos. Apenas sete partidos lograram

⁷⁸¹ Confira o trecho do voto do relator Min. Marco Aurélio no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 1.351 e n. 1.354: "Considerou-se, ainda, sob o ângulo da razoabilidade, serem inaceitáveis os patamares de desempenho e a forma de rateio concernente à participação no Fundo partidário e ao tempo disponível para a propaganda partidária adotados pela lei. Por fim, ressaltou-se que, no Estado Democrático de Direito, a nenhuma maioria é dado tirar ou restringir os direitos e liberdades fundamentais da minoria, tais como a liberdade de se expressar, de se organizar, de denunciar, de discordar e de se fazer representar nas decisões que influem nos destinos da sociedade como um todo, enfim, de participar plenamente da vida pública". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.351/DF e n. 1.354/DF, rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 07/12/2006. Acórdão republicado no Diário de Justiça em 29/06/2007. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=416150>. Acesso em: 30 mar. 2023.

alcançar o célebre e natimorto **fator de desempenho** [...]: PFL (atual DEM), 11,34% dos votos; PSDB, 14,13% dos votos; PT, 15,58% dos votos; PMDB, 15,12% dos votos; PDT, 5,40% dos votos; PP, 7,42% dos votos e PSB, 6,38% dos votos (Grifos no original) ⁷⁸².

O quadro político fotografado acima revela a concentração de mais de 70% dos votos válidos e de 395 assentos pertencentes às 7 agremiações que atingiram a barreira eleitoral, enquanto outras 14 legendas, com performance inferior à barreira, concentravam apenas cerca de 30% dos votos válidos e 118 cadeiras na Câmara dos Deputados. Não se pode negar a eficácia desse mecanismo na redução do quadro partidário no parlamento, que passaria de 21 para 7 siglas. Se por um lado a decisão da Corte Suprema exortou a presença das minorias no parlamento, prestigiando uma justiça representativa, de outro, deixou de imprimir uma nova disciplina funcional ao parlamento na formação de maiorias governamentais sólidas ⁷⁸³.

A multiplicação de siglas, ao tempo em que denota o vigor democrático em acolher e acomodar em seu sistema partidário, eleitoral e político uma plêiade de demandas oriundas dos mais diversos segmentos sociais, refletindo uma imagem precisa das forças políticas, escancara a necessidade de depuração qualitativa e quantitativa das siglas, para “limitar e minimizar as consequências colaterais perversas da atomização do quadro partidário” ⁷⁸⁴, como a produção de “maiorias inseguras e estabilidade menor do governo, a coação para coalizões e, com isso, a influência

⁷⁸² CAGGIANO, Monica Herman Salem. A fenomenologia dos transfugas no cenário político-eleitoral brasileiro. In: LEMBO, Claudio (ccord.); CAGGIANO, Monica Herman Salem (org.). **O voto nas Américas**. Barueri: Minha Editora; São Paulo: CEPES, 2008, p. 223.

⁷⁸³ Não se pode negar que a formação de maiorias governamentais sólidas pode levar à constituição de oligarquias partidárias, o que poderia ser tão perigoso para a formação de um Estado autoritário quanto a fragmentação extrema dos partidos. Essa é a ideia central que permeia a crítica de Karl Jaspers à cláusula de barreira no sistema eleitoral alemão. Cf. SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **Sistemas eleitorais**: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 83. A conjugação de um sistema de governo presidencial combinado a um sistema eleitoral proporcional é outra fórmula potencialmente perigosa para a manutenção do regime democrático, como assevera Bolívar Lamounier: “Das quatro combinações possíveis entre presidencialismo *versus* parlamentarismo e representação proporcional *versus* majoritária, a ‘menos atraente’, como diz Lijphart, é com certeza presidencialismo/representação proporcional. Facilitando a proliferação partidária, a ‘RP’ ‘aumenta a probabilidade de presidentes sem maioria parlamentar a consequentemente de impasses entre o executivo e o legislativo’ (Lijphart, 1991b, ver também Abranches, 1988 e Mainwaring, 1991)”. LAMOUNIER, Bolívar. *Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade*. In: NOHLEN, Dieter. **Elecciones y sistemas de partidos en América latina**. São José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos humanos, 1993, p. 443-444.

⁷⁸⁴ CAGGIANO, Monica Herman Salem. A fenomenologia dos transfugas no cenário político-eleitoral brasileiro. In: LEMBO, Claudio (ccord.); CAGGIANO, Monica Herman Salem (org.). **O voto nas Américas**. Barueri: Minha Editora; São Paulo: CEPES, 2008, p. 223.

menor do eleitor sobre a formação do governo, a união mais débil entre deputados e eleitores”⁷⁸⁵.

Outras debilidades provocadas pela pulverização do quadro partidário dizem respeito também (i) à existência de siglas com pouca densidade representativa e “sem real vocação para defesa de uma ideologia”⁷⁸⁶, pois uma vez pasteurizadas, refletem a homogeneização programática, ideológica e propositiva, por vezes impulsionada pela disputa eleitoral na qual partidos do tipo *big tent* ou *catch all* buscam captar seguidores com pautas amplíssimas, quando não, contraditórias, ao estilo *omnibus program*; (ii) à naturalização de práticas antirrepublicanas como o clientelismo e o personalismo político⁷⁸⁷ instrumentalizadas também por nanolegendas de aluguel; (iii) à capitalização política e eleitoral que os partidos fisiológicos proporcionam como a possibilidade de ser o fiel da balança em votações importantes; e ainda (iv) ao “acesso ao poder de presidentes sem base parlamentar”⁷⁸⁸ e até sem quadros para preencher os altos cargos administrativos”⁷⁸⁹.

⁷⁸⁵ HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Porto Alegre: SAFE, 1998, p. 129-130. O registro de Konrad Hesse é uma fotografia histórica das debilidades de um sistema multipartidário e de seus efeitos sobre a governabilidade, visualizados no sistema eleitoral proporcional germânico ao tempo da República de Weimar. A Constituição de 1919 pulverizou o *Bundestag* com novas siglas e produziu uma crise de governabilidade decorrente da dificuldade de formação de uma maioria estável capaz de governar. Nesse contexto, para impedir o acesso de partidos nanicos ao parlamento sob o mote de que sua representatividade seria nula para um risco elevado de ingovernabilidade, dada a fragmentação extrema do poder, criou-se uma cláusula de desempenho eleitoral denominada *Sperrklausel*, que demandava, alternativamente: (i) a obtenção de, no mínimo, 5% dos votos válidos para as listas em todo o país; ou (ii) a obtenção de 3 cadeiras distritais em circunscrições uninominais. Para além do escopo de garantir estabilidade política ao parlamento, a adoção desse mecanismo importou, indiretamente, o banimento de partidos políticos radicais. SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **Sistemas eleitorais**: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 80-83.

⁷⁸⁶ TAVARES, André Ramos. A jurisprudência sobre partidos políticos no Supremo Tribunal Federal: entre eleições, poder econômico e democracia. In: NORONHA, João Otávio de; KIM, Richard Pae (coords.). **Sistema político e direito eleitoral brasileiros**: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli. São Paulo: Atlas, 2016. p. 46.

⁷⁸⁷ A observação de Roger-Gérard Schwartzenberg assim delineia o fenômeno da personalização do poder: “A política, outrora, eram as ideias. Hoje, são as pessoas. Ou melhor, as personagens. Pois cada dirigente parece escolher um emprego e desempenhar um papel. Como num espetáculo. Doravante, o próprio Estado se transforma em empresa de espetáculos, em ‘produtor’ de espetáculos. A política se faz, agora, encenação. Agora, todo dirigente se exhibe e se dá ares de vedete. Por aí vai a personalização do poder. Fiel à sua etimologia. ‘Pessoa’ não é uma palavra derivada do latim ‘persona’, que significa máscara de teatro?” SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. **O Estado Espetáculo**. São Paulo: Círculo do Livro, 1977, p. 09) Cf. SARTORI, Giovanni. **Homo videns**: televisão e pós-pensamento. Bauru: EDUSC, 2001.

⁷⁸⁸ MAINWARING, Scott. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, [s.l.], n. 28-29, p. 21-74, 1993. ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, pp. 5-33, 1988. LAMOUNIER, Bolívar. Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade. In: NOHLEN, Dieter. **Elecciones y sistemas de partidos en América latina**. São José, Costa Rica: Instituto

Como consectário lógico de um sistema político impactado por múltiplos fatores⁷⁹⁰ desde a transição democrática na década de 1980, de um sistema eleitoral de representação proporcional⁷⁹¹ vivificado com a Constituição de 1988 e de uma Corte Constitucional refratária à neutralização política de legendas com baixo desempenho eleitoral, o pluripartidarismo vicejou, entre nós, com uma paleta diversificada e numerosa de siglas: no período de 1980 a 2022, o TSE apontou 31 agremiações em atividade⁷⁹², conforme a figura abaixo:

Interamericano de Derechos humanos, 1993.

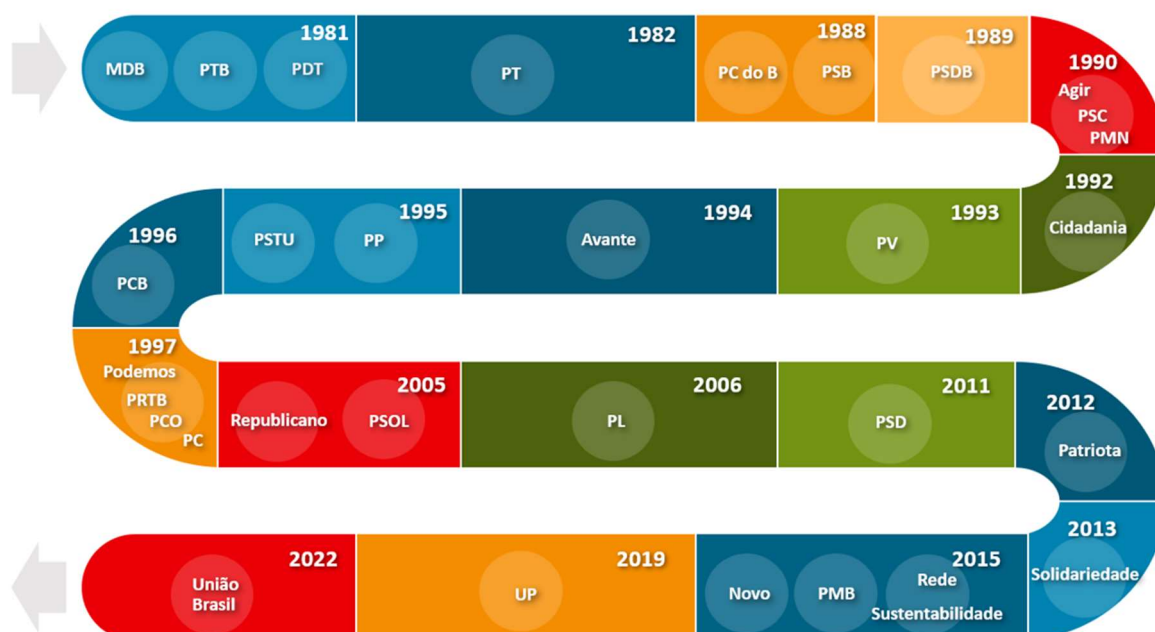
⁷⁸⁹ LAMOUNIER, Bolívar. Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade. In: NOHLEN, Dieter. **Elecciones y sistemas de partidos en América latina**. São José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos humanos, 1993, p. 441.

⁷⁹⁰ A conjuminância de variáveis – o sistema eleitoral, o sistema de partidos, as contingências de ordem socioeconômica, ideológica e cultural – repercutem na formação do cenário político, com destaque para o sistema eleitoral, como ressalta Monica Caggiano: “A rigor não se pode afirmar a interveniência direta do sistema eleitoral sobre o panorama político subjacente. Este sofre o impacto de múltiplos fatores e diversos são os ingredientes que integram uma textura final. Os sistemas eleitorais, contudo, detêm influência direta sobre o sistema de partidos. Daí seus projetados efeitos sobre o campo político, até porque, por intermédio do binômio sistema eleitoral/sistema de partidos, é que serão apontados os atores a desempenhar os principais papéis desse cenário”. CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Sistemas eleitorais x representação política**. Brasília, DF: Senado Federal, 1990, p. 188.

⁷⁹¹ A conexão entre o sistema eleitoral e o sistema de partidos é trabalhada por Luís Virgílio Afonso da Silva a partir do exame sobre as três leis sociológicas de Maurice Duverger: (1) a representação proporcional tende a um sistema de partidos múltiplos, rígidos, independentes e estáveis (salvo o caso de movimentos passionais); (2) o escrutínio majoritário em dois turnos tende a um sistema de partidos múltiplos, flexíveis, dependentes e relativamente estáveis (em todos os casos); (3) o escrutínio majoritário em turno único tende a um sistema dualista, com alternância de grandes partidos independentes. Confrontando as formulações de Duverger com as revisões de Douglas Rae, William Riker e Giovanni Sartori, conclui Luís Virgílio Afonso da Silva que as leis de Duverger dizem respeito a formulações sintéticas “extremamente simplistas e que não estão aptas a explicar a influências dos sistemas eleitorais no sistema partidário, uma vez que “não parece ser correto pretender que os sistemas eleitorais sejam causa, condição necessária ou condição suficiente para qualquer estrutura partidária. Assim, um sistema majoritário não é, como muito se diz, condição necessária para o bipartidarismo, pois este pode ocorrer sem a presença daquele (v.g. Áustria), nem os sistemas proporcionais o são para o pluripartidarismo, senão não haveria este sem aquele (v.g. Canadá). [...] Fica difícil sustentar que um sistema é condição suficiente para algum efeito *somente se as exceções não se verificarem*. Se o resultado depende de mais algum evento que não seja o próprio sistema eleitoral, então não há como afirmar que este é condição suficiente. [...] Mas o fato de não serem os sistemas eleitorais o único fator que influi no número de partidos não significa que não há a possibilidade de se formularem leis acerca da influência que esses exercem. É apenas necessário ter em mente que tais leis não têm caráter determinista, isto é, não seguem o modelo das leis das ciências naturais (Grifos no original)”. SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 121-122.

⁷⁹² Dados atualizados até 05 de abril de 2023. Trata-se de siglas que tiveram seus estatutos registrados no TSE, no período de 1980-2022, e que se encontram em atividade. O TSE não dispõe, em sua página oficial na rede mundial de computadores, de dados consolidados sobre os partidos registrados no período de 1980 até 2022 que passaram para a inatividade.

Figura 8 – Partidos políticos registrados no TSE em atividade (1980-2022)



Fonte: Elaboração própria, (2023), a partir de dados do TSE.

No que tange ao direito a recursos do fundo partidário e ao direito de antena, previsto no art. 17, § 3º da Constituição Federal, é preciso sublinhar a imposição das seguintes barreiras: (i) a obtenção, nas eleições para a Câmara dos Deputados, de no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das Unidades da Federação (UFs), com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou (ii) a eleição de pelo menos quinze deputados federais distribuídos em pelo menos um terço das Unidades da Federação.

As condicionantes, neste caso, também se infirmam como cláusula de desempenho ou de barreira, aqui impostas pelo poder constituinte derivado reformador, para limitar o aquinhoamento de recursos financeiros e do tempo de propaganda partidária e eleitoral em veículos de mídia tradicionais, às siglas que tenham superado a baliza de desempenho nas eleições gerais: 3% dos votos válidos em 9 UFs com 2% dos votos válidos em cada uma, no mínimo, ou 15 cadeiras em 9 UFs, no mínimo.

Caso o partido não preencha uma das condições, o art. 17, § 5º da Constituição Federal assegura ao eleito, o mandato, e faculta-lhe a filiação a uma sigla que

tenha alcançado a cláusula de barreira, hipótese na qual a migração não importará perda do mandato nem alteração na distribuição de recursos do fundo partidário e do acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão. Decorrente do princípio da soberania popular impregnada na ideia de representação, o mandato não é contaminado pelo mau desempenho eleitoral da legenda, podendo o eleito manter-se filiado a ela ou migrar para outra sigla sem configurar infidelidade partidária⁷⁹³.

Como política afirmativa para aumentar a representatividade feminina no âmbito partidário e eleitoral, obrigam-se as siglas a aplicar (i) no mínimo 5% (cinco por cento) dos recursos do fundo partidário, na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política feminina, conforme o interesse intrapartidário, e a aplicar (ii) no mínimo 30% (trinta por cento) do montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão, às candidaturas femininas, a critério dos órgãos de direção e dos estatutos, observados a autonomia e o interesse partidário.

Na reforma eleitoral de 2021, a Lei n. 14.208, de 28 de setembro de 2021, ao incluir o art. 11-A à Lei dos Partidos Políticos, imprimiu um novo formato de acordo interpartidário de natureza perene. Inaugurou-se, em maio de 2022, a era das federações partidárias com o deferimento do registro no TSE dos estatutos das primeiras três alianças. Na largada, é preciso apontar a federação⁷⁹⁴ como a união de duas ou mais siglas que atuarão, após sua constituição e registro perante a Justiça Eleitoral, como um único partido⁷⁹⁵.

⁷⁹³ É preciso sublinhar que, uma vez operada a migração partidária com espeque no dispositivo constitucional (§ 5º do art. 17), novas trocas de legenda estarão sujeitas às regras sobre fidelidade partidária previstas no art. 22-A da Lei dos Partidos Políticos, à vista da decisão proferida na Consulta TSE n. 0600161-20.2021.6.00.0000, rel. Min. Alexandre de Moraes, julgada no período de 11 a 17/2/2022. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/#/public/resultado/0600161-20.2021.6.00.0000>. Acesso em: 29 mar. 2023.

⁷⁹⁴ Para conhecer a regulamentação sobre a constituição, registro e funcionamento das federações de partidos políticos, bem como da doutrina a esse respeito, confira a Resolução TSE n. 2.3670/2021 que trata sobre a organização das federações, e os estudos iniciais reunidos na obra: BARROS, Ezi-kelly; MALDONADO, Helio Maldonado (orgs.). **Federação de Partidos**: coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021. Brasília, DF: Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político, 2022.

⁷⁹⁵ Cumpre esclarecer que a Lei dos Partidos Políticos oferece um *menu* de arranjos partidários possíveis. A federação é apenas um deles. Outras alianças são admitidas, como a coligação, a fusão e a incorporação de siglas. Embora tanto a federação quanto a coligação tenham por escopo ampliar as chances de sucesso na conquista de voto, e impliquem a atuação do grupo como se fosse um único partido político, na federação a duração da aliança é de, no mínimo 4 anos, ao passo que, na coligação, a reunião de siglas é limitada ao período eleitoral. Outra distinção está em que na federação, o arranjo alcança eleições majoritárias e proporcionais, enquanto na coligação apenas

Sob essa orientação, as federações gozam de um regime jurídico idêntico ao conferido às legendas⁷⁹⁶ que caminham isoladamente na arena política, seja em relação (i) à abrangência nacional; (ii) à constituição de um órgão de direção nacional; (iii) ao processo eleitoral – escolha e registro de candidatos para as eleições majoritárias e proporcionais, arrecadação e aplicação de recursos em campanhas eleitorais, propaganda eleitoral, contagem de votos, obtenção de cadeiras, prestação de contas e convocação de suplentes –, seja quanto (iv) ao funcionamento parlamentar e (v) à fidelidade partidária, admitida a aplicação da sanção de perda de mandato ao detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, de partido que integra federação.

O acesso a esse novo arranjo é reservado às agremiações com registro definitivo no TSE e que pretendam reunir-se pelo período mínimo de 4 (quatro) anos, sob pena de não poder aderir a outra federação, nem de celebrar coligação nas 2 (duas) eleições seguintes e, até completar o prazo mínimo remanescente, de utilizar recursos do fundo partidário. Conquanto incidam sanções em caso de desligamento, assegura-se a preservação da identidade e da autonomia das legendas integrantes da aliança, bem como o funcionamento da federação, até a eleição seguinte, desde que nela permaneçam 2 (dois) ou mais partidos. Em conformidade com esses ditames, na presente configuração pactual, 7 partidos compõem 3 federações partidárias, registradas em maio de 2022 perante o TSE, conforme o quadro abaixo:

eleições majoritárias. Na federação, busca-se um pacto para atuação conjunta, tanto no governo e no parlamento, quanto em eleições, enquanto na coligação, o apoio mútuo limita-se às eleições. Tanto na federação quanto na coligação todos os partidos integrantes conservam sua identidade e autonomia, o que não ocorre no caso da fusão e da incorporação partidárias. Na fusão, as siglas se unem para dar vida a uma nova agremiação, de modo que as legendas anteriores deixam de existir, enquanto na incorporação apenas um partido é preservado, o outro é absorvido pelo partido incorporador e deixa de existir como entidade autônoma. Nos 4 tipos de arranjo partidário, apenas as legendas com registro definitivo no TSE são admitidas a participar e, no caso de fusão ou incorporação, o registro de cada sigla deverá contar com, no mínimo, 5 anos.

⁷⁹⁶ O art. 11-A, §3º, III, da Lei dos Partidos Políticos, que trata do prazo para a constituição da federação (até a data final do período de realização das convenções partidárias) foi suspenso por decisão liminar para, mediante interpretação conforme, exigir que “para participar das eleições, as federações estejam constituídas como pessoa jurídica e obtenham o registro de seu estatuto perante o Tribunal Superior Eleitoral no mesmo prazo aplicável aos partidos políticos”, ou seja, até 6 meses antes das eleições, como previsto no art. 4º da Lei n. 9.504/1997. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7021. Min. Rel. Luís Roberto Barroso. 09/02/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6293255>. Acesso em: 26 mar. 2023.

Quadro 13 – Federações de partidos políticos registradas no TSE

IDENTIFICAÇÃO DA FEDERAÇÃO	DATA DE DEFERIMENTO NÚMERO DO PROCESSO DE REGISTRO	PARTIDOS POLÍTICOS INTE- GRANTES
Federação Brasil da Esperança (Fé Brasil)	24 de maio de 2022 Processo: RFP nº 0600228-48.2022.6.00.0000	Partido dos Trabalhadores (PT)
		Partido Comunista do Brasil (PC do B)
		Partido Verde (PV)
Federação PSDB Cidadania	26 de maio de 2022 Processo: RFP nº 0600291-73.2022.6.00.0000	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)
		Cidadania (CIDADANIA)
Federação PSOL REDE	26 de maio de 2022 Processo: RFP nº 0600345-39.2022.6.00.0000	Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)
		Rede Sustentabilidade (REDE)

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2023)⁷⁹⁷.

À vista da nova sistemática de arranjo partidário e da disciplina do §3º do art. 17 da Constituição Federal, das 28 agremiações políticas (entre partidos e federações) que disputaram as eleições em 2022, apenas 12 alcançaram o desempenho eleitoral necessário para a percepção de recursos do fundo partidário e de tempo de propaganda gratuita no rádio na televisão: as federações PT/PCdoB/PV, PSDB/Cidadania e PSOL/Rede, e os partidos isolados MDB, PDT, PL, Podemos, PP, PSB, PSD, Republicanos e União Brasil. Na vala dos 16 partidos que não alcançaram a baliza, 7 elegeram deputados federais, contudo em quantitativo inferior aos 11 necessários para superar a barreira legal: Avante, PSC, Solidariedade, Patriota, PTB, Novo e PROS; os 9 restantes não conquistaram nenhuma cadeira: Agir, DC, PCB, PCO, PMB, PMN, PRTB, PSTU e UP.

As implicações para as 16 siglas com baixa performance são de ordem financeira e propagandística – gêneros de primeira necessidade para a sobrevivência de qualquer partido – dado que na ausência da principal ou da única receita (a de origem pública), e do tempo destinado à propaganda no rádio e na televisão, a legenda

⁷⁹⁷ Federações partidárias registradas no Tribunal Superior Eleitoral até 27 de março de 2023. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/federacoes-registradas-no-tse/federacoes-partidarias-registradas-no-tse>. Acesso em: 27 mar. 2023.

não só enfrentará dificuldades para manter em funcionamento sua estrutura operacional (aluguel de imóvel, consumo de água, energia elétrica, telefone, rede de dados e transporte), como também para captar filiados. Para debelar esse ponto, a sigla dispõe de três tipos de alianças interpartidárias: fusão, incorporação ou federação com as legendas que obtiveram melhor desempenho nas urnas.

De forma escalonada, a cláusula de desempenho principiou nas eleições gerais de 2018 e 2022, e avançará em seu processo de consolidação nos pleitos federais de 2026 e 2030, de modo que, em 2031, apenas os partidos que satisfizerem os incisos I e II do §3º do art. 17, estarão elegíveis à percepção de recursos do fundo partidário e ao tempo de rádio e televisão. Como o critério para a prefixação da barreira considera apenas o desempenho obtido pela legenda na composição da Câmara dos Deputados, a cujo acesso se faz pelo sistema proporcional, as eleições majoritárias para o Senado não influem na superação da barreira.

À guisa de síntese deste tópico, a organização coletiva do pensamento político pela via partidária, desde as embrionárias facções políticas imperiais à novel federação de partidos, passou da marginalização (1920-1930) e da institucionalização (década de 1940) para o protagonismo na retomada do caminho democrático (década de 1980). A proscrição partidária, ferramenta típica do teorema militante, foi empunhada como arma antidemocrática por regimes autoritários (Decreto-Lei n. 37/1937, AI-2/1965 e Lei Federal n. 6.767/1979), e pelo Poder Judiciário (cancelamento de registro partidário do PCB) para suprimir o pluralismo de ideias, sobretudo as de matiz comunista. O ambiente democrático pós-1988 favoreceu a pulverização de legendas que, na quadra atual, buscam na formação de alianças sua sobrevivência orgânica e a consecução de objetivos táticos comuns: aceder ao poder por meio de eleições ou participar do governo eleito para influir e concretizar seus postulados e programas.

3.2.2 Nuances do partidarismo argentino: radicalismo e justicialismo

A configuração partidária argentina apresenta nuances em sua formação que destoam dos demais países da planície do Chaco. A esse respeito, uma incursão histórica se justifica para compreender a evolução das duas principais organizações partidárias naquele país: a União Cívica Radical (UCR) e o Partido Justicialista (PJ),

que atuaram no reconhecimento e na concretização de direitos políticos (sufrágio universal, igual, secreto e obrigatório) e de direitos sociais (férias remuneradas, 13º salário, indenização por demissão e assistência à saúde). Sem a pretensão de conferir aos indicativos o tratamento historiográfico – uma tarefa própria de outros ramos das Ciências Sociais –, interessa a este tópico, sequenciar os marcos cronológicos, jurídicos e políticos mais relevantes para a compreensão do partidarismo argentino e vislumbrar, a partir de tais indicativos, como a proscrição partidária foi manejada por governos militares.

Na largada, é preciso registrar que a estrutura social argentina, em meados do século XIX, foi pouco afetada pela experiência da escravidão: não dispunha de presença indígena em seu território como nos demais países da América Latina, nem dos antagonismos sociais e étnicos típicos dos enclaves dependentes do sistema de *plantation*. Mais pecuarista do que agrícola, contou com uma base campestre diminuta – os camponeses eram a típica base de sustentação dos partidos conservadores àquela época. Sob esses influxos, quando da consolidação institucional do país na Carta Política de 1853, os partidos políticos não foram mencionados.

Em vez de camponeses, prevaleceu na paisagem do rio da Prata, um proletariado rural, unido a uma massa de ocupantes de terras, arrendatários e agregados com alta mobilidade geográfica e social. Essa massa mobilizada havia sido a base na primeira metade do século do autoritarismo populista de caudilhos federais, como Juan Manuel de Rosas em Buenos Aires. Após sua queda, a tradição autoritário-populista persistiu em facções como a dirigida por Adolfo Alsina, no Partido Autonomista portenho, que logo se uniu a setores públicos do interior para formar o grande tronco conservador e desenvolvimentista do país: o Partido Autonomista Nacional (PAN), que teve no militar Julio Roca o seu principal dirigente.

Contra esse conjunto político dominante estava a difícil tarefa de organizar um partido de oposição moderada, arraigado na burguesia ou pequena burguesia urbana, porque na Argentina, essas classes eram, maciçamente, estrangeiras. No começo do século XX, os estrangeiros compunham 30% da população total, gerando a estranha situação de que as duas classes mais estratégicas para a existência de um sistema partidário moderno – a burguesia e o proletariado urbanos – eram, predominantemente, estrangeiras. Não bastasse esse fato, os estrangeiros não adotavam a cidadania do país de destino e, por conseguinte, não votavam.

A conjuminância desses fatores criou um vazio político de grande magnitude. O militar Bartolomé Mitre tentou criar um partido liberal, em oposição ao regime conservador-desenvolvimentista do PAN, mas não obteve adesão nas urnas. Quando firmou uma coalizão de núcleos oposicionistas, apelando para a insurreição popular na revolução de 1890, obteve o único êxito de obrigar o presidente a renunciar. Mitre não consolidou um partido forte sob a sua liderança, e a maior parte de seus apoia-dores desertou para formar a União Cívica Radical (UCR), o primeiro partido político organicamente estruturado, alinhado à esquerda populista e católica.

Na Argentina, “os imigrantes europeus vinham com a aristocracia de pele, isto é, eram brancos em um país ainda muito mestiço, o que os colocava em uma posição de *status* superior ao da maioria da população”⁷⁹⁸ – composta por trabalhadores braçais do campo e da cidade – podendo se igualar ou se colocar em posição superior à da classe média decadente do interior.

Não se pode dizer que os partidos políticos tenham sido menos criativos na busca por adesões entre os estrangeiros, se não que, basicamente, eram os estrangeiros que preferiam não perder sua própria nacionalidade vivendo na Argentina: havia resistência à incorporação política, dado o desprezo ao país de recepção, considerado uma marca intergeracional transmitida aos descendentes, e que provocava do lado estrangeiro uma auto-valorização desmedida e uma discriminação direcionada ao nativo.

Destaca Torcuato Di Tella que a não-nacionalização era uma característica de setores mais pobres de imigrantes e de outros igualmente numerosos que acessavam posições burguesas. Acima dos imigrantes e da maioria da população estava a classe alta nativa, isto é, a elite política argentina, cujos setores temiam uma excessiva influência de novos cidadãos que poderia revolver o sistema político com a introdução de ideologias revolucionárias⁷⁹⁹.

Ao não incorporar a cidadania, os estrangeiros deixaram debilitada a representação das duas classes mais estratégicas para um desenvolvimento institucional em um país capitalista – a burguesia e a classe trabalhadora urbanas. Nesse vácuo, predominou a orientação anarquista e a formação de um partido socialista, sem vín-

⁷⁹⁸ DI TELLA, Torcuato S. **Historia de los partidos políticos en América Latina**. 2 ed. Buenos Aires: FCE, 2013, p. 91, tradução nossa.

⁷⁹⁹ DI TELLA, Torcuato S., *op. cit.*

culos orgânicos suficientes com a massa de simpatizantes que, estrangeira, repita-se, não tinha direito a voto.

A transição do liberalismo oligárquico para o regime político democrático foi obra do presidente Roque Sáenz Peña (1910-1914)⁸⁰⁰ que impôs o sufrágio secreto, a representação de minorias e a ausculta das vontades populares. Acreditava que os opositores se baseavam em minorias ativistas, e que a massa da população, sobretudo a humilde do interior, seguiria votando, mesmo estando livre, em seus superiores hierárquicos – a elite. Para isso, seria necessário impelir esse contingente a votar.

A partir dessa ideia, surgiu a estratégia de incluir em uma lei geral de eleições, a obrigação de votar. A Lei n. 8.871/1912, conhecida como “Lei Sáenz Peña” importou a entrada e participação de diversos setores no processo eleitoral e no próprio regime democrático. O sistema eleitoral foi modificado com a incorporação do sistema de listas incompletas, favorecendo uma melhor representação, e o sufrágio passou a universal (masculino), igual, secreto e obrigatório.

Nos primeiros anos do século XX, a prosperidade alcançada pela Argentina era tamanha que passou a figurar entre os 10 países com mais alta renda *per capita* do mundo, mas não sem custos e tensões sociais, como a geração de um contingente de desempregados, muitos dos quais homens apartados de suas famílias europeias, facilmente seduzidos por anarquistas, sobretudo quando lhes falavam em seu próprio idioma. Havia, portanto, um contingente urbano sem nacionalidade nem voto, mas disposto a protestar, eventualmente violento e disposto a convergir com as minorias de ativistas de esquerda ou com os radicais que, continuamente, ensaiavam alguma insurreição armada.

Para dar vazão a essas tensões, em meio a um caldeirão de interesses, a estratégia dos reformistas conservadores era estabelecer o voto genuíno, separando assim o joio do trigo, isto é, os setores moderados dos mais extremistas e facilitar a assimilação da cidadania pelos imigrantes há bastante estabelecidos no país e eco-

⁸⁰⁰ A campanha eleitoral de Peña em 1910 pautou-se por 3 objetivos para a reconstrução política nacional: (i) a obrigatoriedade da educação para incorporar aos grupos estrangeiros os valores nacionais e evitar a conversão do país em um conjunto de filiais estrangeiras que poderiam reclamar proteção armada ao país de origem; (ii) a obrigatoriedade do serviço militar não apenas para compor uma força armada, se não para nacionalizar e homogeneizar mentalmente os recrutas, tirando-lhes do exclusivo ambiente de suas famílias e comunidades; (iii) a obrigatoriedade do voto para incorporar estratos mais baixos e rurais da população à problemática nacional, superando o regionalismo e a apatia.

nomicamente prósperos – o que não se fez antes devido à resistência da elite e dos próprios estrangeiros. Em 1916, o conservadorismo argentino cingia-se em duas alas: uma aberta a novas ideias de cariz progressista, e outra tradicional centrada no ideal conservador rígido.

Aproveitando-se da cisão, a UCR ascendeu ao poder com Hipólito Yrigoyen (1916-1922), dominada pelo radicalismo intransigente que, embora não tenha sido revolucionário, igualmente não foi reformista nem suficientemente mobilizador e agitador das massas. Durante os anos de 1920, o Congresso passou ao domínio da UCR, que já se mostrava hegemônica nas eleições presidenciais: computado o primeiro mandato de Yrigoyen, a UCR venceu três eleições consecutivas (1916, 1922 e 1928), erodindo a força eleitoral dos partidos conservadores não só no parlamento, como também nas províncias, em diversos episódios de intervenção federal.

No transcurso do segundo mandato de Yrigoyen (1928-1930), o braço moderado do radicalismo denominado antipersonalista (antiyrigoyenista) uniu-se aos conservadores remanescentes e à dissidência socialista para formar uma aliança heterogênea denominada “Concordância”. Não tardou para que se operasse o fortalecimento desse flanco radical com as crises de corrupção na gestão Yrigoyen II somada aos antagonismos dos setores da atividade econômica refratários à nacionalização do petróleo.

É nesse cenário político que o golpe militar de 06 de setembro de 1930 liderado por José Félix Uriburu (1930-1932), inaugurou a primeira intervenção militar contra a democracia argentina. Registre-se que, mesmo apoiado pela sociedade civil conservadora, o golpe foi, essencialmente, desenhado e performado como uma ação militar para suprimir o profissionalismo político e o regime parlamentar⁸⁰¹, rumo a uma democracia funcional, sem partidos políticos, ou com apenas um partido oficial, em um claro alinhamento ao modelo corporativista imposto na Itália. Outro mote para a democracia funcional estava no fechamento do Congresso, assim descrito por Uriburu, no “Manifesto ao Povo” de 06 de setembro de 1930:

A indispensável dissolução do atual Parlamento deve-se a razões demasiado óbvias para demandar alguma explicação. A ação de uma maioria submissa e servil esterilizou o trabalho do Congresso e rebaixou a dignidade dessa alta representação pública. As vozes da oposição que se levantaram em defesa dos princípios da ordem e da altivez em ambas as Câmaras fo-

⁸⁰¹ COSTA PINTO, Antônio. **A América Latina na era do fascismo**. Porto Alegre: EdPUCRS, 2021, p. 47.

ram impotentes para tirar a maioria de sua prostração moral e restituir ao corpo do qual faziam parte o decoro e o respeito definitivamente perdidos perante a opinião (tradução nossa)⁸⁰².

Não obstante a dissolução do parlamento e a repressão à UCR, Uriburu invocava o respeito à Constituição e o retorno à normalidade institucional com a maior brevidade possível, por meio de um novo processo eleitoral que sufragasse novos representantes. Nas eleições provinciais de Buenos Aires, as urnas deram-lhe um recado eloquente: o triunfo dos radicais yrigoyenistas (personalistas) no pleito de 05 de abril de 1931. O governo anulou as eleições e convocou eleições nacionais, apresentando como candidato Agustín Justo (1932-1938) oriundo do estrato radical antipersonalista (antiyrigoyenista), eleito à conta do boicote do eleitorado radical às urnas (abstenção ou voto em branco)⁸⁰³ e de fraude eleitoral.

Com o fito de disciplinar a organização e o funcionamento das legendas, após a regulamentação embrionária de 1912, os governos militares encarregaram-se de compor um arcabouço legislativo a respeito do tema. Sob a batuta de Uriburu, um decreto-lei de 4 de agosto de 1931, e, na década seguinte, na vigência dos governos militares de Pedro Pablo Ramírez (1943-1944) e Edelmiro Farrell (1944-1946), novos regulamentos partidários emergiram, com destaque para o primeiro Estatuto Orgânico dos Partidos Políticos (Decreto-Lei n. 11.976/1945)⁸⁰⁴.

⁸⁰² Manifiesto de Uriburu, denominado “La Junta Provisional dirigió un manifiesto al pueblo”. Publicado em: La Prensa. 07 set. 1930. Disponível em: <https://www.elhistoriador.com.ar/manifiesto-de-uriburu-del-6-de-septiembre-de-1930/>. Acesso em: 23 abr. 2023.

⁸⁰³ Para conhecer o mecanismo de abstenção eleitoral como forma de manifestação política na paisagem argentina, confira: TCACH, César. Abstención, voto protesta y rebelión social en la Argentina. In: PINTO, Céli Regina Jardim; SANTOS, André Marengo dos. (Orgs.) **Partidos no Cone Sul**: novos ângulos de pesquisa. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002.

⁸⁰⁴ Na evolução da regulamentação jurídica dos partidos políticos argentinos, desde o início da regulamentação das siglas até a década de 1970, somente se ditaram decretos pelos governos militares, nos quais havia expressa menção à dissolução das legendas, o que implica dizer que, devido a sucessivas intervenções da caserna, os partidos argentinos se viram impelidos a agir na clandestinidade e tenham alçado o patamar constitucional somente em 1994. Nicolás Kinen retrata o quadro de regulação dos partidos por decreto e a imposição da dissolução forçada: “Em 1949 foi editada a Lei nº 13.645 e algumas pautas sobre os partidos foram incluídas na Lei nº 14.032. Após a chamada “Revolução Libertadora”, foi aprovado o Estatuto dos Partidos Políticos, pelo Decreto-lei nº 19.044 de 1956. Esteve em vigor até que, durante o período de governo do Dr. José María Guido, após o golpe de Estado que destituiu o Dr. Arturo Frondizi, aprovam-se os decretos que nomeiam interventores, aprova-se um novo Estatuto (Decreto nº 7.162), cria-se a Junta Nacional Eleitoral (Decreto nº 7.163) e se implementa um sistema proporcional para ser aplicado nas eleições para os órgãos legislativos (Decreto 7.164). Contudo, mais uma vez, após a queda do presidente Arturo Illia em 1966, a instabilidade institucional e o enfrentamento de linhas internas dentro das Forças Armadas determinam mudanças na legislação durante o mandato de fato do general Onganía. É assim que o “Ato da Revolução Argentina”, colocado pelo governo de fato acima da Constituição Nacional, além de revogar a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, os dissolve e, por meio da Lei nº

O *menu* de partidos argentinos compunha-se, à direita, de um partido conservador (Democrata Nacional); uma fração radical (UCR antipersonalista) e uma Democracia Progressista, que em algum sentido, cumpriam o papel de partido liberal; um radicalismo centrista e majoritário com orientações para o popular; e uma esquerda formada por socialistas e comunistas. Nessa confluência de partidos, a sucessão de Justo pelo candidato da UCR antipersonalista, integrante da Concordância, Roberto Ortiz (1939-1942), importou uma postura reformista do presidente eleito, direcionada à higienização do quadro político, marcado por fraudes eleitorais de longa data, como assinala Torcuato Di Tella:

Em 1940 determinou a intervenção na província de Buenos Aires diante do escândalo das eleições, em que havia se sagrado vencedor o incorrigível Manuel Fresco utilizando os métodos de fraude costumeiros. Igualmente importante, nesse mesmo ano, o presidente garantiu em todo território nacional, eleições livres para a renovação da Câmara dos Deputados, nas quais a oposição conquistou a maioria de assentos⁸⁰⁵ (tradução nossa).

O desiderato reformista foi interrompido com o adocimento de Ortiz e a assunção da presidência pelo vice, Ramón Castillo, do Partido Democrata Nacional (PDN). O partido governante indicaria, para a corrida presidencial, o nome de Robustiano Patrón Costas, à revelia dos interesses da burguesia industrial, de militares, de intelectuais nacionalistas e católicos, e das novas massas que chegavam do interior do país – as forças políticas em efervescência àquele tempo. Sob tais circuns-

16.910, os bens e patrimônio dos partidos são considerados vagos e transferidos para o patrimônio nacional de forma compulsiva. A Câmara Nacional Eleitoral é suspensa e a proibição de partidos continua até que surge a Lei nº 18.975 no governo Lanusse em 1971. Nesse mesmo ano, uma nova "Lei Orgânica dos Partidos Políticos" foi criada sob o número 19.102. Com ela e com o restabelecimento da Câmara Nacional Eleitoral, cria-se o caminho para o processo eleitoral que termina em março de 1973 com a chegada do peronismo novamente ao poder após 18 anos, primeiro com Héctor J. Cámpora e depois com o general Juan Domingo Perón, que inicia seu terceiro mandato. Durante o governo peronista, não sem dificuldades e retrocessos, a Lei nº 19.102 foi revogada e a Lei 16.652 foi restabelecida, mas esse estado de coisas não durou muito tempo, uma vez que o "Ato do Processo de Reorganização Nacional", em vigor desde o golpe de 1976, dissolveu o Congresso Nacional, suspendeu todas as garantias constitucionais e suspendeu toda a atividade política e os partidos políticos em nível nacional, provincial e municipal. Somente em 1982, durante a presidência do general Reynaldo Bignone, por meio da Lei Orgânica dos Partidos Políticos nº 22.627, foram restabelecidas inicialmente as condições para a normalização da atividade política e, posteriormente, para a recuperação da democracia e do Estado de Direito". KINEN, Nicolás. **Los partidos políticos en Argentina: reflexiones y propuestas para su fortalecimiento en el marco del humanismo cristiano**. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, 2011, p. 70-72. O retorno à democracia em 1983, importou a aprovação do texto básico da atual Lei Orgânica dos Partidos Políticos n. 23.298 integrada a um novo sistema eleitoral, que combina diferentes regras, a depender da categoria de cargos eletivos em jogo, incluindo o sistema proporcional para a eleição de deputados nacionais, que favorece um quadro multipartidário.

⁸⁰⁵ DI TELLA, Torcuato S. **Historia de los partidos políticos en América Latina**. 2 ed. Buenos Aires: FCE, 2013, p. 132.

tâncias políticas e em um cenário de beligerância mundial, foi deflagrado o golpe militar em 04 junho de 1943, que alçou os militares do Grupo de Oficiais Unidos (GOU) ao poder. Primeiro, Pedro Pablo Ramírez (1943-1944) e depois, Edelmiro Farrell (1944-1946), com o apoio inicial do mesmo elenco que havia promovido a intervenção militar em 1930: um amálgama de nacionalistas e corporativistas com o apoio passivo da direita econômica.

Os partidos seguiram, na maior parte, como opositores ao regime militar, e formaram, para as eleições convocadas para 1946, uma coalizão denominada “União Democrática” – composta pela UCR, socialistas, comunistas e conservadores –, formada por setores médios e altos da estratificação social, para a qual o PDN não havia sido convidado, mas, de fato, apoiou. Juan Domingo Perón era o nome cotado para ocupar a presidência em 1946. Conhecido das massas como Secretário do Trabalho e Provisão, havia protagonizado conquistas sociais importantes, que, no passado, foram reivindicadas por forças de esquerda e do sindicalismo, sem sucesso. Torcuato Di Tella assinala que a trajetória política de Perón produziu um movimento que desbordou de seus objetivos iniciais e rumou em sentido contrário ao idealizado por ele:

O feito, um pouco paradoxal, foi que Perón, de origem intelectual nacionalista autoritário, mas pragmático, terminou gerando um movimento político muito distinto do que defendia. Seu objetivo era unificar os setores modernizadores e nacionalistas da sociedade argentina, de cima para baixo, incluindo sobretudo a burguesia industrial, os técnicos, a classe média e os trabalhadores mais qualificados. Com esse partido unificador, pretendia combater a ameaça da luta de classes e ao mesmo tempo, lutar contra as excessivas influências estrangeiras no país e talvez lançar um projeto de hegemonia continental. O destino não quis assim. Mesmo que as minorias de empresários industriais ou boa parte dos intelectuais de direita e católicos o apoiassem, a maior parte das classes altas e médias se oporiam. De outra parte, a Igreja e as Forças Armadas, favoráveis no começo, se apartaram progressivamente à medida que as características tendentes à mobilização de seu regime se fizeram sentir. Ao final, o movimento que nasceu com o intento de superar as lutas de classe, protagonizou um dos principais enfrentamentos sociais da história argentina (tradução nossa)⁸⁰⁶.

Perón havia concebido um modelo de partido nacional e integrador, seguindo esquemas que oscilavam entre o fascismo italiano e padronagens de legendas latino-americanas como a Aliança Popular Revolucionária Americana (APRA) no Peru, e o Partido Revolucionário Institucional (PRI) no México. Preconizava, em síntese, uma justiça social permanente - eis o motivo para a escolha do predicativo “justicia-

⁸⁰⁶ DI TELLA, Torcuato., *op. cit.*, p. 180-181.

lista” que estampa o nome do PJ – uma vez que a sociedade se transformaria, “a partir da superação dos conflitos sociais, numa etapa do progresso social, que já tinha sido atingida pelos países do Primeiro Mundo, referidos em seus discursos como os ‘países cultos’”⁸⁰⁷. Nesse rumo de ideias, “nutria a convicção de que os choques de interesses seriam suavizados, na medida em que os conflitos entre o capital e o trabalho fossem regulados por uma justiça permanente”⁸⁰⁸.

Em busca de apoio popular, aproximou-se de líderes do sindicalismo, cuja resistência no início foi superada pelas bases trabalhadoras e por novas lideranças. O custo político da aderência desse segmento foi o antagonismo com seus primeiros apoiadores. A despeito disso, o presidente consolidou o desenvolvimento industrial do país, evitando que a diversificação produtiva auferida durante a Segunda Guerra Mundial se perdesse; estabeleceu um rigoroso protecionismo; estatizou os serviços públicos; e, criou um clima de prosperidade social, que arrefeceu apenas nos últimos anos do segundo mandato.

O peronismo produziu a irrupção de um segundo grande movimento histórico de incorporação de novos segmentos à vida política argentina, como fizera o radicalismo, no passado, em relação aos setores médios⁸⁰⁹. O partido UCR passou a compor o núcleo de oposição alojado no polo antiperonismo na dualidade que dividiu a sociedade argentina entre 1946 e 1955. No ano de 1955, o golpe civil-militar contra Perón⁸¹⁰, orquestrado pelo alto-comando das forças armadas, a Igreja Católica e as elites agrárias e financeiras, mergulhou o país em uma onda de violência focalizada na erradicação do peronismo radical e do comunismo. Registra Anthony Pereira a mobilização do legalismo autoritário e do sistema de justiça direcionados ao banimento da legenda peronista – o Partido Justicialista (PJ) –, e do Partido Comunista (PC) e à perseguição de seus adeptos:

O Decreto-Lei n. 18.787 de 1956 colocou na ilegalidade todas as atividades comunistas, definindo comunistas como os filiados ao Partido Comunista ou a qualquer outro partido que fizesse parte do ‘movimento comunista’. O De-

⁸⁰⁷ CAMPOLINA DE SÁ, Cristina Isabel Abreu. **A Palavra de Perón**: análise do discurso e da política trabalhista argentina 1943-1949. Tese (doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais. História. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, 2007, p. 97.

⁸⁰⁸ Idem.

⁸⁰⁹ RIZ, Liliana de; FELDMAN, Jorge. El partido en el gobierno: la experiencia del radicalismo 1983-1989. In: NOHLEN, Dieter. **Elecciones y sistemas de partidos en América latina**. São José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos humanos, 1993, p. 450.

⁸¹⁰ PEREIRA, Antony W. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, Chile e na Argentina. Tradução de Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. Paz e Terra, 2010, p. 101.

creto-Lei n. 4.214 de 1963 deu uma definição mais técnica e detalhada de comunismo, incluindo nele todas as atividades praticadas ‘devido à ideologia comunista, motivadas por ela ou em razão dela’. Com o peronismo na clandestinidade, o Partido Comunista em si deixou de ser a principal ameaça [...]. Com o surgimento de uma esquerda armada incipiente, os militares, em inícios da década de 1960, passaram a usar tribunais militares para instaurar processo contra os suspeitos de participação em guerrilhas⁸¹¹.

O advento de um novo golpe militar em 1966, denominado “Revolução Argentina”, importaria não só a proscrição do PJ e do PC, como também de todos os partidos em atividade àquele tempo. Tratava-se de uma resolução prevista na Ata da Revolução⁸¹² e condizente com o estado permanente de sítio que se seguiria. O legalismo autoritário persistiu na repressão ao comunismo, por meio de um novo Decreto-Lei, o de n. 17.401 de 29/08/1967 que “conferia ao secretário da Informação Estatal a prerrogativa de determinar se os indivíduos eram comunistas, numa determinação que permaneceu secreta”^{813 814}.

Enquanto nos golpes de 1930, 1943 e 1955, a justificativa estava em realizar “uma ‘limpeza’ temporária do corpo político, o golpe de 1966 deixou clara a intenção dos militares de permanecer indefinidamente no poder”⁸¹⁵. Para além da perseguição aos adeptos do PJ e do PC banidos, uma característica presente no sistema partidário argentino é a ideia de partidos dominantes (UCR e PJ) como movimentos nacionais – captada na análise de Laura Escudero:

Um dos elementos característicos na história do sistema partidário argentino, foi que os partidos dominantes foram concebidos como movimentos nacionais, com a pretensão de representar a toda a nação e, por conseguinte, levavam intrínseco em seu discurso a negação do adversário político. Assim

⁸¹¹ Idem.

⁸¹² TEXTOS revolucionários. **Acta de la revolución argentina con sus anexos**. Buenos Aires: Secretaria de Estado de Gobierno; Dirección general de provincias; Departamento difusión provincial, 1969. Disponível em: <https://encurtador.com.br/afPQ7>. Acesso em: 19 jun. 2023.

⁸¹³ Ibidem, p. 102.

⁸¹⁴ Ser tachado de comunista pelo secretário de Informação Estatal importava a perda de benefícios e direitos, enunciados por Anthony Pereira: “carteira de identidade, emprego público e cátedra em universidades públicas ou privadas; concessão para operar estações de rádio ou televisão; permissão para ser proprietário de gráfica; propriedade de imóveis em áreas consideradas de interesse para a segurança nacional do Estado; e cargos em associações profissionais (quer como empregados ou empregadores). Os cidadãos naturalizados argentinos podiam também perder a cidadania e serem deportados, caso fosse considerados culpados de comunismo nos termos dessa lei. Além disso, qualquer pessoa condenada por atividades de proselitismo – ou seja, distribuir propaganda subversiva ou propaganda hostil à ordem pública, motivada por ideologia comunista – estava sujeita a (sic) pena de um a oito anos de prisão nos termos do Decreto-Lei n. 17.401”. PEREIRA, Antony W. **Ditadura e repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, Chile e na Argentina**. Tradução de Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. Paz e Terra, 2010, p. 102.

⁸¹⁵ Ibidem.

se construiu a partir de 1945, a clivagem peronismo/antiperonismo, clivagem que começou a desconstruir-se na década de 1980⁸¹⁶.

A clivagem, mencionada no excerto acima, parece resultar da apreensão equivocada da ideia de partido pelos próprios movimentos históricos radicalista e justicialista, como representantes de todo o povo argentino. A etimologia do termo “partido”, por si, inflige a noção de que se trata de uma parte da sociedade, um matiz na paleta que colore o tecido democrático. Nesse raciocínio, a tomada da parte pelo todo, isto é, a reivindicação para cada movimento da representação de toda a sociedade, como fizeram crer as alas xiitas do radicalismo e do justicialismo na década de 1980, reflete uma visão totalitária de que o adversário político é um inimigo a ser eliminado⁸¹⁷.

O excerto de Escudero faz referência ainda à modificação do desenho partidário na década de 1980, precisamente em 1983, quando se configurou um sistema bipartidário (radicalista e justicialista) integrado pelas siglas dominantes UCR e PJ. Superada a era dos golpes de Estado, o país retornou ao regime democrático em 1983 e desde então, o radicalismo e o justicialismo se alternam no poder⁸¹⁸, a exemplo da sucessão presidencial em 1989. Não se desconhece que o Pacto de Olivos de 1994 tenha contribuído para este cenário. Firmado entre a UCR, na pes-

⁸¹⁶ ESCUDERO, Laura. Argentina. In: ALCÂNTARA, Manuel; FREIDENBERG, Flavia. **Partidos políticos de América Latina**: Cono Sur. Cidade do México: IFE, FCE, 2003, p. 34.

⁸¹⁷ Ao empreender uma análise do discurso peronista antes e depois de eleito, a pesquisadora Cristina Campolina de Sá concluiu que Perón transformava as questões de ordem social e política em escolhas éticas, nas quais o apelo à lógica amigo-inimigo é reforçado: “A oposição Bem/Mal seria o binômio que pode ser aplicado em qualquer esfera, ou seja, no político, no social e até mesmo na economia. Assim, o capitalismo, o imperialismo, ou o comunismo, nesse mundo em ordenação, eram sempre figurados como o mal. Ao identificar-se com o bem, o novo governo condenava o outro, não importava qual ele fosse, como a representação do mal. As imagens transformadas em idéias nos mostram a vida cotidiana dos trabalhadores envolta no clima nefasto do “esmagamento” e do “esquecimento”. O Estado, consciente da miséria nacional e do desamparo social, elevava-se como o libertador na luta contra os inimigos do povo. Os inimigos poderiam surgir de toda parte: de dentro e de fora do país. A tarefa histórica a ser empreendida pelos trabalhadores argentinos, frente à ameaça anunciada “das forças ocultas”, seria a formação de um bloco intransponível para encarar os inimigos”. CAMPOLINA DE SÁ, Cristina Isabel Abreu. **A Palavra de Perón**: análise do discurso e da política trabalhista argentina 1943-1949. Tese (doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais. História. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, 2007, p. 97.

⁸¹⁸ A Argentina experimentou um imbróglio na sucessão presidencial em 2001, quando o país alcançou a marca de 5 presidentes em apenas duas semanas: o término de mandato do radical Fernando de La Rúa (UCR) em 20/12/2001, a posse seguida de renúncia de Federico Puerta (PJ) em 21/12/2001, de Adolfo Saá (PJ) em 23/12/2001, e de Eduardo Camaño (PJ) em 30/12/2001, e finalmente, a posse de Eduardo Duhalde (PJ) em 02/01/2002, que permaneceu no cargo até o início da Era Kirchner (2003—2015). Registre-se a inédita cisão intrapartidária do PJ em relação às candidaturas presidenciais lançadas em 2003: a de Néstor Kirchner, a de Rodríguez Saá e a de Carlos Menem.

soa do ex-presidente Raúl Alfonsín, e o PJ, na pessoa do então presidente Carlos Menem, o Pacto daria a este a possibilidade de reeleger-se – objetivo eleitoral satisfeito nas urnas em 1995⁸¹⁹.

Em arremate, o partidarismo político argentino dá conta de dois grandes movimentos históricos de incorporação de estratos sociais à vida política – o radicalismo e o justicialismo, encarnados na UCR e no PJ, legendas historicamente marcadas pelo personalismo de seus líderes – Hipólito Yrigoyen e Juan Domingo Perón. Para além da nuance personalista, chama atenção, na casuística argentina, o banimento sumário das legendas PJ e PC, orquestrado por governos de fato (ditadores militares) como arma política para sufocar o peronismo e o comunismo décadas a fio.

3.2.3 Evolução do partidarismo no Chile e os *estallidos sociales*

Na trajetória partidária chilena, o início do século XIX foi marcado pela polarização de ideais liberais e conservadores, com predomínio dos últimos, até a década de 1860, quando o liberalismo moderado passou à dianteira. Após a primeira guerra civil (1829-1830), nasceria, em 1833, a oitava⁸²⁰ Constituição Política do país, consi-

⁸¹⁹ Na década de 1990, se por um lado, houve um aprofundamento do déficit de representatividade, passando os partidos tradicionais a assimilar os traços que permitem classificá-los em novas categorias (“catch-all”, “profissionais-eleitorais” e “partidos-carteis”)⁸¹⁹, de outro, observou-se a emergência de um eleitorado cada vez menos sujeito a tradições partidárias, disposto a aderir a novas forças políticas, como a Frente País Solidário – FREPASO (1994-2001). ESCUDERO, Laura. *op.cit.*, p. 35. Situada no espaço ideológico de centro-esquerda, a FREPASO, em um primeiro momento deslocou para a segunda posição a UCR e, no momento seguinte, compôs com ela um arranjo partidário – a “Aliança pelo Trabalho, pela Justiça e pela Educação” (1997-2001). Trata-se de uma configuração, substancialmente, diferente do bipartidarismo argentino clássico, e que rendeu a maioria das cadeiras na Câmara dos Deputados nas eleições de 1997 e 1999, e a cadeira presidencial em 1999 à Fernando de La Rúa (1999-2001), estancando a hegemonia do Partido Justicialista àquele tempo.

⁸²⁰ Sem considerar o texto produzido pela Convenção Constituinte 2021-2022, que não foi referendado pelo povo chileno, o constitucionalismo naquele país foi pródigo ao gerar dez Cartas Políticas, desde a Independência no ano de 1810: “Foram as Constituições de 1811, 1812, 1814, 1818, 1822, 1823, 1828, 1833, 1925 e 1980, todas com idêntica característica: um *deficit* democrático e de legitimidade em sua produção. Impostas verticalmente, do topo do poder político para baixo, algumas Constituições ostentavam aparência de construção democrática e de legitimidade, como as de 1818, 1925 e 1980, submetidas a plebiscito para aprovação. Essa efusão de documentos políticos está umbilicalmente relacionada aos períodos históricos daquele país. O primeiro (1811-1833), marcado por instabilidade política e guerra civil, culminou com a produção de 7 Constituições (1811, 1812, 1814, 1818, 1822, 1823, 1828). O segundo (1833-2021), apesar de marcado também por uma guerra civil em 1891, fruiu de relativa estabilidade política, ensejando a produção de apenas três Constituições (1833, 1925 e 1980)”. SHIRADO, Nayana. O Chile no constitucionalismo iberoamericano: um delay constitucional de três décadas. In: PAFFARINI, Jacopo; PISSOLATTO, Luciano;

derada a mais longeva, com mais de 90 anos de vigência, e a de maior influência conservadora do século XIX⁸²¹. Conhecida como a “Constituição de Portales”, em homenagem ao presidente Diego Portales, prefixou um regime essencialmente autoritário, que impunha a ordem pela razão ou pela força. Concentrou poderes no Executivo sobre o Legislativo, tornou a religião católica oficial, criou o Estado unitário e o Legislativo bicameral - Câmara de Senadores e Câmara de Deputados.

Com uma Constituição rígida, cujo objetivo maior era a ordem, e pautada pela escolha de representantes por meio de voto censitário, o Chile vivenciou um período de estabilidade de suas instituições⁸²². O final do século XIX, no entanto, foi marcado por crises políticas, conflitos bélicos, movimentos operários, e pela segunda guerra civil – a Revolução de 1891. Nos 30 anos seguintes, instituiu-se a chamada “república parlamentar”, formalmente presidencial, mas com poderes do Congresso que travavam o funcionamento do Executivo já bastante débil⁸²³.

A vigência de liberdades públicas e a maturidade relativa da sociedade impulsionaram a formação de partidos políticos, baseados em uma participação mais ampla de setores populares, dentre os quais o Partido Radical, a principal expressão contrária ao *status quo*, ainda que bastante heterogêneo, pois agregava socialistas e liberais – e o Partido Demócrata, inspirado na social-democracia belga, com apoio sindical.

Registra Torcuato Di Tella que uma série de greves, violentamente, reprimidas marcaram os primeiros anos do século XX, às quais se seguiu a fundação do Partido Socialista, em 1912, ligado à federação dos trabalhadores, e que alcançou uma presença eleitoral importante nos anos de 1930. Antes, a massa popular havia canalizado nos anos de 1920, apoio às bandeiras de Arturo Alessandri, um liberal que aglutinou os radicais e os democratas em sua candidatura presidencial, vitoriosa

OLIVAES, Maria Eduarda Fragomeni (orgs.). **Transformações da democracia constitucional**. V.1. Porto Alegre: Editora Fi, 2022, p. 160-161.

⁸²¹ GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la Constitución**. Buenos Aires: Katz Editores, 2014.

⁸²² LEMBO, Claudio. Chile, finis terrae imperial. In: LEMBO, Claudio (coord.); CAGGIANO, Monica Herman Salem (org.). **Constitucionalismo Moreno**: incursão no constitucionalismo sul-americano. Barueri: Manole, 2020, p. 68.

⁸²³ DI TELLA, Torcuato S. **Historia de los partidos políticos en América Latina**. 2 ed. Buenos Aires: FCE, 2013, p. 42.

em 1920. Com um Executivo fortalecido, encerrou-se o ciclo da “república parlamentar” inaugurado em 1891⁸²⁴.

Alessandri depositava forte ênfase na necessidade de robustecer a presidência para governar e dar à economia, a necessária dose de dirigismo estatal. Seu programa enfrentou uma forte resistência tanto nos setores conservadores tradicionais como na maioria do seu próprio Partido Liberal, e da esquerda socialista, que temia um excessivo intervencionismo do governo nos sindicatos. Em 1924, houve uma interrupção do processo constitucional chileno por obra das forças armadas em um complexo processo para o qual confluíram 2 grupos fardados⁸²⁵.

Uma ala de alta patente buscava controlar o que considerava excessos demagógicos do presidente e melhorar os próprios salários; outra, incluía os coronéis Carlos Ibáñez del Campo e Marmaduke Grove, que buscavam assegurar as reformas propostas por Alessandri, obstaculizadas por um Congresso ainda dominado pelos partidos tradicionais. Ibáñez se revelou a principal força durante o regime militar, ofuscando seu rival Grove para reproduzir de maneira mais fiel possível o exemplo mussoliniano. Em 1927, “tomou controle do governo do país como vice-Presidente da república, de onde foi eleito Presidente, cargo que manteve até julho de 1931”⁸²⁶. Reprimiu fortemente o movimento obreiro marxista, tentou criar sindicatos oficiais⁸²⁷ ou cooptar alguns dos existentes e organizou uma força política nova - a União Social Republicana de Assalariados do Chile (USRA). Assumiu o controle

⁸²⁴ DI TELLA, Torcuato S. *op. cit.*, p. 87.

⁸²⁵ DI TELLA, Torcuato S. **Historia de los partidos políticos en América Latina**. 2 ed. Buenos Aires: FCE, 2013, p. 88.

⁸²⁶ COSTA PINTO, Antônio. **A América Latina na era do fascismo**. Porto Alegre: EdPUCRS, 2021, p. 58.

⁸²⁷ Predecessor do brasileiro Getúlio Vargas, na estratégia de acolher os sindicatos na estrutura do Estado, assinala Costa Pinto que “Ibáñez foi um dos primeiros ditadores latino-americanos a ‘integrar’ a classe trabalhadora através da sindicalização estatal ‘legal’ processo que ocorreu antes da depressão mundial de 1929. Em 1931, o seu Departamento Laboral produziu um código laboral que consolidou a ‘legislação social’ de Alessandri, criando um sistema de relações, governo-sindicatos, com uma ‘orientação explicitamente autoritária e corporativa’. Ele também expandiu as agências estatais de maneira a coordenar quase todos os setores funcionais da economia, da indústria à agricultura e à pesca. Após a repressão dos sindicatos de esquerda, criou a Confederação Nacional de Sindicatos (CNSL – Confederación Nacional de Sindicatos Legales) e a Confederação Republicana de Ação Cívica de Trabalhadores e Empregados do Chile (CRAC – Confederación Republicana de Acción Cívica de Obreros y Empleados de Chile) como as únicas organizações laborais legalmente autorizadas, sendo esta última um instrumento de mobilização política e de integração no regime de trabalhadores dos serviços e operários. Combinação de instituição corporativa e partido político, e com representação parlamentar, a CRAC servia como órgão representativo ao lado dos partidos, num Congresso controlado”. COSTA PINTO, Antônio. **A América Latina na era do fascismo**. Porto Alegre: EdPUCRS, 2021, p. 59-60.

dos meios de comunicação e governou por decretos, asfixiando as prerrogativas do Congresso.

O sistema reagiu tanto pela direita, como pela esquerda e pelo centro, e somado à conjuntura da crise econômica de 1929, derrubou o ditador militar. Arturo Alessandri retornou à presidência no período de 1932 a 1938, apoiado por uma parte à direita e pelo radicalismo à esquerda - a principal força política era o socialismo performado de maneira bastante pessoal e populista por Marmaduke Grove – um caso estranho, segundo Di Tella, ainda que não seja o único, de uma esquerda dirigida por um militar⁸²⁸. Paralelamente, reorganizava-se o partido comunista que logo se converteria no principal representante do setor sindicalizado do país.

Assinala Di Tella⁸²⁹ que alguns extremistas haviam organizado um partido nazista, uma versão mal elaborada do integralismo brasileiro, cujo candidato à presidência era o militar Ibáñez del Campo. Desprezados pela direita clássica, fizeram campanha própria, e em certo momento, investiram em um golpe de Estado, severamente reprimido por Alessandri. Contra a candidatura presidencial do conservador Agustín Ross, uniram-se radicais, socialistas e comunistas em uma coalizão, a Frente Popular apoiada por parlamentares, que guindou Pedro Aguirre Cerda à presidência em 1938 – fazendo do Chile uma das raras democracias latino-americanas no período entreguerras.

A coalizão Frente Popular se manteve no poder com sucessivos presidentes radicais que abrigavam em seus ministérios a esquerda, principalmente o socialismo e o comunismo. Em 1946, o radical Gabriel Videla chegou à presidência lastreado pela coalizão, principalmente pelo Partido Comunista que a integrava e a quem jurava fidelidade. Optou por preencher seus ministérios com os membros da legenda. Instalado no governo, o Partido Comunista impulsionou e apoiou um levante de mobilizações sociais para pressionar a implementação da reforma agrária, de direitos dos trabalhadores (sobretudo em relação à sindicalização de trabalhadores agrícolas) e de direitos civis e políticos às mulheres. Por meio da mobilização das massas, os comunistas pretendiam impedir que suas pautas não fossem adiadas. Essa pos-

⁸²⁸ DI TELLA, Torcuato S. **Historia de los partidos políticos en América Latina**. 2 ed. Buenos Aires: FCE, 2013, p. 89.

⁸²⁹ DI TELLA, Torcuato S., *op. cit.*

tura trouxe como consequência o fim da colaboração com os governos radicais da coalizão Frente Popular.

Não tardou para que Videla reorganizasse seu gabinete sem a presença dos comunistas e se transformasse no principal inimigo deles. Em abril de 1948, reunindo o apoio de liberais, conservadores, setores agrário-laboristas, e a maioria dos radicais e socialistas, fez aprovar a “Lei de Defesa Permanente da Democracia”, conhecida como “Lei Maldita”, um instrumento jurídico criado pelo Estado que, para além de colocar na ilegalidade o Partido Comunista e despojar de direitos políticos os seus seguidores, serviu de fundamento para a perseguição ideológica de amplo espectro. Findo seu governo em 1952, a Lei que proscreeu o Partido Comunista ainda não havia sido revogada – o que ocorreria apenas em 1958 –, de modo que o quadro partidário apontava para uma direita conservadora e liberal; para uma esquerda capaz de reunir 1/3 do eleitorado; e para uma surpreendente ressuscitação política de Ibáñez, como alternativa aos desalentados da política tradicional.

Colocando-se acima ou contra a partidocracia, Ibáñez constituiu um partido próprio denominado “Partido Agrário Laborista” (PAL) e arquitetou uma campanha eleitoral do tipo populista ao estilo de Perón, atraindo a adesão do Partido Socialista, que se cindiu: o Partido Socialista do Chile (PS), apoiado pelo comunismo, dava suporte ao candidato Salvador Allende, e o Partido Socialista Popular (PSP), à Ibáñez. Vitorioso, Ibáñez remunerou o PSP com alguns ministérios e respeitou as normas democráticas, a despeito de manter até quase o final do seu mandato o banimento do Partido Comunista com a vigência da indigitada “Lei de Defesa da Democracia”.

Finda a era do ibanhismo em 1958, reconstruiu-se o tradicional sistema partidário chileno de 3/3: à direita se posicionava um pouco mais de 1/3 do eleitorado, dividido entre conservadores e liberais; à esquerda, outro 1/3 com socialistas, comunistas e formações pequenas com o selo “democrático”; e no centro, a democracia cristã passou a substituir o radicalismo como representante de 1/3 dos sufrágios. Nas eleições presidenciais, Jorge Alessandri – filho de Arturo Alessandri – foi eleito para o período 1958 a 1964, patrocinado por uma coalizão de partidos de centro-direita e setores independentes.

Até a década de 1950, os partidos políticos eram corporações que competiam com organizações econômicas e sociais em eleições para os cargos políticos eletivos. Em busca de um *status* garantidor de exclusividade na representação política,

as siglas perseguiram a regulamentação de sua atividade, pois a pulverização de entidades que podiam apresentar candidaturas resultava em distorções no próprio sistema representativo. O regime jurídico partidário debutou com a promulgação da Lei n. 12.891/1958 (Lei Geral de Eleições), que prefixou um único requisito para a formação de legendas – a superação de 3 mil assinaturas de apoio – e reconheceu a existência das siglas em atividade àquele tempo, outorgando-lhes o monopólio da oferta de candidaturas.

No quadriênio seguinte, a Lei n. 14.852/1962, alterou a anterior, admitindo candidatos independentes, desde que patrocinados por 2 mil, 5 mil ou 20 mil eleitores, para os cargos de deputado, senador ou presidente da república, respectivamente. Elevou o número de assinaturas necessárias para a constituição de legendas de 3 mil para 10 mil eleitores, e instituiu um “Protocolo de partidos políticos”, a cargo do Registro Eleitoral responsável por conferir aos partidos personalidade jurídica, uma vez inscritos no Protocolo. Àquele tempo, os partidos não haviam alçado o patamar constitucional.

No ano de 1970, após a eleição presidencial, o Partido Democrata Cristão (PDC) que havia concordado em apoiar o candidato socialista Salvador Allende, incorporou como condição prévia a esse apoio, um estatuto de garantias alinhado com os demais partidos políticos da coalizão “União Popular”, que reconhecia a existência dos partidos políticos e lhes outorgava personalidade jurídica de direito público. Adentraram assim, as agremiações no Texto Constitucional.

Em paralelo à constitucionalização partidária, é preciso registrar que a ascensão de Allende ao poder pela via democrática, em um contexto mundial de Guerra Fria, era um feito inédito. O presidente encampou um projeto de governo que buscava estabelecer o socialismo por dentro da institucionalidade: seu programa contemplava a construção de um Estado popular e de uma nova economia planificada. Alinhado a esse propósito, uma das poucas leis aprovadas no parlamento dizia respeito à nacionalização da mineração de cobre em grande escala - uma *commodity* explorada por empresas norte-americanas. A conjunção de circunstâncias que fragilizaram o governo de Allende – paralisações no transporte público, crises de abastecimento de alimentos, rumores de desgoverno e de golpe de Estado – desembocou na tomada do poder em 1973 por uma junta militar encabeçada por Augusto Pinochet.

Com o golpe militar⁸³⁰, o *status* constitucional e legal das agremiações partidárias sofreu os impactos de um regime de exceção: por decreto-lei, o governo militar dissolveu os partidos existentes e confiscou seus bens. Uma sinalização na mudança desse estado de coisas ocorreu em 1980, quando uma nova Constituição reconheceu a existência das siglas (art. 19, 15º). Ocorre que, nas disposições transitórias, precisamente na 10ª, do texto original da Constituição de 1980, havia a previsão de que as legendas existentes não seriam reconhecidas até que a “Lei Orgânica Constitucional dos Partidos Políticos” fosse criada⁸³¹. Somente no rumo da abertura democrática, em 23 de março de 1987, a Lei n. 18.603 viria à luz⁸³².

Em outras palavras, desde a ascensão ao poder em 1973 até o ano de 1987, o país suportou um longo período de “recesso de suas organizações políticas”, expressão utilizada por Maria Campello de Souza para retratar o período de clandestinidade das legendas durante a ditadura de Pinochet:

No Chile, mercê da extrema vitalidade da ordem constitucional então vigente, sucedeu o que parecia ser apenas idealmente possível segundo o ponto de vista mais difundido na América Latina: uma coligação formada por partidos de orientação socialista conseguiu ser guindada ao poder executivo por via eleitoral. Controlando parcialmente o aparelho do Estado, a referida coligação empenhou-se na realização de um programa de reformas estruturais. [...] o desafio [...] - da conceituação do papel dos partidos e de sua prática no contexto latino-americano - não desapareceu com o advento do regime

⁸³⁰ Adam Przeworski considerou um erro político Salvador Allende ter declarado, após vencer as eleições chilenas em 04 de dezembro de 1970, que não era o presidente de todos os chilenos. Não tardou para que o presidente fosse deposto por um golpe militar de Estado em 1973. Argumenta o cientista político que: “‘Unidade’, ‘harmonia’, ‘consenso’ e ‘cooperação’ são expressões normativamente atraentes. Elas projetam uma perspectiva de racionalidade, justiça e liberdade: dão origem a um mundo mais racional e mais justo do que um no qual conflitos são resolvidos por meio de normas puramente procedimentais. Se os interesses e valores são harmoniosos, todos desejam viver sob as mesmas leis”. PRZEWORSKI, Adam. **Por que eleições importam ?** Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021, p. 102.

⁸³¹ Constituição Política de 1980. Disposições transitórias: “Décima – Enquanto não entrar em vigor a lei orgânica constitucional relativa aos partidos políticos a que se refere o n. 15 do artigo 19, estará proibido executar ou promover toda atividade, ação ou gestão de índole político-partidária seja por pessoas naturais ou jurídicas, organizações, entidades ou agrupamento de pessoas. Quem infringir essa proibição incorrerá nas sanções previstas na lei” (tradução nossa).

⁸³² A Lei Orgânica Constitucional dos Partidos Políticos foi alterada por diversas outras desde sua edição: as Leis n. 18.799/1989, 18.905/1990, 18.963/1990, 19.527/1997, 19.806/2002, 19.884/2003, 20.542/2011, 20.568/2012, 20.840/2015, 20.900/2016, 20.915/2016. O sistema jurídico chileno conta com um arcabouço legal que disciplina o processo eleitoral e a justiça eleitoral, citam-se: a Lei Orgânica Eleitoral n. 18.700, que regula a apresentação de candidaturas a Presidente da República, senadores e deputados, e a Lei Orgânica do Cadastro Eleitoral e do Serviço Eleitoral n. 18.556, que regula as competências desse órgão autônomo no que diz respeito às candidaturas; a Lei Orgânica do Tribunal Eleitoral Qualificado, n. 18.460, que regulamenta as competências deste órgão judicial como segunda instância, no que diz respeito à aceitação ou rejeição de candidaturas postuladas ao diretor do Serviço Eleitoral. Confere-se à Corte, por meio do art. 76 da Lei 18.603, o poder excepcional de complementar a Lei Orgânica Constitucional dos Partidos Políticos em matérias que tramitam perante o próprio Tribunal, por meio de despachos acordados para esse fim.

autoritário naquele país. Da mesma maneira que os setores radicais de esquerda não chegaram a formular um modelo capaz de prescindir do pluralismo partidário, também o atual governo [de Augusto Pinochet] parece cada vez menos capaz de legitimar-se no poder, enquanto mantém em recesso as organizações de representação política⁸³³.

No essencial, ao tratar da liberdade de associação e dos partidos políticos, a Constituição de 1980 assegurou a todos os cidadãos: (i) o direito de associação sem autorização prévia; (ii) a formação de associações em conformidade com a lei para gozar de personalidade jurídica; (iii) a não obrigatoriedade de permanecer associado; (iv) a proibição de associações contrárias à moral, à ordem pública e à segurança do Estado (art. 19, 15º).

Consignou a Carta Política que os partidos políticos não podiam intervir em atividades alheias ao seu mister, nem desfrutar de qualquer privilégio ou do monopólio da participação cidadã; a lista de filiados é registrada no Serviço Eleitoral do Estado (SERVEL); as contas são públicas; as fontes de financiamento não podem ter origem estrangeira; os estatutos devem contemplar normas que garantam uma democracia interna efetiva. A lei orgânica regula as demais matérias que lhe digam respeito e as sanções que serão aplicadas em caso de descumprimento de seus preceitos, dentro das quais poderá considerar sua dissolução (art. 19, 15º).

Assinala ainda a Constituição que são consideradas ilegais as associações, movimentos, organizações ou grupos de pessoas que persigam ou exerçam atividades de partidos políticos sem observar tais regras, e estarão sujeitas à punição de acordo com a lei orgânica. São inconstitucionais os partidos, movimentos ou outras formas de organização cujos objetivos, atos ou condutas não respeitem os princípios básicos do regime democrático e constitucional, busquem o estabelecimento de um regime totalitário, façam uso de violência, defendam-na ou a incitem-na como método de ação política (art. 19, 15º).

O repugno à antidemocracia é estampado pelo Texto Constitucional também em relação às pessoas naturais: sem prejuízo das demais sanções previstas na Constituição ou na lei, as pessoas que tenham participado dos fatos que deram azo à declaração de inconstitucionalidade acima referida, não poderão participar da formação de outros partidos políticos, movimentos ou outras formas de organização

⁸³³ CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)**. 3 ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1990, p. xx e xxi.

política, nem optar por cargos públicos de eleição popular ou exercer os cargos a que se referem os números 1 a 6 do art. 57, por um período de 5 anos a contar da decisão do Tribunal Constitucional. Se, nessa data, as pessoas referidas estiverem na posse dessas funções ou cargos, perdê-los-ão de pleno direito. Os condenados por esse motivo, não estarão sujeitos à reabilitação durante o período indicado. A duração das inabilitações será duplicada em caso de reincidência.

No que tange ao número de siglas em atividade no tabuleiro partidário chileno, é preciso registrar que o quadro conta com 18 legendas legalmente constituídas, segundo o SERVEL, das quais 12 datam de antes de 2019, e 6 após esse ano. O motivo para escolher o ano de 2019 como o divisor no cômputo do quantitativo de legendas em atividade, se deve ao movimento social denominado *estallidos sociales* – um movimento de confrontação ao *establishment* neoliberal plasmado na Constituição de 1980, desencadeado na semana do dia 18 de outubro de 2019, a partir de protestos de estudantes pelo aumento da tarifa de transporte metroviário. Houve um ciclo de manifestações populares que surpreendeu ao próprio povo chileno, por sua capacidade de mobilização – em poucas semanas o governo foi colocado em xeque e instado a prover uma nova Constituição Política ao Estado⁸³⁴ como destacou Mario Durán:

Os cidadãos e o povo rejeitam a atual "classe política" e querem ser ouvidos e levados em consideração na tomada de decisões no Estado; querem, de alguma forma, tomar o seu destino nas suas próprias mãos; querem ser protagonistas das mudanças que se consideram necessárias fazer a curto, médio e longo prazos⁸³⁵.

A estrutura de um Estado subsidiário presente na Constituição de 1980, espelha um modelo econômico de cariz neoliberal, em que o Estado se desvincula da prestação de serviços ao cidadão em setores fundamentais, como educação, saúde, previdência social e habitação e os entrega à iniciativa privada. Outro ponto nevrálgico diz respeito à falta de autonomia aos povos indígenas, o reconhecimento de seus territórios e de sua cultura, e ainda temas da pauta ambiental: contaminação do solo, do ar e do mar com atividades econômicas predatórias.

⁸³⁴ DURÁN, Mario Garcés. **Estallido social y una nueva Constitución para Chile** [recurso eletrônico]. Santiago: LOM, 2020.

⁸³⁵ Idem, n. p.

Os protestos continuam, assim, várias bandeiras. Ao invés do diálogo para composição de interesses, o governo reprimiu com violência as manifestações, ameaçou enquadrar os participantes na Lei de Segurança do Interior do Estado - um instrumento autoritário à moda da Lei de Segurança Nacional, já revogada entre nós - e articulou a aprovação da “Lei antibarricadas e antissaques”⁸³⁶. As manifestações populares dirigiram-se, primeiro, contra o Estado - atos de depredação e incêndios a estações de metrô -, e depois, contra o capital - saques a lojas e a supermercados.

Nesse cenário de caos, o governo decretou “estado de emergência”, o que desencadeou o emprego de tropas militares para manutenção da ordem pública. Os conflitos entre manifestantes e forças de segurança foram encerrados com a celebração do “Acordo pela Paz Social e uma Nova Constituição” com o Legislativo, em 15 de novembro de 2019. Por esse pacto, haveria um plebiscito para consultar o povo sobre a substituição da Constituição e sobre a forma para se realizar essa mudança: se por meio de uma Convenção mista constitucional ou por uma Convenção formada apenas por membros eleitos.

Realizado o plebiscito, em 25 de outubro de 2020, os eleitores sufragaram a tese de uma nova Constituição e de uma Convenção Constituinte a ser eleita⁸³⁷. Foi prevista a eleição para escolha dos membros da Assembleia Constituinte, realizada nos dias 15 e 16 maio de 2021, em razão da pandemia de Covid-19. Num país em

⁸³⁶ A Lei n. 21.208, promulgada em 21 de janeiro de 2020 e publicada em 30 de janeiro daquele mesmo ano, modificou o Código Penal chileno para tipificar ações contra a liberdade de circulação em via pública com meios violentos e intimidatórios e fixou penas em caso de saques. Conhecida por “Lei antibarricadas e antissaques”, essa lei, a pretexto de preservar a livre circulação em via pública, criminalizava as ações contrárias ao governo, que consistiam na colocação de obstáculos (barricadas) ou veículos em via pública, repercutindo em flagrante desrespeito à liberdade de expressão. Tratou-se de fabricar um mecanismo legal para sufocar os *estallidos sociales*. Um ano após a vigência dessa lei, sopraram os ventos da democracia favoravelmente à participação popular e à feitura de um novo documento político para o país.

⁸³⁷ A evolução democrática chilena pode parecer abrupta aos olhos de quem desconhece a história constitucional daquele país, principalmente porque, se considerado o lapso temporal entre o início dos protestos (2019), o acordo para convocação do plebiscito (2019), a realização do plebiscito (2020), a eleição para escolha dos Constituintes (2021), o início dos trabalhos da Convenção Constituinte (2021) e o plebiscito para promulgação da nova Constituição (2022), teriam decorridos apenas 3 anos. Ledo engano. O movimento para sepultar a Constituição de 1980 tem sua origem com a transição democrática na década de 1990. Embora, àquele tempo, o ditador tivesse deixado o Palácio *La Moneda*, não se afastou do poder. Pinochet seguiu como comandante do exército chileno e senador vitalício até 1998, quando se afastou, em razão de problemas de saúde. Os governos seguintes, reunidos em uma coalizão de centro-esquerda, *Concertación de Partidos* por la Democracia não se articularam para entregar ao país uma nova Constituição. Esse estado de coisas contribuiu para o atraso de mais de três décadas no constitucionalismo chileno (1990-2022). No momento presente, a refundação de um novo Estado, autenticamente democrático, está a depender de uma nova Constituição Política a cargo da Convenção Constituinte.

que o voto não é obrigatório, o comparecimento para o plebiscito, em 2020, teve 50,9% de participação dos eleitores, enquanto para a eleição Constituinte, em 2021, realizada em dois dias, o comparecimento foi de apenas 43,35%, ou seja, cerca de 6 milhões e meio de votantes em um universo de cerca de 14 milhões de eleitores, deixaram de votar. Um nível de participação deficitário para uma eleição que, além da escolha dos constituintes, definiu também o preenchimento das vagas para vereadores, prefeitos e governadores⁸³⁸.

A eleição em 2021 plasmou os reclamos hauridos nos movimentos de 2019: paridade de gênero, inclusive para as cadeiras da Constituinte – algo inédito na região -, reserva de vagas para os representantes de povos indígenas, participação de grupos políticos de direita e de esquerda e de candidatos independentes. O quadro de eleitos na Convenção Constituinte representou as mais diversas forças do espectro político presentes no tecido social nesta primeira Constituinte, genuinamente, democrática e legítima⁸³⁹.

Numa breve síntese, a partir de dados do Serviço Eleitoral Chileno (SERVEL), dentre os 155 (cento e cinquenta e cinco) assentos, foram reservados 17 (dezesete) aos povos indígenas, mantidas 77 (setenta e sete) vagas para mulheres e 78 (setenta e oito), para homens. Candidataram-se 699 mulheres e 674 homens à Convenção Constituinte, e as mais votadas foram mulheres.

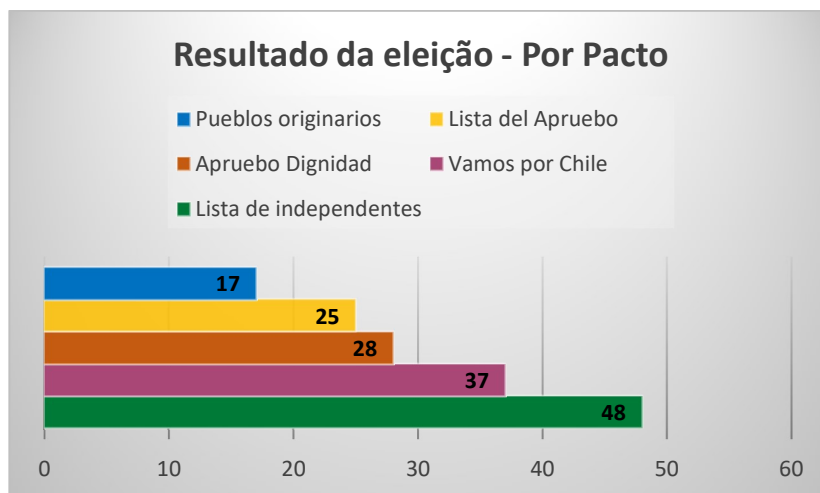
Na figura abaixo, observa-se que os candidatos avulsos – que figuraram na *Lista de Independientes* – obtiveram 48 assentos, o equivalente a quase 1/3 das cadeiras. Os candidatos dos partidos de esquerda das chapas *Lista del Apruebo* e *Apruebo Dignidad*, alcançaram 55 assentos. Os candidatos dos partidos de direita

⁸³⁸ O índice de comparecimento em patamar inferior ao plebiscito pode ser tributado ao risco de contágio pelo novo coronavírus, a restrições de circulação impostas em algumas cidades, como também à desmobilização social após os *estallidos* em 2019, à má gestão da pandemia em 2020/2021 e ainda à sobreposição de eleições em diferentes níveis – municipais (prefeitos e vereadores), regionais (governadores) e nacional (constituintes).

⁸³⁹ É preciso sublinhar a diversidade de atores no processo constituinte chileno que resultou na produção de dez Constituições escritas. Houve Constituições encomendadas a intelectuais, por militares que se revezavam no poder (1812 e 1814). Ainda, textos políticos igualmente encomendados a intelectuais e submetidos a plebiscito (1818 e 1925). Outros, elaborados por intelectuais com chancela parlamentar (1822, 1823, 1828 e 1833). Um, elaborado apenas por parlamentares (1811), e o último, confeccionado por intelectuais e militares, e que foi submetido a escrutínio popular para dar foros de legitimidade, como se uma consulta limitada à resposta “sim” ou “não”, pudesse apagar o trauma político da tomada do poder pela força. Esses foram os Constituintes que deram, ao Chile, dez Constituições escritas.

da coligação *Vamos por Chile*, obtiveram 37 assentos e os povos indígenas – *Pueblos originarios*, preencheram as 17 vagas a eles reservadas.

Figura 9 – Eleitos por Pacto - Convenção Constituinte 2021



Fonte: Elaboração própria, 2023, a partir de dados do SERVEL.

A figura adiante mostra o desenho do tabuleiro de partidos na Convenção Constituinte. Há uma clara mensagem de que as legendas tradicionais fracassaram em seu propósito de captar as demandas (e a confiança) do povo: os eleitos na ala “independentes” compuseram maioria em detrimento dos filiados às agremiações. E não só. Os partidos tradicionais de direita, no governo àquele tempo, não obtiveram 1/3 das cadeiras necessárias (52) para influir na assembleia com poder de veto. O resultado das urnas apontou para a prevalência da esquerda, entre independentes e filiados a partidos de oposição ao governo que, somados, superaram os 2/3 necessários (103) para dominar as decisões na Constituinte.

Sem desconsiderar a evidente crise de representação partidária, a mixagem de regras introduzidas ao sistema eleitoral⁸⁴⁰ – paridade de gênero, reserva de va-

⁸⁴⁰ O sistema eleitoral chileno é distrital com lista aberta, admite candidatura independente (avulsa) dentro de uma lista com partidos (pactos) ou encabeçando lista própria, e opera segundo o método D'Hondt para preenchimento de vagas em eleições parlamentares pelo critério proporcional. Na eleição constituinte, cada um dos 28 distritos elegeu entre 3 e 7 candidatos, totalizado 138 cadeiras preenchidas, enquanto outras 17 foram reservadas aos povos originários. Disputaram a preferência do eleitor, candidatos independentes e filiados, distribuídos em 79 listas. Adotou-se a alternância entre os gêneros nas listas - o efeito zebra, em homenagem às listras pretas e brancas que se alternam na zebra. Encabeça a lista o gênero feminino: 1ºmulher/2ºhomem. Para listas pares, não há

gas para povos indígenas e listas para independentes – operado segundo o método D’Hondt de conversão de votos em cadeiras - adotado desde as eleições parlamentares em 2017 – são fatores que contribuíram em alguma medida para a produção desse resultado nas urnas.

Figura 10 – Eleitos por Partido - Convenção Constituinte 2021



Fonte: Elaboração própria, 2023, a partir de dados do SERVEL.

No essencial, os *estallidos sociales* trouxeram para esta década toda a insatisfação com o Estado subsidiário e monocolor da ditadura, que persistiu na falta de

dúvida sobre alternância. Para listas ímpares, além da alternância zebrina, adota-se a regra de que um gênero não poderá superar ao outro em mais de 1, ficando, portanto, 1ºmulher/2ºhomem/3ºmulher ou homem). A paridade de gênero na eleição de membros da Convenção Constituinte foi aplicada desde a candidatura até a proclamação dos resultados.

compromisso dos 5 presidentes de ocasião⁸⁴¹, em prefixar um novo pacto político e de sepultar, definitivamente o último entulho autoritário de Pinochet - a Constituição de 1980. Os partidos em prontidão para lançar candidatos e escrever uma nova história ao país, tiveram um desempenho eleitoral pífio nas eleições para a escolha dos membros da Convenção Constituinte, dando mostra de que, em um regime democrático, sempre há espaço para que novas clivagens sociais ocupem a cena política e concorram com os arranjos partidários existentes, tornando as eleições autenticamente competitivas. Nesse rumo de ideias, não é despiciendo considerar que a oxigenação política pós 2019 seja uma das causas para o *début* de 6 novas siglas no atual tabuleiro partidário chileno: 02 em 2020, 01 em 2021, 01 em 2022 e 02 legendas em 2023.

O quadro abaixo dá conta de que das 18 siglas em atividade, 5 foram constituídas ao fim da ditadura pinochetista (1988-1990) – Renovação Nacional (RN), Partido Demócrata Cristão (PDC), Partido Pela Democracia (PPD), União Demócrata Independente (UDI) e o Partido Socialista do Chile (PS) –, e 13 legendas, constituídas entre o pós-ditadura e os tempos que correm (1991-2023).

⁸⁴¹ Na vigência da Constituição de 1980, o mais alto posto da República foi ocupado por 5 presidentes, após Pinochet, em períodos que variam de 4 a 8 anos, alguns por mais de um mandato, todos sustentados, politicamente, por uma coalizão de centro-esquerda – *Concertación de Partidos por la Democracia*. Causa espécie que, embora cada governo tenha oxigenado o país à sua maneira, nenhum deles tenha tocado no modelo econômico neoliberal da Constituição – um legado pinochetista. A resposta está no êxito desse modelo – o Chile é considerado a vitrine do modelo neoliberal – que produz, de um lado, altas taxas de crescimento econômico e, de outro, eliminação da pobreza. Mas não só. Está também na existência de um compromisso de os presidentes “deixarem intacto o modelo econômico, o que tranquilizou as poderosas elites econômicas, cuja reação a uma possível mudança nessa política poderia ter sido, extraordinariamente, desestabilizadora”, de modo que “este enclave foi essencial para manter a transição democrática”. SIABELIS, Peter M.. Enclaves de la transición y democracia chilena. **Revista de Ciência Política**, [s.l.], v. 29, n. 1, 2009, p. 16. Disponível em: <https://encurtador.com.br/kz016>. Acesso em: 05 jun. 2021.

Quadro 14 – Partidos chilenos legalmente constituídos no período anterior e posterior aos *estallidos sociales*

	PARTIDOS POLÍTICOS		DATA DE CONSTITUIÇÃO PARTIDÁRIA
PRÉ ESTALLIDOS		RENOVACION NACIONAL	08/02/1988
		PARTIDO DEMOCRATA CRISTIANO	02/05/1988
		PARTIDO POR LA DEMOCRACIA	09/05/1988
		UNION DEMOCRATA INDEPENDIENTE	03/05/1989
		PARTIDO SOCIALISTA DE CHILE	19/12/1990
		PARTIDO RADICAL DE CHILE	18/08/1994
		PARTIDO COMUNISTA DE CHILE	28/05/2010
		EVOLUCIÓN POLÍTICA	13/04/2016
		REVOLUCION DEMOCRATICA	22/06/2016
		FEDERACION REGIONALISTA VERDE SOIAL	25/04/2017
		COMUNES	08/05/2018
		PARTIDO LIBERAL DE CHILE	13/11/2018
PÓS ESTALLIDOS		PARTIDO REPUBLICANO DE CHILE	23/01/2020
		CONVERGENCIA SOCIAL	09/03/2020
		PARTIDO DE LA GENTE	26/07/2021
		PARTIDO ACCIÓN HUMANISTA	09/12/2022
		PARTIDO HUMANISTA	01/02/2023
		PARTIDO SOCIAL CRISTIANO	16/02/2023

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de SERVEL, 2023⁸⁴².

⁸⁴² Atualizado até 31 mar. 2023. Disponível em: <https://www.servel.cl/partidos-politicos/partidos->

Inés Picazo Verdejo assinala que as 5 legendas alcançaram um grau elevado de consolidação no sistema político do país, a exemplo do PPD, que nasceu como instrumento de luta política contra os militares e conseguiu se firmar como partido político. Contudo, nota-se uma mudança importante no cenário político dos anos 1990, em relação ao sistema anterior a 1973: a ausência do Partido Comunista (PC), que não teve representação no Congresso logo após a retomada da democracia, apesar de se fazer presente e relevante no contexto sindical e nas federações estudantis⁸⁴³.

Em retrospectiva histórica, Verdejo sublinha que as 5 legendas mencionadas tomaram rumos diversos em relação à permanência de Pinochet no poder, quando do plebiscito de 05/10/1988. Após esse episódio, performaram dois blocos políticos antagônicos: a Concertação de Partidos pela Democracia (PDC, PS e PPD) – de centro-esquerda, e a União pelo Chile (RN e UDI) – de direita. Apesar dos arranjos partidários, no interior de cada bloco, as siglas competem entre si, dando conta de que “a rivalidade entre correntes [de pensamento] ou entre líderes é uma das características mais visíveis do funcionamento interno dos partidos políticos chilenos”⁸⁴⁴.

Em suma, na evolução partidária chilena, é preciso atentar para o legalismo autoritário que, em um primeiro momento infligiu a proscrição partidária de forma sumária aos comunistas a pretexto de defender a democracia (Lei de Defesa Permanente da Democracia), e num segundo momento, tornou ilegais todas as siglas sob o mote de não haver uma lei orgânica que as disciplinasse (Constituição Política de 1980 em sua redação original). Não se pode negar importância aos *estallidos sociales* na remodelagem do tabuleiro partidário e na refundação do próprio Estado (Convenção Constituinte), na medida em que, dentre outros resultados, o movimento repercutiu na articulação de interesses populares pela via institucional (eleições) e na discussão a respeito da conveniência do modelo de Estado subsidiário desenhado na Constituição pinochetista.

constituídos/. Acesso em: 21 abr. 2023.

⁸⁴³ VERDEJO. Inés Picazo. Chile. In: ALCÂNTARA, Manuel; FREIDENBERG, Flavia. **Partidos políticos de América Latina**: Cono Sur. Cidade do México: IFE, FCE, 2003, p. 246.

⁸⁴⁴ Idem.

Como síntese geral, os indicativos históricos sobre a formação e consolidação dos partidos políticos nos países latino-americanos investigados - Brasil, Argentina e Chile - dão conta da presença de características comuns em diferentes paisagens partidárias: sobressaltos violentos para tomada do poder, dissoluções sumárias das legendas por governos ditatoriais; varredura do partido comunista na região sob o mote de defesa militante da democracia; legalismo autoritário; penetração do fascismo entre 1920-1930, sobretudo durante os anos de 1930, conhecida como a “década infame”; e as sucessivas reorganizações partidárias quando aberta a janela democrática nesses países nos anos seguintes a 1980.

3.3 Partidos políticos como hospedeiros de forças antidemocráticas

O reconhecimento político-jurídico, no âmbito do processo eleitoral e da estrutura do parlamento, dá conta de que as agremiações partidárias constituem um dos *corps intermédiaires* mais transcendentais dentre as organizações de natureza política que conectam o indivíduo ao Estado. García-Pelayo aponta que as legendas, há muito, “deixaram de ser meros fatos sociológicos ou fenômenos extraconstitucionais para passar a formar parte do direito político e constitucional”⁸⁴⁵.

Revestidos de substrato jurídico, os partidos instrumentalizam a dinâmica do poder político entre governantes e governados, ao desempenhar funções específicas – estrutural, integradora-mobilizadora e participativa, seletiva, agregadora e formativa – enunciadas por Cláudio Lembo⁸⁴⁶: estruturam as atividades relacionadas às

⁸⁴⁵ GARCÍA-PELAYO, Manuel. **El Estado de Partidos**. Madrid: Alianza Editorial, 1986, p. 36.

⁸⁴⁶ LEMBO, Cláudio. **Participação política e assistência simples no direito eleitoral**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 62. No campo da Ciência Política, Larry Diamond e Richard Gunther, elencam 7 funções essenciais ordinariamente performadas pelas legendas: (i) recrutamento e seleção de candidatos para cargos electivos; (ii) mobilização de apoio eleitoral para esses candidatos e incentivo à participação eleitoral; (iii) estruturação das opiniões entre os grupos de candidatos concorrentes; (iv) representação de diferentes grupos sociais e dos seus interesses; (v) agregação de interesses específicos em amplas coligações e de governo; (vi) formação e manutenção do governo; e (vii) integração dos cidadãos no processo político do Estado-nação. DIAMOND, Larry; GUNTHER, Richard. Introduction. In: DIAMOND, Larry; GUNTHER, Richard (eds.). **Political Parties and Democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2001, p. XIV. Outras funções integradas à dinâmica partidária na América Latina foram investigadas, em pormenores, no trabalho de Line Bareiro e Lilian Soto: BAREIRO, Line; SOTO, Lilian. XXIII. Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal. In: NOHLEN, Dieter; ZOVATTO, Daniel; OROZCO, Jesús; THOMPSON, José (comps.). **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**. 2 ed. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007, p. 588-612.

campanhas eleitorais e à fiscalização do processo eleitoral em relação à candidatura, à propaganda, à votação e à apuração; integram e mobilizam a sociedade para estimular a participação do cidadão; recrutam e selecionam pessoal para participar do processo político e da vida partidária; filtram e agregam interesses e demandas, revestindo-os de forma política e programática; e constroem políticas públicas influenciando sobre a ação governamental.

A par das funções delineadas por Lembo, toma-se por norte a representação política⁸⁴⁷ como a principal *raison de vivre* de uma organização partidária, eis que implica a possibilidade de reunir sob uma mesma sigla, a preferência de parte do tecido social, e de disputar, por meio de eleições livres, justas e competitivas, a preferência de outros grupos políticos. Não só disputar, mas tomar o poder⁸⁴⁸ pela via institucional das eleições.

Se no passado remoto, as ideias de governo representativo e de democracia não se imiscuíam⁸⁴⁹, no presente, a mescla resultou em um padrão de democracia

⁸⁴⁷ A representação política para Montesquieu decorre da ideia de que os homens não possuem capacidade para solucionar as questões políticas, que devem ser confiadas aos mais preparados. Cf. MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes. Tradução de Pedro Vieira Mota. 8 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2004, Livro XI, Capítulo VI. Trata a representação de um instituto cuja prática remonta há mais de oito séculos. Desconhecida dos povos greco-romanos, foi talhada a partir da noção teológica medieval de que o líder religioso é o representante de Deus entre os homens. Coube a Simon de Montfort a transposição política do instituto: no ano de 1265, convocou dois cavaleiros de cada condado para participar do Grande *Concilium* ao lado de burgueses e nobres. Nascia ali a representação política por meio de assembleia. CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Direito parlamentar e direito eleitoral**. Barueri: Manole, 2004, p. 7; FRIEDRICH, Carl J. **Gobierno constitucional y democracia**. Madri: Instituto de Estudios Políticos, 1975, p. 11-15.

⁸⁴⁸ Os partidos políticos tem como força-motriz “apoderar-se do poder ou participar de seu exercício; procuram conquistar postos nas eleições, fazer deputados ou ministros, tomar o governo”. DUVERGER, Maurice. **Sociologia Política**. Rio de Janeiro: Forense, 1968, p. 260. No mesmo sentido, consignam os constitucionalistas Claude Leclerq e Rodrigo Borja. Para Leclerq, “le parti politique se présente comme une association durable d’hommes ayant les mêmes opinions sur la société et que cherchent à accéder au pouvoir, au Moyen d’un soutien populaire, afin de réaliser la politique correspondant à leurs idées [...]”. LECLERQ, Claude. **Droit constitutionnel et institutions politiques**. 7 ed. Paris: LGDJ, 1990, p. 34. Segundo Borja: “O primeiro objetivo tático de um partido é a tomada do poder, como meio de converter em atos eficazes de governo seus postulados e seus programas” (Tradução nossa). BORJA, Rodrigo. **Derecho político y constitucional**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 192. Sob a lente sociológica, Robert Michels partilha da mesma ideia-força: “Partido significa separação, diferenciação; *pars*, não *totum*. *Partido* implica, pois, delimitação. Mas ao mesmo tempo há outras circunstâncias – a saber, a força do número e o objectivo de todo e qualquer partido que é o de tomar conta do Estado – que fazem com que surja uma lei de transgressão que faz com que o partido siga uma tendência imanente no sentido não apenas de se ampliar mas também de extravasar para lá do contingente que geneticamente lhe cabe ou que é definindo pelo programa com que foi fundado.” MICHELS, Robert. **Para uma sociologia dos partidos políticos na democracia moderna**. Lisboa: Antígona, 2001, p. 47.

⁸⁴⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Princípios fundamentais do direito constitucional**: O estado da questão no início do século XXI, em face do direito comparado e, particularmente, do

alicerçado na presença de partidos políticos⁸⁵⁰ e de sistemas eleitorais⁸⁵¹, que respondem pela conversão de preferências individuais em escolhas coletivas, segundo condições de elegibilidade, critérios de escrutínio (majoritário e proporcional) e formas de sufrágio (universal, direto e indireto).

Sob os influxos de uma sociedade complexa, a representação política como exteriorização da soberania do povo deve considerar a correspondência entre as ações do governo e os anseios do cidadão, um elemento-chave para manutenção da higidez democrática⁸⁵². Para além de mecanismos de controle verticais e horizontais, exige-se que os representantes respondam às necessidades e demandas dos representados, e ajam conforme o interesse de seus constituintes, como aponta

direito positivo brasileiro. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 55.

⁸⁵⁰Cumpra distinguir entre a democracia representativa por meio de partidos da teoria do Estado de Partidos - *Parteinstaat*. São construções distintas sob o prisma da representatividade, na medida em que, na configuração do Estado de Partidos, a vontade geral do Estado seria gestada no interior das legendas partidárias, restando, pois, deslocada a centralidade das decisões políticas do Parlamento para as agremiações. Aponta García-Pelayo que o conceito de Estado de Partidos surgiu ao tempo da República de Weimar, tendo como objetivo estabelecer um sistema político que garantisse a representação efetiva do sujeito coletivo, por meio de uma articulação das organizações político-partidárias com a estrutura do Estado. GARCÍA-PELAYO, Manuel. **El Estado de Partidos**. Madrid: Alianza Editorial, 1986, p. 11-29.

⁸⁵¹ Os sistemas eleitorais respondem pela mecânica de conversão de votos em assentos, que por meio de operações aritméticas, nas quais influem os sistemas partidários, são plasmadas as escolhas coletivas nas urnas. A depender do tipo de arranjo, se predominantemente majoritário ou proporcional, dois tipos de representação podem ser produzidos: a representação-decisão e a representação-semelhança, como indigitado por Monica Caggiano: “Os sistemas majoritários conduzirão, invariavelmente, à **representação-decisão**, pautada na ideia do *adversary politics*, que conformam o mandato representativo em termos de ação; a relação que se estabelece entre representante e representados vem expressa por intermédio de um programa governamental que a sociedade espera ver cumprido. As técnicas proporcionais, de outra parte, ensejam o estabelecimento do modelo **representação-semelhança**, direcionada a garantir a presença do maior número de setores da comunidade social no polo decisional. Consagra, portanto, a participação política de um leque diversificado e mais abrangente de interesses e opiniões que coexistem no âmbito da comunidade social” (Grifos nossos). CAGGIANO, Monica Herman Salem. Dos Sistemas Eleitorais. Efeitos. *Modus operandi*. Vantagens e Desvantagens. In: **Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura**. São Paulo, ano 17, n. 42, 2016, p. 123-124.

⁸⁵² Robert Dahl, em sua obra “Poliarquia”, chama atenção para a capacidade de resposta do governo aos anseios do cidadão: “uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais”. DAHL, Robert A.. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005, p. 25. No mesmo sentido, Biscaretti Di Ruffía assinala que na democracia se faz necessário harmonizar a liberdade de cada um com a liberdade dos demais, por meio da “identificação, o mais perfeita possível, entre governantes e governados”. BISCARETTI DI RUFFÍA, Paolo. **Introducción al derecho constitucional comparado**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 121. Ocorre que, para um governo continuar responsivo, “todos os cidadãos plenos devem ter oportunidades plenas: 1. De formular suas preferências; 2. De expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva; 3. De ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência”. DAHL, Robert A.. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005, p. 26.

Hanna Pitkin:

Mas o real interesse dos teóricos da *accountability* não está nos controles ou *accountability* que eles impõem ao representante; esses são apenas um artifício, um meio para seu propósito final, que é um certo tipo de comportamento por parte do representante. O objetivo de responsabilizá-lo depois que ele age é fazê-lo agir de uma determinada maneira - cuidar de seus constituintes ou fazer o que eles querem. [...] Em uma representação genuína, o representante deve, eventualmente, ser responsabilizado para dar respostas às necessidades e reivindicações de seus constituintes, às obrigações implícitas à posição que ele ocupa⁸⁵³ (Tradução nossa).

À vista da ideia inscrita nesse excerto, verifica-se que o conceito de representação política na abordagem de Pitkin se alicerça no agir do eleito, cuja conduta deve ser orientada pelo *acting for* (agir para), ínsito ao conflito de interesses entre representantes e representados⁸⁵⁴. Não obstante a falha de acomodação dos interesses dos representados nessa mecânica, não se pode olvidar que as crises econômicas, sanitárias e humanitárias, cada vez mais frequentes no mundo globalizado, também são fatores a provocar mudanças e a fragilizar a democracia.

Por conseguinte, forças políticas extremistas, à direita e à esquerda, movimentos de cariz fascista e nazista, e novas configurações totalitárias⁸⁵⁵ - que operam

⁸⁵³ A esse respeito, confira a lição de Pitkin: “E, apesar do potencial de conflito resultante entre representante e representado sobre o que deve ser feito, esse conflito não deve ocorrer normalmente. O representante deve agir de modo a que não haja conflito, ou se este ocorrer, é necessária uma explicação. O representante não deve se ver colocado em conflito persistente com os anseios dos representados sem uma boa explicação sobre por que os anseios deles não estão de acordo com os interesses deles mesmos” (Tradução nossa). No original: “But the accountability theorists’ real interest is not in the controls or accountability which they impose on the representative; those are merely a device, a means to their ultimate purpose, which is a certain kind of behavior on the part of the representative. The point of holding him to account after he acts is to make him act in a certain way – look after his constituents, or do what they want. [...] In genuine representation, the representative must eventually be held to account so that he will be responsive to the needs and claims of his constituents, to the obligations implicit in his position”. PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation**. Berkeley: California University Press, 1997, p. 56-57.

⁸⁵⁴ No original: “And, despite the resulting potential for conflict between representative and represented about what is to be done, that conflict must not normally take place. The representative must act in such a way that there is no conflict, or if it occurs an explanation is called for. He must not be found persistently at odds with the wishes of the represented without good reason in terms of their interests without good explanation of why their wishes are not in accord with their interest”. PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation**. Berkeley: California University Press, 1997, p. 209.

⁸⁵⁵ CAGGIANO, Monica Herman Salem. Dos Sistemas Eleitorais. Efeitos. *Modus operandi*. Vantagens e Desvantagens. In: **Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura**. São Paulo, ano 17, n. 42, 2016, p. 28. No Brasil, o crescimento de grupos neonazistas é uma constatação a partir de pesquisa feita pela antropóloga Adriana Dias que apontou a existência de 530 núcleos extremistas no país, congregando cerca de 10 mil pessoas, o que implica um aumento de 270,6% de janeiro de 2019 a maio de 2021. Confira: GRUPOS neonazistas crescem 270% no Brasil em 3 anos; estudiosos temem que presença online transborde para ataques violentos. **Portal G1**, 16 jan. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2022/01/16/grupos-neonazistas-crescem-270percent-no-brasil-em-3-anos-estudiosos-temem-que-presenca-online-transborde-para-ataques-violentos.ghtml>. Acesso em: 09 fev. 2022. Recentemente, a sugestão de se criar um partido político nazista no Brasil

a desqualificação de minorias e a instigação à violência e à discriminação motivada por gênero, raça, cor, descendência ou origem -, ressurgem, no corpo partidário, sustentadas por líderes em busca de abrigo político para disputar o poder, sobretudo porque, na maioria dos países latino-americanos, as greis partidárias detêm o monopólio da oferta de candidaturas⁸⁵⁶.

O suporte à candidatura personalista, esvaziada de apreço pelos valores democráticos e pela defesa da própria democracia liberal, permite que candidatos oriundos de diversos nichos antidemocráticos tenham acesso a recursos públicos e ao tempo de propaganda no rádio e na televisão para disputar a preferência do eleitor. A plataforma partidária é um requisito formal indispensável para que os candidatos se apresentem como opções viáveis ao público, uma vez pré-selecionados em eleições internas. O risco que a personificação produz no ambiente democrático se conecta à ressurgência autoritária descrita por Tzvetan Todorov como a expansão do indivíduo contra o coletivo:

No conflito com o totalitarismo, a democracia enfrentava forças que impediam a liberdade de cada um; tratava-se então de uma hipertrofia do coletivo em detrimento do indivíduo, estando esse mesmo coletivo submetido a um pequeno grupo de dirigentes tirânicos. Pois bem, hoje, no mundo ocidental, uma das principais ameaças que pesam sobre a democracia não provém de uma expansão desmesurada

acompanhado de declarações antissemitas reverberaram no cenário político brasileiro, requeitando a falsa dicotomia entre liberdade de expressão e de associação x discurso de ódio. Confira: RIBEIRO, Tayguara. MONARK é desligado do podcast Flow após defender partido nazista. **Folha de São Paulo**, 8 fev. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/02/podcast-flow-pede-desculpas-e-monark-e-afastado-apos-fala-sobre-nazismo.shtml>. Acesso em: 08 fev. 2022.

⁸⁵⁶ Manuel Aragón, examinando o estado da arte do sufrágio passivo na América Latina, identifica os países nos quais os partidos políticos detêm o monopólio da oferta de candidaturas: “Argentina (arts. 60 a 62 del Código Electoral Nacional, aunque se prevé que los partidos pueden incluir independientes en sus candidaturas, art. 2 de la Ley Orgánica de Partidos), Brasil (donde, además, se exige la “afiliación partidaria” para ser titular del derecho de sufragio pasivo, art. 14 de la Constitución y art. 2 del Código Electoral), Costa Rica (arts. 5 y ss. del Código Electoral), El Salvador (donde, además, se establece expresamente que los partidos son el “único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo”, art. 85 de la Constitución y arts. 196 y ss. Del Código Electoral), Guatemala (monopolio en elecciones nacionales, aunque en elecciones municipales también pueden presentar candidaturas los comités cívicos, arts. 20 y 97 y 13 y 17 de su Reglamento), México (art. 54 de la Constitución y 12 y ss. y 175 del Código Federal Electoral), Nicaragua (monopolio en elecciones nacionales, aunque en elecciones regionales y municipales también pueden presentarse candidatos por suscripción popular, art. 88 de la Ley Electoral), Panamá (monopolio en elecciones nacionales, aunque en elecciones municipales también pueden presentarse libremente los ciudadanos, arts. 3 y 181 del Código Electoral; el dominio de los partidos sobre los candidatos es tal que incluso pueden revocar el mandato de los legisladores según prevé el art. 145 de la Constitución) y Paraguay (donde el monopolio se atribuye a los “partidos y movimientos políticos”, arts. 1, 160 y 161 del Código Electoral)”. ARAGÓN, Manuel. Derecho electoral: sufragio activo y pasivo. In: NOHLEN, Dieter; ZOVATTO, Daniel; OROZCO, Jesús; THOMPSON, José (comps.). **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**. 2 ed. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007, p. 195.

da coletividade; ela reside antes num fortalecimento sem precedentes de certos indivíduos, que com isso põem em risco o bem-estar da sociedade em seu conjunto⁸⁵⁷.

No excerto acima, Todorov aponta que a relação entre o coletivo e o indivíduo pode produzir, por dentro da democracia, patologias sociais que ameaçam a higidez desse regime, como o populismo⁸⁵⁸, a intolerância, o messianismo dentre outras, na medida em que líderes carismáticos e de verniz autocrático capturam o coletivo e, paulatinamente, desmantelam as bases políticas e jurídicas de proteção aos direitos fundamentais, sob um escudo de proteção partidária.

Otto Kirchheimer considera que a personalização e a concentração de poder no nível do indivíduo e não da instituição, resulta em abuso, como no caso de líderes detentores de popularidade de ocasião que, ascendendo ao poder, utilizam desse atributo para destruir as estruturas políticas existentes e substituí-las por procedimentos de decisão autoritários a serviço de projetos políticos pessoais⁸⁵⁹. A preocupação com o abuso de meios legais para fins políticos – “justiça política” - é um traço tão marcante em Kirchheimer⁸⁶⁰ - por haver testemunhado a transformação de Weimar em uma ditadura presidencial e depois do partido nazista, a ponto de sugerir

⁸⁵⁷ TODOROV, Tzvetan. **Os inimigos íntimos da democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, edição do *Kindle*.

⁸⁵⁸ Catarina Santos Botelho concebe duas abordagens para o termo “populismo”, com a advertência de que ao se classificar “todas as experiências políticas, ideológicas e sociais como ‘populistas’ esvazia-se de conteúdo diferenciador a gênese da expressão ‘populismo’”, transformando-a “num conceito redondo, que tudo e nada diz”. A primeira abordagem possível está ligada à “ideia de aspiração democrática ou de participação do povo na condução dos destinos do seu Estado” e sob essa lente, o populismo nada teria de negativo. A segunda abordagem é marcadamente negativa e relacionada a (i) um fenômeno dissociado de uma cor política ou de um perfil ideológico ou econômico específicos, comportando representantes à direita e à esquerda; (ii) que “convive com discursos políticos demagógicos e com estilos retóricos de forte invocação popular, nos quais o ‘povo comum’ surge como força coletiva de oposição às ‘elites corrompidas’ ou aos poderes estabelecidos”; (iii) que repudia intermediários e prefere uma ligação direta e imediata entre o “líder” e o “povo”, implicando não só rejeição à governação por partido político, como também pela própria organização política do Estado. BOTELHO, Catarina Santos. Populismo(s) e a incompletude democrática. **Observador**, 14 maio 2017. Disponível em: <https://observador.pt/opinioao/populismos-e-a-incompletude-democratica/>. Acesso em: 20 mar. 2022.

⁸⁵⁹ Em todos os regimes, os detentores do poder abusarão dos meios legais, se e quando, estiverem ameaçados de perder as suas posições privilegiadas. Exemplos de tais abusos incluem legislar por decreto, dissolver o parlamento e manipular os opositores políticos e os meios de comunicação social para manter as suas posições de poder. A experiência de Kirchheimer na Alemanha, França e Estados Unidos o convenceu sobre a importância das regras democráticas, dos direitos políticos do cidadão, e de um parlamento que funcione bem e que seja eleito democraticamente. KROUWEL, André P. M. Otto Kirchheimer and the catch-all party. **West European Politics**, [s.l.], v. 26, n.2, 2003, p. 33.

⁸⁶⁰ Cf. KIRCHHEIMER, Otto. **Political Justice: The Use of Legal Procedure for Political Ends**. Princeton: Princeton University Press, 2015.

que a diferença entre os regimes democráticos e os totalitários estaria apenas na frequência e no rigor com que os meios legais são empregados, abusivamente, para fins políticos.

É certo, porém, que a diferença não se resume a esse ponto. Parece-nos que a transição da democracia para o regime autoritário é um processo lento, incremental e pouco perceptível, se observado isoladamente. O risco está em que a passagem para o autoritarismo se dê pela porta do populismo⁸⁶¹ e, a partir desse ponto, o regime se torne menos democrático até degenerar na forma totalitária de governo. A afirmação de Kirchheimer mostra-se, contudo, útil ao acompanhamento das oscilações do pêndulo da democracia.

Para não fugir do escopo deste tópico, interessa assinalar que o suporte à candidatura personalista é, por vezes, promovido por legendas de aluguel – partidos de baixa densidade eleitoral que colocam a serviço do candidato os recursos financeiros e midiáticos recebidos do Estado para subsidiar campanhas eleitorais. Não se desconhece que a associação da imagem do candidato à da legenda pode resultar benefício ou prejuízo para ela mesma, em relação ao número de filiados e ao número de cadeiras ocupadas no Executivo e no Legislativo em eleições locais, regionais e nacionais. Em paisagens políticas multipartidárias, as legendas de aluguel atuam ao estilo de um *big tent party* ou *cath-all party*⁸⁶² descrito por Kirchheimer⁸⁶³, ou de um *omnibus party* pensado por Moisei Ostrogorski.

⁸⁶¹ MUDDE, Cas; KALTWASSER, Cristóbal Rovira. **Populism**: a very short introduction. Nova Iorque: Oxford University Press, 2017. Para uma acepção diferenciada sobre populismo, confira: LACLAU, Ernesto. **A razão populista**. São Paulo: Três Estrelas, 2018. Para conhecer as análises sobre a varredura populista na Europa e nas Américas, confira: RIVERO, Ángel; ZARZALEJOS, Javier; PALACIO, Jorge del (org.). **Geografía del populismo**: un viaje por el universo del populismo desde sus orígenes hasta Trump. 2. ed. Madri: Tecnos; Faes Fundación, 2018.

⁸⁶² Larry Diamond e Richard Gunther que, linhas atrás insculpiram 7 funções aos partidos políticos, apresentam os seguintes traços das legendas *catch-all*: “1) escolha baseia-se em grande parte no apelo eleitoral pessoal do candidato (seja percebido por um comitê de escolha do partido ou no apoio efetivo recebido por um candidato numa eleição primária), do que no tempo de serviço dedicado ao partido ou a posição institucional formal dentro do partido; 2) A mobilização eleitoral não é baseada em esforços cara-a-cara por militantes do partido ou organizações secundárias aliadas, mas em apelos diretos e não mediados pelo candidato aos eleitores através da mídia de massa, especialmente a televisão; 3) Os apelos das campanhas tendem a centrar-se em questões relativamente transitórias (ou nas habilidades pessoais do candidato e nas fraquezas do seu adversário) e não estão claramente ligados a compromissos programáticos ou ideológicos estabelecidos; 4) Num esforço para maximizar a amplitude do apelo eleitoral, o partido “catch-all” e seus candidatos evitam defender os interesses de grupos sociais específicos durante campanhas eleitorais e evitam ligações institucionalizadas com grupos sociais específicos; 5) Dada a ausência de compromissos permanentes com interesses específicos, o partido e os seus candidatos dispõem de uma margem discricionária considerável na agregação de interesses. Dado o personalismo centrado

Nos umbrais do século XX, Ostrogorski visualizou a proliferação de partidos-ônibus (*omnibus party*), assim designados por apresentar programas com forte apelo eleitoral que, sem focalizar um determinado setor da sociedade, ou um alinhamento ideológico marcante, propunham soluções universais e irrealizáveis a problemas sociais de amplo espectro, no intuito de captar o maior número possível de adeptos⁸⁶⁴. Aos programas dessa natureza, Ostrogorski denominava *omnibus program* - uma construção alusiva a uma expressão latina irônica: os membros desse tipo de partido – candidato e deputado -, seriam, “necessariamente, na grande maioria dos casos, uns charlatães [...] uma espécie de doutores *de omni re scibili et quibusdam aliis*”⁸⁶⁵, isto é, doutores de todas as coisas que é possível saber e até de outras mais.

No movimento de transformação da democracia, em que oscilações a favor (consolidação) e contra (colapso) são possíveis – dada a conflitualidade, a incerteza, a fragilidade e o elevado nível de exigência, próprios desse regime –, é que se vislumbra o contributo ambivalente dos partidos para o vicejo e a ruína da democra-

no candidato das campanhas eleitorais do partido, no entanto, ele pode ser menos abertamente envolvido com a formulação de compromissos programáticos; 6) O partido tem ampla latitude para formar ou aderir a governos, dada a ausência de compromissos ideológicos ou programáticos; e a baixa saliência dessas preocupações facilita a permanência de tais partidos em coligações governamentais; 7) Os baixos níveis de envolvimento dos cidadãos e de identificação com esses partidos limitam o seu potencial de integração social” (tradução nossa). DIAMOND, Larry; GUNTHER, Richard. Types and Functions of Parties. In: DIAMOND, Larry; GUNTHER, Richard (eds.). **Political Parties and Democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2001, p. 27.

⁸⁶³ Otto Kirchheimer desenvolveu pela primeira vez o conceito de *catch-all party* (partido capturado), de forma embrionária em 1954, e entre 1954 e 1966 de forma mais robusta. A tese sobre os partidos “catch-all” resulta da conjunção de 5 elementos, segundo André Krouwel: (i) redução drástica da bagagem ideológica do partido; (ii) estreitamento dos grupos de liderança de cúpula, cujas ações e omissões são agora julgadas do ponto de vista da sua contribuição para a eficiência de todo o sistema social em vez da identificação com os objetivos e sua organização particular; (iii) Degradação do papel do membro individual do partido, um papel considerado uma relíquia histórica que pode obscurecer a imagem recém-criada do “catch-all party”; (iv) desvalorização da clientela específica em favor do recrutamento de eleitores entre a população em geral; (v) garantia de acesso a uma variedade de grupos de interesse por razões financeiras e eleitorais. Krouwel considera a tese apenas um resumo de uma teoria mais ampla, que gira em torno de quatro preocupações: (i) a erosão da democracia parlamentar e o desaparecimento da oposição política: Kirchheimer se preocupava com o desaparecimento de uma oposição de princípio, não só nos estados fascistas e socialistas, mas também nas democracias estabelecidas; (ii) a formação do chamado “cartel estatal-partidário”, um intento analisado em 1954, muito antes que Lehmbruch, Lijphart, ou Katz e Mair tivessem trabalhado suas próprias versões de democracia de cartel; (iii) a profissionalização das organizações partidárias e a personalização da ligação partido-eleitor: apontando para esse problema desde na década de 1950, Kirchheimer advertiu contra esta “política personalizada”, que esvaziava a política de substância, conflito e escolha; (iv) a eliminação da oposição, a cartelização e a profissionalização levaram a quarta preocupação: a despolitização e apatia política e a erosão da clássica separação de poderes. KROUWEL, André P. M. Otto Kirchheimer and the catch-all party. **West European Politics**, [s.l.], v. 26, n. 2, 2003, p. 24. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402380512331341091>. Acesso em: 18 abr. 2023.

⁸⁶⁴ OSTROGORSKI, Moisei. **La democracia y los partidos políticos**. Madri: Trotta, 2008, p. 68-70.

⁸⁶⁵ OSTROGORSKI, Moisei, *op. cit.*, p. 73.

cia: “de uma parte, servem para organizá-la sem que ninguém possa substituí-los nessa função, de outra parte, contém em si um certo número de venenos, capazes de destruí-la ou, ao menos, de deformá-la”⁸⁶⁶.

Assim, se de um lado, os partidos hospedam o germe autoritário - o populismo, o extremismo, o totalitarismo e outras patologias antidemocráticas no corpo social, de outro, criam condições para o florescimento de valores democráticos. Nesse domínio, “o que torna um Estado democrático não é, portanto, a presença de partidos políticos como órgãos privilegiados na representação do cidadão” perante as instituições do Estado, mas “o comprometimento partidário com a democracia, somado a sua capacidade de veicular a participação e as demandas sociais às decisões políticas”⁸⁶⁷.

Não seria por outro motivo, se não pelo resguardo do regime, diante da possibilidade de as legendas trilharem o caminho antidemocrático, que as Constituições erigiram balizas delimitadoras aos programas, à ação, à organização e ao financiamento dos partidos políticos, conferindo-lhes um tratamento jurídico institucionalizado⁸⁶⁸, como apontou García-Pelayo no princípio desta seção.

Diante de uma sociedade complexa, pluralista e globalizada, sujeita a incursões algorítmicas nos mais diversos níveis, um ponto deve ser gizado: os partidos não gozam do monopólio como fonte e local de informação e de reflexão política na captura dos matizes do tecido social. O impacto tecnopolítico⁸⁶⁹ das TDICs (Tecn-

⁸⁶⁶ FERREIRA FILHO, Manoel. **Sete vezes democracia**. São Paulo: Convívio, 1977, p. 30.

⁸⁶⁷ MEZZAROBBA, Orides. O Estado de Partidos como alternativa para a crise do modelo liberal de representação política. **Revista Paradigma**, Ribeirão Preto, a. XIV, n. 18, jul./dez. 2009, p. 118.

⁸⁶⁸ No caso brasileiro, a Constituição de 1988, em seu art. 17, resguardada a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana, os partidos deverão observar as seguintes: (i) caráter nacional; (ii) proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; (iii) prestação de contas à Justiça Eleitoral; (iv) funcionamento parlamentar de acordo com a lei; (v) proibição de utilização de organização paramilitar.

⁸⁶⁹ Utiliza-se, neste trabalho, o termo “tecnopolítica” como tradução para o original *technopolitics*, para, dentre outras acepções possíveis, referir-se ao modo como as tecnologias impactam e transformam processos políticos e sociais. Trata-se de um fenômeno multidimensional conhecido há bastante tempo, como lembram Stefano Rodotà, José Pérez de Lama e José Sánchez-Laulhé, guindado à relevância com a expansão das tecnologias digitais de informação e comunicação. A tecnopolítica se faz presente não apenas no apoio financeiro coletivo (*crowdfunding*) a candidatos em campanha ou nos aplicativos para fiscalizar a propaganda eleitoral irregular e comunicar crimes eleitorais. Trata também da manipulação algorítmica de dados pessoais, *fake news*, criação robotizada de perfis falsos em redes sociais e vigilância de comportamentos - *surveillance*. SHIRADO, Nayana. A tecnopolítica no processo eleitoral: considerações sobre o papel do cidadão como um *player* nas eleições em rede. DIAS, Felipe da Veiga; GRUBBA, Leilane Serrattine; VESOLOSKI, Simone Paula (Orgs.). **Direito, democracia e tecnologia: novos percursos**

logias Digitais de Informação e Comunicação) repercutiu no fato de que as siglas passaram a concorrer, na esfera pública, com outras organizações (não-partidárias) que desempenham, pelo menos em parte, a função de canalizar as demandas do povo para que sejam consideradas na tomada de decisão governamental.

José Carlos Francisco e Neuro Zambam, reconhecendo que os partidos políticos deixaram de ser referenciais ideológicos, principiológicos e programáticos na sociedade da informação, e que as redes sociais de confiança estão suscetíveis à captura por milícias digitais, propugnam um reposicionamento das legendas como corpos intermédios de interlocução entre a sociedade e os representantes eleitos, para atuar não só na “na filtragem de personagens que operam nas praças e arenas da democracia *off-line* e nos ambientes da democracia *on-line*”⁸⁷⁰, como também no enquadramento desses “participantes às linhas ideológicas indicadas nos estatutos [...], indicador mínimo para que o eleitor se oriente”⁸⁷¹. A respeito da conexão ideológica, assumem que:

A existência de partidos políticos estruturados, a partir de um conjunto de ideologias e ideias socioeconômicas integra tradicionalmente a rotina das democracias. Quanto mais fortes e bem arquitetados os partidos, melhor é a expressão da vontade da população, assim como a dinâmica do debate público e a construção de alternativas de poder, alternando pessoas e partidos com sucessivas gerações de novos líderes⁸⁷².

Essa proposição conecta o necessário processo de renovação das legendas para absorver novas esferas de participação política *online* e *offline* e nelas desempenhar o papel de guardiões da democracia, erguendo barreiras de proteção para evitar o acesso de líderes antidemocráticos⁸⁷³, sobretudo daqueles que se utilizam das agremiações tão-somente como trampolim para acessar o poder por meio de eleições.

O critério essencial para distinguir entre as agremiações políticas e outros tipos de organizações continua a ser a participação nas eleições e o objetivo de tomada do poder ou participação no governo eleito. Não se ignora, porém que o

jurídico-políticos. Belém: RFB, 2023, p. 506-507.

⁸⁷⁰ ZAMBAM, Neuro José; FRANCISCO, José Carlos. Debate público e armadilhas da confiança: cura dos problemas contemporâneos da democracia com mais democracia. **Revista jurídica da Presidência**. Brasília, DF, v 25, n. 135, 2023, p. 93.

⁸⁷¹ Idem, p. 96.

⁸⁷² Idem, p. 88.

⁸⁷³ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução de Renato Aguiar Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 142.

monopólio da representação política exercido pelos partidos “os tem levado a uma prática política que os descaracteriza como interlocutores entre o Estado e a sociedade”⁸⁷⁴, na medida em que “reféns de um presidencialismo imperial [...] e presos a práticas políticas tradicionais, como o clientelismo, o fisiologismo, o personalismo”⁸⁷⁵, passam ao largo das mudanças de atitude e de comportamento do eleitor. Assumindo que as legendas não podem ser substituídas em um regime democrático, essa situação requer uma mudança de postura das agremiações, como sinaliza Marcello Baquero:

A situação se agrava caso se concorde que os partidos não poder ser substituídos. Se eles ainda cumprem função essencial, a postura de quem se proclama democrático deve ser uma luta pela reestruturação para que, assim, desempenhem eficientemente o seu papel de intermediadores entre Estado e sociedade⁸⁷⁶.

No desempenho desse papel único sublinhado no excerto acima, as legendas enfrentam desafios próprios relacionados não apenas à transformação da sociedade, ao modo pelo qual a política é feita e como é consumida em plataformas digitais, mas também em relação à capacidade (ou incapacidade) de responder a tais processos de mudança com uma estrutura interna oligárquica.

O suporte a uma estrutura interna estamental ou de castas, dirigida e dominada, ideológica e economicamente, por uma oligoplutocracia (agrária, industrial etc), impede a oxigenação dos quadros internos. O caudilhismo partidário, como representação autêntica da antidemocracia *interna corporis*, amputa a participação das bases no polo decisional, e a captura e transformação em políticas públicas das demandas oriundas de diferentes estratos sociais. É forçoso reconhecer que a supressão do valor democrático na estrutura interna reduz o desempenho da legenda na concretização das funções esgrimidas por Lembo.

Mostra-se oportuno engajar na discussão Robert Michels⁸⁷⁷. Trata-se de um

⁸⁷⁴ BAQUERO, Marcello. **A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina**. Porto Alegre: Editora da Universidade UFRGS, 2000, p. 173.

⁸⁷⁵ Idem.

⁸⁷⁶ BAQUERO, Marcello. **A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina**. Porto Alegre: Editora da Universidade UFRGS, 2000, p. 174.

⁸⁷⁷ Não se desconhece a precedência no estudo sociológico dos partidos políticos de Moisei Ostrogorski no clássico *La democracia y la organización de los partidos políticos*, datado de 1903, rebatizado na segunda edição de 1912 como *La democracia y los partidos políticos*. No essencial, a obra examina os partidos modernos ingleses e norte-americanos e aponta para a oligarquização de suas estruturas. Propõe um método de ação política para renovar de cima para baixo o funcionamento do governo democrático, a começar pelo enfrentamento das condições primárias de

sociólogo alemão, discípulo de Max Weber que, em sua obra “Para uma sociologia dos partidos políticos na democracia moderna”, datada de 1911, estudou o Partido Social-Democrata da Alemanha (SPD), nele identificando um processo de “oligarquização” estrutural, radicado na concentração de poderes em uma aristocracia partidária (elite dirigente), substituível por outra, mais nova e com o mesmo élan da anterior (circulação de elites), orientada por interesses próprios (autonomia) em detrimento de aspirações das massas. A partir dessa fotografia organizacional, Michels forjou a “lei de ferro” da oligarquia, sintetizada no enunciado: “Quem diz organização, diz tendência para a oligarquia”⁸⁷⁸, nos seguintes termos:

A lei sociológica fundamental a que estão incondicionalmente submetidos os partidos políticos [...] formulada da maneira mais sintética, dirá o seguinte: a organização é a mãe da *dominação dos eleitos* sobre os eleitores, dos mandatados sobre os que lhes conferem o mandato, dos delegados sobre os que neles delegam. A formação de *oligarquias* no seio das mais variadas formas das democracias é de carácter orgânico, ou seja, é uma tendência necessariamente subjacente a toda e qualquer organização [...] E desse modo toda e qualquer organização partidária produz uma poderosa oligarquia, assente sobre um pedestal democrático. (Grifos no original)⁸⁷⁹.

Nessa passagem, o sociólogo ilumina o traço oligárquico presente em toda organização, inclusive na partidária. Ao criar uma estrutura sólida, a organização

corrupção e tirania que grassam os partidos. Organizados *ad hoc* como num sistema de ligas transitório (*leage system*), a exemplo da *Tariff Reform League* e da *Budget League*, em contraste com o sistema de partidos permanentes (e seu quadro universal e eterno), o método de ação proposto exige uma causa específica a que o cidadão deverá se pronunciar e fazer seu exame de consciência. A serviço exclusivo dessa causa, a organização do partido, antes tirânica, passará a servil, e, nessa passagem, recobrará seu papel de meio e deixará de ser um fim. Atingido o objetivo constitutivo da associação temporária, a liga será dissolvida, impedindo, assim, a burocratização e a oligarquização. Antonio Lastra registra que, ao contrário de Robert Michels, Ostrogorski defende a ideia de que os males causados à democracia pelos partidos políticos são curados dentro da própria democracia e mediante procedimentos democráticos, de modo que a tendência à oligarquização e à burocratização não é irreversível. LASTRA, Antonio. En casa de Céfalos. Apresentação. In: OSTROGORSKI, Moisei. **La democracia y los partidos políticos**. Madri: Trotta, 2008, p. 17.

⁸⁷⁸ MICHELS, Robert. **Para uma sociologia dos partidos políticos na democracia moderna**. Lisboa: Antígona, 2001, p. 54. Michels chama a atenção para o movimento incremental de penetração aristocrática no aparelho administrativo estatal de democracias clássicas como a estadunidense: “Os norte-americanos, que constituem uma sociedade democrática e que vivem sob um regime republicano no qual não existem quaisquer títulos nobiliárquicos, libertaram-se da coroa inglesa mas estão no entanto muito longe de se terem libertado da aristocracia. A aristocracia dos milionários, dos reis dos caminhos de ferro, do petróleo, da carne de porco, etc, é um facto que não deixa qualquer dúvida.” MICHELS, Robert, *op.cit.*, p. 40. A predição de Michels alcança o tempo presente com os magnatas dos meios de comunicação digital – *internet* e redes sociais – e seus interlocutores, a exemplo de Donald Trump, e conecta *internet*, capitalismo e democracia. Cf. MCCHESENEY, Robert W. **Digital disconnect**. How Capitalism is Turning the Internet against democracy [recurso eletrônico]. Nova Iorque: The New Press, 2013.

⁸⁷⁹ Idem, p. 422.

inverte a relação de poder entre mandante/mandatário, chefe/massa, de maneira que uma minoria dirigente passa a determinar os destinos de uma maioria dirigida, e a concentrar o poder em si na proporção direta do crescimento da legenda⁸⁸⁰, e como o poder obriga à manutenção e à ampliação de seus meios, a elite dirigente do partido passa a empregar toda “a sua energia no desenvolvimento e no reforço do poder que detém, rodeando [...] o lugar que ocupa com novos dispositivos de defesa e tratando de escapar ao controlo e à jurisdição das bases”⁸⁸¹.

Nessa esteira, os cientistas políticos Hofmeister e Grabow⁸⁸² apontam alguns desafios enfrentados pelas siglas partidárias no tempo presente. O primeiro deles cuida de um dilema antigo e diz respeito ao fato de que não é possível ao partido satisfazer todas as expectativas de todos ao mesmo tempo. Importa dizer que as legendas estão sempre no limite entre expectativas não satisfeitas e soluções incompletas para as demandas que lhes são postas.

O segundo desafio surge da mudança de valores, da individualização, da fragmentação de interesses - características de uma sociedade complexa e plural -, que impactam diretamente nas atitudes dos cidadãos em relação à política e aos partidos. À medida que os tecidos sociais tradicionais são dissolvidos, perdem-se os laços sociais importantes, e a partir de então, os laços com os partidos políticos são afrouxados.

O terceiro ponto está em lidar com o ambiente volátil dos meios de comunicação digitais e com os escândalos políticos, comportamentos ou excessos no exercício da liberdade de expressão de filiados, que transformam tais acontecimentos em info-entretenimento. Sem recusar importância à transparência e ao controle democrático, enxerga-se, de outro lado, a banalização da política e de seus protagonistas – partidos e candidatos.

O último dilema moderno das agremiações está ligado ao fato de que a globalização deslocou as competências de decisão e de controle do polo nacional (atores e organismos nacionais) para entes supranacionais. Os cidadãos endereçam suas demandas e expectativas aos agentes políticos nacionais, mas percebem que esses atores já não estão envolvidos nas questões que importam decisão, o que

⁸⁸⁰ Idem, p. 55.

⁸⁸¹ Idem, p. 248.

⁸⁸² HOFMEISTER, Wilhelm; GRABOW, Karsten. **Les partis politiques et la démocratie**: Introduction à la formation politique. Paris: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2013, p. 77-78.

leva à perda de confiança na força propositiva dos partidos políticos.

Os pontos levantados pelos cientistas políticos traduzem o estágio de pouca credibilidade das greis partidárias em um contexto político-eleitoral competitivo, imerso em tecnologias de comunicação instantânea de abrangência global, marcado pela diminuição do número de filiados, pela perda (ou flutuação) da base eleitoral, por arranjos eleitorais e alianças políticas frágeis e pelo déficit de desempenho das legendas nas urnas.

A partir desse quadro, interessa apontar as consequências das transformações sociais sobre os partidos políticos, enunciadas por Hofmeister e Grabow⁸⁸³, considerando a suscetibilidade de tais instituições aos influxos de mudança e de fragmentação sociais:

- (i) a era dos grandes partidos de massas terminou e, mesmo os partidos que gozam de um número elevado de filiados, sentem dificuldade em mobilizá-los e integrá-los;
- (ii) a era atual dos meios de comunicação social, das tecnologias da informação e dos espaços alternativos levou a participação política para fora dos partidos, fazendo-os perder o monopólio político, informacional e reflexivo;
- (iii) os partidos enfrentam dificuldade em fidelizar seus eleitores, em manter uma base eleitoral cativa;
- (iv) a confiança geral da sociedade nos partidos e nos políticos diminuiu, especialmente entre os jovens, e a vontade de se envolverem na política também;
- (v) a divulgação de informação sobre o (suposto ou real) mau comportamento dos políticos aumentou, maculando ainda mais a reputação das agremiações. Ao mesmo tempo, há mais informação sobre as debilidades das siglas e de seus líderes;
- (vi) a alternância entre partidos do governo e partidos da oposição nos parlamentos já não funciona como no século passado: os grandes partidos

⁸⁸³ HOFMEISTER, Wilhelm; GRABOW, Karsten. **Les partis politiques et la démocratie**: Introduction à la formation politique. Paris: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2013, p. 79.

de oposição não se beneficiam, necessariamente, do descontentamento dos eleitores e perdem votos para os partidos novos e menores.

Apesar desse cenário plasmado pela Ciência Política, que faz crer na incapacidade de os partidos políticos seguirem como elementos-chave do regime democrático, ainda há esperança sob a ótica da Ciência Jurídica. Nesse rumo, caminha Luigi Ferrajoli, ao vislumbrar nos partidos uma saída para o estado de crise democrática que vem “do alto”⁸⁸⁴, do patamar dos representantes, causada pelo populismo, pela perda da função de mediação representativa por parte das agremiações, por conflitos de interesse e pelo indevido controle da informação.

Como um dos remédios propostos para debelar a crise de credibilidade e de representatividade, que grassa o regime, aponta o jurista para a revitalização da relação entre sociedade e instituições representativas, a partir de uma assepsia da estrutura partidária, contaminada, desde há muito, por dirigentes que ocupam castas privilegiadas dissociadas de suas bases sociais.

Para implementar a assepsia, duas medidas são consideradas: (i) a incompatibilidade, por meio de lei, de o ocupante de cargo no partido passar a ocupar função pública (cargo institucional); (ii) o respeito à democracia interna, por meio de lei, considerando que a autorregulação estatutária não é suficiente para impedir a degeneração das legendas em oligarquias intolerantes ao dissenso (oposição) e à substituição no poder (alternância).

Ao que deixa transparecer, o propósito da primeira medida estaria na eliminação do autointeresse na candidatura do ocupante de cargo no partido à função pública e no retorno da agremiação ao seu papel de organizadora “de baixo” da participação dos cidadãos na vida política, ou seja, como instituição estruturada por sua base, capaz de promover não só a abertura das portas do partido à participação do cidadão comum, mas também “o empenho coletivo e a paixão política”⁸⁸⁵.

⁸⁸⁴ Ferrajoli distingue a crise da democracia proveniente “do alto”, ou seja, do patamar em que se encontram os representantes [causada pelo populismo, pela perda da mediação representativa dos partidos políticos, pelos conflitos de interesse e pelo indevido controle da informação] em oposição àquela que vem “de baixo”, ou seja, dos cidadãos [causada pelo aumento da participação política, pela despolitização da massa de cidadãos, pela dissolução da opinião pública, pela manipulação da informação e pelo declínio da moral pública]. SOUZA, Alexander Araújo de. Prólogo do tradutor. In: FERRAJOLI, Luigi. **Poderes selvagens**: a crise da democracia italiana [recurso eletrônico]. São Paulo: Saraiva, 2014.

⁸⁸⁵ FERRAJOLI, Luigi. **Poderes selvagens**: a crise da democracia italiana [recurso eletrônico]. São Paulo: Saraiva, 2014.

A segunda medida se justifica diante do fato de que as normas estatutárias de garantia são, em regra, inadequadas ou sem efetividade, sendo desejável que a heteronomia de uma lei estatal imponha garantias efetivas contra a personalização e a concentração de poderes nas mãos de um dirigente ou de uma casta privilegiada.

A construção teórica de Ferrajoli remete à de outro constitucionalista, Juan Linz, para quem em uma democracia, sobretudo em períodos de crise, os governos dependem mais do apoio das organizações internas dos partidos políticos do que do eleitorado⁸⁸⁶, com base na ideia de que a capacidade das forças políticas de sustentação do regime – incluídos os partidos políticos - para enfrentar situações de crise, deriva da legitimidade acumulada ao longo do tempo e de sua eficácia em crises anteriores⁸⁸⁷.

Não se pode deixar de observar a complementariedade entre as análises de Hofmeister e Grabow, de Linz e de Ferrajoli, que convergem para o primeiro passo na correção do estado de crise democrática: o soerguimento dos partidos políticos desde suas bases. Vergastadas pela perda do monopólio político informacional e reflexivo, as agremiações encontram-se, internamente, desajustadas: dominadas por castas privilegiadas, com programas apartados da realidade política, econômica e social, esvaziadas de adeptos e de propostas factíveis para o país.

Ao fim e ao cabo, os partidos políticos latino-americanos congregam forças antidemocráticas fundadas não só na intolerância, no ódio, no extremismo e na discriminação, mas também na manutenção de estruturas partidárias estamentais. Esse estado de coisas remete o analista a oferecer um contraponto jurídico às investidas incrementais de amplo espectro contra a democracia, que considere e proponha a aplicação de sanções de cunho repressivo e dissuasivo a condutas antidemocráticas. É o que esta tese se propõe a fazer no último capítulo. Por ora, no capítulo seguinte, interessa escrutinar os fundamentos da democracia defensiva (*militant democracy*) e suas aplicações conhecidas na Alemanha, Turquia e Portugal.

⁸⁸⁶ LINZ, Juan J.. **La quiebra de las democracias**. Madri: Alianza Editorial, 1996, p. 98.

⁸⁸⁷ LINZ, Juan J. *op.cit.*, 1996, p. 101.

CAPÍTULO 4 FUNDAMENTOS JURÍDICOS E TEÓRICOS DA DEMOCRACIA MILITANTE: EXPERIÊNCIA DO DIREITO ESTRANGEIRO

Neste capítulo serão desfiados os fundamentos da teoria da democracia defensiva (*militant democracy*) e suas aplicações conhecidas na Europa. Inicialmente, será apresentada a proposta de Karl Loewenstein para defesa da democracia diante de forças autoritárias, populistas, extremistas e serão levantadas as vantagens e os efeitos adversos dessa teoria. Em um segundo momento, serão abordadas as experiências europeias com a aplicação dessa teoria na modelagem constitucional alemã, turca e portuguesa, para demonstrar as nuances de cada uma e a possibilidade de calibração de sanções a partidos políticos antidemocráticos, antes de lhes infligir a pena de banimento político, como a *ultima ratio*, como se verá adiante.

4.1 Luzes e sombras da teoria da democracia militante

David Landau alçou ao pedestal de mais importante mecanismo de proteção à democracia, no direito constitucional comparado, o teorema da democracia militante, gestado no período pós Segunda Guerra Mundial pelo constitucionalista alemão Karl Loewenstein, que autoriza a proscrição de partidos antidemocráticos antes que se desenvolvam e ganhem poder dentro da própria ordem democrática⁸⁸⁸. A par do banimento partidário – mote central dessa teoria –, interessa desafiar os argumentos que justificam luzes e sombras lançadas sobre esse instituto, para identificar a orientação mais adequada ao resguardo do valor democrático em sua inteireza.

Na largada, é preciso fixar dois pontos na relação entre democracia e tolerância. O primeiro é o de que a democracia tolera as opiniões e doutrinas políticas contrárias à sua própria existência. O segundo é o de que ela deixa de fazê-lo no momento em que a tolerância coloca a própria democracia em perigo⁸⁸⁹. O primeiro

⁸⁸⁸ LANDAU, David, Abusive Constitutionalism. *UC Davis Law Review*, [s.l.], v. 47, n.1, 2013, 193.

⁸⁸⁹ Manoel Gonçalves Ferreira Filho rechaça a tolerância irrestrita de Kelsen e se alinha a Loewenstein ao afirmar sobre a democracia: “Tolera as opiniões e as doutrinas que a combatem até o momento em que essa predicação a ponha em perigo. Não se pode suportar que uma maioria, em momento, talvez de ilusão ou embriaguez, sacrifique a sua liberdade e a da minoria para sempre, como ninguém admite que um homem se dê como escravo. O voto eleitoral não é voto religioso. A Democracia não pode suportar que um grupo, sob a proteção de suas leis, lhes solape as bases. A Democracia perfeita defende-se contra os seus inimigos”. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Os partidos políticos nas Constituições democráticas**. Belo Horizonte: Editora Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1966, p. 60.

ponto está ancorado no relativismo valorativo em relação à democracia, defendido por Hans Kelsen, enquanto o segundo, na democracia militante, encampado por Karl Loewenstein.

Em Kelsen, “o relativismo significa apenas que os juízos de valor em geral não podem ter sua natureza absoluta comprovada através do conhecimento racional e científico, isto é, excluindo-se a possibilidade de um juízo de valor contrário”⁸⁹⁰. Partindo dessa compreensão, tolerância e relatividade estão assim correlacionadas: “A tolerância pressupõe a relatividade da verdade sustentada ou do valor postulado; e a relatividade de uma verdade ou de um valor implica que a verdade oposta ou o valor oposto não sejam inteiramente excluídos”⁸⁹¹.

Registra Agustín Squella que o relativismo de Kelsen, “para favorecer a concorrência de todas as opiniões, valora positivamente a democracia e a tolerância”⁸⁹², tidas como condições *sine qua non*, não só para a confrontação de diferentes pontos de vista, como também para o acordo racional e pacífico que extingue a luta entre opiniões⁸⁹³. Emerge dessa consideração “que o indivíduo demonstre tolerância pelas diferentes políticas e respeito pelas opiniões de que não compartilha”⁸⁹⁴, como aponta Kelsen em seu tipo democrático:

Um dos princípios fundamentais da democracia é o de que todos têm de respeitar a opinião política dos outros, uma vez que todos são iguais e livres. A tolerância, os direitos das minorias, a liberdade de expressão e de pensamento, componentes tão característicos de uma democracia, não têm lugar em um sistema político baseado na crença em valores absolutos⁸⁹⁵.

⁸⁹⁰ PIRES, Manoel da Nave. **Teoria democrática de Hans Kelsen**: uma democracia procedimental valorativa. 2016. 125 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 76.

⁸⁹¹ KELSEN, Hans. **A democracia**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 241.

⁸⁹² No original: “De esta manera, el relativismo de Kelsen, esto es, su convicción acerca de la imposibilidad de zanjar por métodos racionales la controversia entre las diversas ideas o doctrinas acerca de lo justo o conveniente en relación con el contenido del orden social, no es absoluto, o sea, ese relativismo es en sí mismo relativo, puesto que, para favorecer precisamente la concurrencia de todas las opiniones, valora positivamente la democracia y la tolerancia, estimadas ambas como condiciones indispensables para que pueda tener lugar, en el hecho, la confrontación de los distintos puntos de vista y la transacción razonada y pacífica que pone fin a la lucha de las opiniones.”. SQUELLA, Agustín. Idea de la democracia en KELSEN. **Revista Estudios Públicos**. n. 13, 1984, p. 60. Disponível em: <https://encurtador.com.br/ghnKP>. Acesso em: 09 jan. 2022.

⁸⁹³ Idem.

⁸⁹⁴ PIRES, Manoel da Nave. **Teoria democrática de Hans Kelsen**: uma democracia procedimental valorativa. 2016. 125 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 78.

⁸⁹⁵ KELSEN, Hans. **A democracia**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 202.

A tolerância a uma plêiade de ideologias, preconizada pela neutralidade valorativa kelseniana, não significa que a democracia deva se manter indiferente às doutrinas políticas⁸⁹⁶ e nem poderia fazê-lo, como assinala Gustav Radbruch, uma vez que ela se ocupa com o valor da liberdade, ao qual nenhuma pessoa ou instituição deve se manter indiferente, sob pena de uma maioria antidemocrática de ocasião capturar o Estado e colocá-lo a serviço dela:

De acordo com a lição de Kelsen, o relativismo é o ponto de partida do pensamento democrático. Democracia consiste em confiar a soberania estatal à vontade da maioria, sem preocupação com o conteúdo de sua orientação política. O Estado democrático não estaria, assim, vinculado a determinada atitude finalística, não teria qualquer orientação, seria neutro em relação a todas as ideologias. Assim pôde, em 1933 (na Alemanha), a maioria antidemocrática dominar o Estado democrático e subordiná-lo a seus propósitos. É necessário reconhecer que democracia não é ausência de orientação moral, mas uma forma peculiar de orientação. Sob a idéia do relativismo, da neutralidade, da tolerância, coloca-se o valor positivo da liberdade – a liberdade como afirmação do Estado de Direito, como sementeira da personalidade, como fundamento da criação cultural. Liberdade é, em suma, a forma de pensar da democracia. Em nenhum lugar a manifestação deste sentimento de liberdade democrática é mais bela e emocionante do que na oração de Péricles aos caídos, narrada por Tucídides; ou no discurso de Gettysburg do grande presidente norte-americano Abraham Lincoln; ou ainda na novela de Gottfried Keller “A bandeirinha dos sete Justos”.⁸⁹⁷

Radbruch deixa claro, no excerto acima, que a cosmovisão de tolerância à pluralidade e à diversidade de ideias não implica a desativação dos alarmes do sistema de defesa democrática, como ocorrera na Alemanha em 1933. Ao contrário, demanda que estejam em estado de alerta, para identificar as investidas que colocam o regime em risco de colapso: “a democracia perfeita defende-se contra os

⁸⁹⁶ A neutralidade e a passividade democrática são propaladas pelo “relativismo democrático” encampado por Hans Kelsen. A premissa do jurista austríaco é estabelecida sobre uma visão neutra da democracia que considera todas as doutrinas políticas igualmente (inclusive aquelas que lhe sejam contrárias), as quais se submetem ao escrutínio popular por meio de eleições: “A democracia julga da mesma maneira a vontade política de cada um, assim como respeita igualmente cada credo político, cada opinião política cuja expressão, aliás, é a vontade política. Por isso, a democracia dá a cada convicção política a mesma possibilidade de exprimir-se e de buscar conquistar o ânimo dos homens através da livre concorrência”. KELSEN, Hans. **A democracia**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 105. Cf. LAGERSPETZ, Eerik. Kelsen on Democracy and Majority Decision. **ARSP: Archiv Für Rechts- Und Sozialphilosophie (Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy)**, [s.l.], v. 103, n. 2, 2017, p. 155–79. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/45175260>. Acesso em: 02 jan. 2022. SQUELLA, Agustín. Neutralidad valorativa e idea de la democracia en KELSEN. In: SERRA, Juan Enrique *et al.* **Apreciación crítica de la teoría pura del derecho**. Valparaíso: Edeval, 1982. SILVA, Matheus Pelegrino da. **Democracia e significação da liberdade no pensamento de Hans Kelsen**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

⁸⁹⁷ RADBRUCH, Gustav. **Filosofia do Direito** [recurso eletrônico]. Tradução de Jacy de Souza Mendonça. [S.l.: s.e, s.d.], §34, I. Disponível em: <http://www.valorjustica.com.br/introducao.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2022.

seus inimigos”⁸⁹⁸.

Nesse domínio, preconiza Loewenstein que a ausência de uma militância ativa na República de Weimar para combater o movimento nazista deve ser vista como um alerta ao encapsulamento da democracia por seus inimigos, como registrado na primeira parte de seu opúsculo “Democracia militante e direitos fundamentais”:

A democracia não era capaz de proibir aos inimigos de sua própria existência o uso de instrumentos democráticos. Até muito recentemente, o **fundamentalismo democrático** e a **cegueira legalista** não estavam dispostos a perceber que o mecanismo da democracia é o cavalo de Tróia pelo qual o inimigo entra na cidade. Ao fascismo, sob a capa de um partido político legalmente reconhecido, eram concedidas todas as oportunidades das instituições democráticas (Tradução e grifos nossos)⁸⁹⁹.

Entende Loewenstein que a democracia deve ser conquistada e preservada, e, para isso, o ser humano deve mover todos os seus músculos⁹⁰⁰. Conquistada, não pode ser mantida sem vigilância contínua, sem luta, pois do contrário, correrá o risco de desaparecer, a menos que nos preparemos para mantê-la e defendê-la. Frisa ser uma ilusão acreditar que, por se desfrutar da democracia durante séculos, sua continuidade será mantida porque a geração presente luta por ela e a geração

⁸⁹⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Os partidos políticos nas Constituições democráticas**. Belo Horizonte: Editora Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1966, p. 60. Como registrado por Oscar Vieira, “a melhor defesa da democracia é o compromisso da imensa maioria dos cidadãos e das lideranças políticas e institucionais com as regras do jogo. Mas a dinâmica da vida política leva muitas vezes a que esse compromisso decline, em face de uma forte polarização política ou mesmo de crises econômicas, sociais ou morais”. VIEIRA, Oscar Vilhena. **Democracia militante**. **Folha de São Paulo**, 14 mar.2020.

⁸⁹⁹ No original: “Democracy was unable to forbid the enemies of its very existence the use of democratic instrumentalities. Until very recently, democratic fundamentalism and legalistic blindness were unwilling to realize that the mechanism of democracy is the Trojan horse by which the enemy enters the city. To fascism in the guise of a legally recognized political party were accorded all the opportunities of democratic institutions”. LOEWENSTEIN, Karl. *Militant Democracy and Fundamental Rights*, I. **The American Political Science Review**, [s.l.], v. 31, n. 3, jun., 1937a, p. 424.

⁹⁰⁰ Benjamin Ginsberg aponta que, no contexto da Segunda Guerra Mundial, os judeus “moveram todos os seus músculos” não só para empreender resistência à força nazista, onde era possível resistir, como também contribuíram para a derrocada desse regime, ainda que despercebidos de recursos (bélicos e financeiros) e em número reduzido. Uniram-se aos Aliados (EUA, URSS, Inglaterra e França) para atuar em *fronts* diversos: da luta partidária à pesquisa nuclear. GINGSBERG, Benjamin. **Judeus contra Hitler: destruindo o mito da passividade judaica contra o nazismo**. São Paulo: Editora Cultrix, 2015. A esse respeito, Hanna Arendt defende que a tentativa de reação dos judeus seria irrelevante diante do ganho de musculatura do movimento nazista. ARENDT, Hanna. **Origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2013. A perspectiva arendtiana não implica adotar a passividade e a resignação diante de violações (atroses) de direitos humanos, mas chamar atenção para não nos iludirmos com o sucesso de uma reação quando o opressor já tiver se agigantado.

futura também o fará.⁹⁰¹.

Tomando o futuro como imprevisível, é preciso atentar para a precaução de que o inimigo da democracia habita dentro de si mesma e viceja à sombra da liberdade de expressão, explorando o ambiente de tolerância e o respeito ao Estado de Direito, dominado pela cegueira legalista, como adverte Loewenstein:

O principal princípio da democracia é a noção de legalidade. O fascismo, portanto, anexou oficialmente a legalidade. Como a experiência adquirida em outros países não recomenda o golpe de Estado para a conquista imediata do Estado, o poder é buscado com base na legalidade estudiosa. Se possível, o acesso é obtido para órgãos representativos. [...] **As democracias são legalmente obrigadas a permitir o surgimento e ascensão de partidos antiparlamentares e antidemocráticos sob a condição de eles se conformarem exteriormente com os princípios da legalidade e da liberdade de opinião. É o formalismo exagerado do Estado de Direito que, sob o encanto da igualdade formal, não vê por bem excluir do jogo os partidos que negam a própria existência de suas regras**⁹⁰² (Tradução e grifos nossos).

A passagem acima reclama situar o momento histórico no qual Loewenstein cunhou a teoria da democracia militante: o ano era 1937, quando o fascismo já havia se consolidado na Itália e o nazismo ainda não havia alcançado seu apogeu na Alemanha. Não se pode predizer que a teoria militante, caso fosse incorporada ao ordenamento jurídico àquele tempo (e não somente em 1949), eliminaria o risco de ascensão nazista, contudo, se mostra factível argumentar, como fizera Loewenstein, que, alguns efeitos dessa ascensão poderiam ser neutralizados ou mesmo evitados, uma vez colocadas em marcha as medidas de cunho militante quando do nascedouro do mal antidemocrático.

⁹⁰¹ No original: "Democracy is something for the attainment and preservation of which human beings have to strain every muscle. It has been gained by force, and it cannot be retained without continuous vigilance and even, if need be, without fighting for it. It did not fall into the lap of our ancestors, and it will disappear again unless we brace ourselves to hold and to defend it. It is an illusion to believe that, because we have enjoyed democracy for a hundred and fifty years, it will be ours forever, or that others will also strive for it. It is equally an illusion that we may preserve it with ease while others jubilantly abandon it. Only strong people deserve its enjoyment". LOEWENSTEIN, Karl; PACKARD, Lawrence B.. **America's eleventh hour**. Easthampton: The Easthampton News Company, 1940, p. 9.

⁹⁰² No original: "The main principle of democracy is the notion of legality. Fascism therefore officially annexed legality. Since experience acquired in other countries does not commend the coup d'état for the immediate conquest of the state, power is sought on the basis of studious legality. If possible, access is obtained to national and communal representative bodies. This purpose is facilitated by that gravest mistake of the democratic ideology, proportional representation. Democracies are legally bound to allow the emergence and rise of anti-parliamentarian and anti-democratic parties under the condition that they conform outwardly to the principles of legality and free play of public opinion. It is the exaggerated formalism of the rule of law which under the enchantment of formal equality does not see fit to exclude from the game parties that deny the very existence of its rules". LOEWENSTEIN, Karl. *Militant Democracy and Fundamental Rights*, I. **The American Political Science Review**, [s.l.], v. 31, n. 3, jun., 1937a, p. 424.

Considerando que a história ostenta padrões de repetição também no que tange à escalada autoritária, pois as ideias antidemocráticas convivem em um ambiente plural à sombra da própria democracia, os textos de Loewenstein dialogam, em alguma medida, com o tempo presente, na realidade política de governos latino-americanos e europeus. Como reação ao fato de esse regime fornecer meios para sua própria destruição – o paradoxo do teorema democrático –, buscou-se, no segundo pós-guerra, defender o estabelecimento de barreiras legais à ação de grupos que professavam ideias contrárias aos princípios e às instituições democráticas, como aponta André de Carvalho Ramos:

O passado totalitário europeu dos anos 20 e 30 do século XX (ascensão do nazismo, por meio de eleições na República de Weimar, entre outros) gerou a preocupação de evitar que o regime democrático cometesse suicídio ao proteger (com direitos à liberdade de associação partidária, reunião, expressão, entre outros) aqueles que querem sua destruição⁹⁰³.

A proposta de Loewenstein datada de 1937, foi incorporada pela Lei Fundamental de Bonn - *Grundgesetz* - em 1949 e aplicada pela Corte Constitucional alemã ao longo da década de 1950 e posteriores. Nesse ponto, mostra-se oportuno engajar na discussão Catarina Santos Botelho que, ao examinar a obra *European Constitutional Courts and Transitions to Democracy*, destacou três circunstâncias comuns ao surgimento de Cortes Constitucionais em países europeus no pós-1945: (i) o fracasso do poder Legislativo em defender os direitos humanos; (ii) a ausência de sistemas de justiça constitucional eficazes; (iii) a falta de confiança nos tribunais ordinários, muito deferentes com governos autoritários⁹⁰⁴.

No contexto declinado por Botelho, a Corte Constitucional Alemã, criada em 1951, julgaria no ano seguinte ao seu *début*, o primeiro caso relacionado à aplicação do teorema militante prefixado no *Grundgesetz*⁹⁰⁵ - a proscrição partidária do *Sozialistische Reichspartei* (SRP) - e, no quadriênio seguinte, a do *Kommunistische*

⁹⁰³ RAMOS, André de Carvalho. Liberdade de expressão e ideais antidemocráticos veiculados por partidos políticos – tolerância com os intolerantes? In: RAMOS, André de Carvalho *et. al.* (orgs). **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília, DF: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 25-26.

⁹⁰⁴ BOTELHO, Catarina Santos. European constitutional courts and transitions to democracy, **The American Journal of Comparative Law**, [s.l.], v. 69, n. 4, p. 885-889, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1093/ajcl/avab021>. Acesso em: 06 abr, 2023.

⁹⁰⁵ Para conhecer as principais decisões do Tribunal Constitucional Federal Alemão que asseguram e configuram os direitos fundamentais, os direitos e obrigações dos órgãos constitucionais, a partir da Lei Fundamental, confira a coletânea de Leonado Martins consolidada em 5 volumes: MARTINS, Leonardo. **Tribunal Constitucional Federal Alemão: decisões anotadas sobre direitos fundamentais**. São Paulo: Konrad-Adenauer Stiftung; Marcial Pons Brasil, 2019.

Partei Deutschlands (KPD). Exportado da Alemanha para o mundo, o protótipo militante foi aculturado por diversos sistemas jurídicos⁹⁰⁶, com destaque para o solo europeu onde a circulação do modelo se mostra profícua em casos de dissolução de agremiações partidárias sob o mote de proteção à democracia, como registrou Angela Bourne⁹⁰⁷, no quadro reproduzido abaixo, que condensa o resultado de um estudo sobre o banimento de partidos nas democracias europeias no período pós-guerra.

⁹⁰⁶ Na Europa, além dos casos recortados nesta pesquisa nas paisagens alemã, turca e portuguesa, observa-se que o teorema militante circulou na Espanha e na Grécia. Na Grécia, o caso mais recente de extinção é o do partido nazista - Aurora Dourada – cuja proibição de funcionamento ocorreu em 2020, pela via penal – o partido foi considerado uma organização criminosa -, quando a sigla já havia se tornado a terceira força política mais importante naquele país. Na Ásia, um exemplo de aplicação do teorema militante é a Indonésia. O Judiciário indonésio passou a decidir sobre a dissolução de partidos políticos após a criação do Tribunal Constitucional em 2003 como uma instituição judicial separada da Suprema Corte e com objetivo de proporcionar um processo justo, transparente e responsável. Antes de sua criação, quem respondia pela dissolução de siglas era o governo, unilateralmente. E mesmo depois da criação do Tribunal Constitucional, o governo ainda participa da lide, como o único legitimado a postular a proscrição de partidos políticos, conforme previsão contida na Lei n. 24 de 2003. São cinco as categorias proibitivas, conforme previsão no art. 41, da Lei n.2 de 2008, que disciplina os partidos políticos: (i) proibição de usar os mesmos nomes, símbolos ou imagens de outras siglas; (ii) proibição de realizar atividades em desacordo com a Constituição ou com leis nacionais ou realizar atividades que ponham em risco a integridade e a segurança nacional do país, hipótese em que o partido estará sujeito a sanção administrativa (suspensão temporária) imposta pelo tribunal distrital por até um ano; em caso de descumprimento, o Tribunal Constitucional poderá dissolvê-los; (iii) proibição de receber ou doar a um órgão estrangeiro em desacordo com a lei ou regulamentos; de receber doações na forma de dinheiro, bens ou serviços de qualquer parte sem identificação do doador; de receber doações de indivíduos e/ou empresas/entidades empresariais que excedam os limites estabelecidos nas leis e regulamentos; de solicitar ou receber fundos de empresas estatais, empresas regionais e empresas de propriedade de locais ou de outros institutos equivalentes; de receber fundos da Assembleia Consultiva do Povo, na Câmara dos Representantes, na Casa Provincial dos Representantes e na Regência/Câmara Municipal dos Representantes, hipótese na qual os membros do diretório partidário podem ser condenados a até dois anos de prisão e multa no valor do dobro do valor dos fundos recebidos; (iv) proibição de estabelecer entidades comerciais e/ou possuir ações de entidades empresariais cuja violação sujeita o partido a sanção administrativa (suspensão do diretório) pelo tribunal distrital e ativos e ações apreendidos pelo Estado; (v) proibição de professar, desenvolver e divulgar os ensinamentos do comunismo ou do Marxismo-Leninismo, cujo descumprimento implicará dissolução. No caso indonésio, a dissolução é a *ultima ratio*, aplicada somente após a suspensão, salvo no caso de professar a ideologia comunista ou marxista. FAIZ, Pan Mohamad. The dissolution of political parties in Indonesia: lessons learned from the European Court of Human Rights. **Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues**, Arden, v. 22, n. 4, p. 1-10, 2019.

⁹⁰⁷ BOURNE, Angela K.. **Democratic dilemmas: why democracies ban political parties**. Nova Iorque: Routledge, 2018, p. 4-5.

Quadro 15 – Partidos sujeitos a processo de proscrição na Europa no período de 1945-2015

PAÍSES	PARTIDOS POLÍTICOS BANIDOS / ANO	ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA
Áustria	Partido dos trabalhadores socialistas nacionais alemães (1945)	Extrema direita
	Partido democrático nacional (1988)	Extrema direita
Bélgica	União nacional flamenca (1945)	Extrema direita/nacionalista subestatal
	Partido rexista (1945)	Extrema direita
	Bloco flamenco (2004)	Extrema direita/ nacionalista subestatal
Bulgária	Organização unida da Macedônia/ilinden-Pirin (2001)	Nacionalista subestatal
Croácia	Partido democrático sérvio (1995)	Nacionalista subestatal
República Tcheca	Partido dos trabalhadores (2010)	Extrema direita
França	Partido nacionalista (1959)	Extrema direita
	Proletário esquerdo (1970)	Extrema esquerda
	Liga comunista revolucionária (1973)	Extrema esquerda
	Enbata (1974)	Nacionalista subestatal
	Movimento corso para autodeterminação (1987)	Nacionalista subestatal
	União radical (2002)	Extrema direita
Alemanha	Partido socialista do Reich (1952)	Extrema direita
	Partido comunista da Alemanha (1956)	Extrema esquerda
Grécia	Partido comunista da Grécia (1947)	Extrema esquerda
Itália	Partido fascista nacional/Partido fascista republicano (1947)	Extrema direita
Letônia	Partido comunista da Letônia (1991)	Extrema esquerda
Lituânia	Partido comunista da Lituânia (1991)	Extrema esquerda
Moldávia	Partido comunista da república da Moldávia (1991)	Extrema esquerda
Holanda	Movimento socialista nacional na Holanda (1945)	Extrema direita
	Movimento social europeu nacional (1955)	Extrema direita
	Uniao dos povos holandeses (1978)	Extrema direita
	Partido do Centro '86 (1998)	Extrema direita
Noruega	Encontro Nacional (1945)	Extrema direita
Romênia	Partido comunista (Nepeceristi) (2008)	Extrema esquerda
Eslováquia	Partido nacional-comunista eslovaco (2006)	Extrema direita
Espanha	Herri Batasuna (2003)/Euskal Herritarrok (2003)/Batasuna (2003)/Eusko Abertzale Ekintza (2008)/Partido comunista dos territórios bascos (2008)/Askatasuna (2009)	Nacionalista subestatal
Turquia	Partido do conforto turco (1983)	Pan-islamista
	Partido Comunista Unido da Turquia (1991)/Partido da União Socialista (1995)	Extrema esquerda
	Partido Socialista (1992)	Nacionalista subestatal
	Partido Trabalhista Popular (1993)/Partido da Liberdade e Democracia (1993)/Partido Democrático (1994)/Partido Democracia Popular (2003)	Nacionalista subestatal
	Partido Socialista turco (1993)	Extrema esquerda/ minoria nacionalista
	Partido Democracia (1994)	Nacionalista subestatal

	Partido Democracia e Mudança (1996)	Nacionalista subestatal
	Partido trabalhista (1997)	Extrema esquerda
	Partido do bem-estar (1998)/Partido da virtude (2001)	Pan-islamista
	Partido Democrático das Massas (1999)	Nacionalista subestatal
	Partido da Sociedade Democrática (2009)	Nacionalista subestatal
Reino Unido	Sinn Féin (1956)/Clubes Republicanos (1967)	Nacionalista subestatal
	Fianna Uladh (1956)	Nacionalista subestatal
Ucrânia	Partido Comunista da Ucrânia (1991)	Extrema esquerda
	Bloco russo (2014)	Nacionalista subestatal
	Unidade russa (2014)	Nacionalista subestatal
	Partido Comunista da Ucrânia (2015)	Extrema esquerda

Fonte: Bourne (2018, p. 4-5).

Como resultado desse estudo, Bourne apontou que partidos de orientação ideológica semelhante foram banidos em algumas democracias, e em alguns contextos históricos específicos, como o da Guerra Fria. Os alvos tradicionais foram os fascistas e os comunistas. As legendas fascistas, nazistas e de extrema-direita que rebrotaram nesse período foram forçadas a se dissolver na Itália, Alemanha, Áustria e Holanda, embora não tenham sido proibidas na Suécia, na Dinamarca ou na Grã-Bretanha. Como decorrência lógica da Guerra Fria, os partidos comunistas foram proibidos, ou estiveram sujeitos a processos de dissolução forçada, na Alemanha e na Grécia. Causa espécie, no entanto que as siglas comunistas na Itália e na França, no auge do sucesso eleitoral, não tenham enfrentado nenhum processo de proscrição.

O cenário do banimento partidário plasmado por Bourne em 20 das 37 democracias europeias está conectado à construção política e jurídica da proscrição de legendas, em documentos internacionais alinhados à proteção dos direitos humanos, incluindo a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), a Convenção Europeia dos Direitos Humanos (1953) - CEDH, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966) e a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de discriminação racial (1966), além de respaldo jurisprudencial pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH)⁹⁰⁸, como registra Bourne:

⁹⁰⁸ O Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) é um tribunal criado pelo Conselho da Europa para garantir o respeito aos direitos consagrados na Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH). Criado em 1959, processa os pedidos individuais e dos Estados-membros que alegam violações dos direitos civis e políticos consagrados na Convenção Europeia de Direitos do Homem. Os seus acórdãos são vinculantes para os países-membros e a jurisprudência do Tribunal torna a Convenção um instrumento vivo para enfrentar novos desafios e consolidar o Estado de Direito e a

Na Europa, a jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) tem sido particularmente influente. As suas decisões estabeleceram a doutrina da "democracia militante", que permite, sob certas condições, restringir os direitos dos atores antidemocráticos sempre que tal seja necessário para a proteção da própria democracia (tradução nossa)⁹⁰⁹.

A tabela dá conta de que a mira antidemocrática está apontada aos partidos antissistema, conceito desenvolvido por Giovanni Sartori a partir da distinção de Otto Kirchheimer entre "oposição leal" e "oposição de princípio" e complementado pela "oposição desleal" acoplada à ideia de violência, preconizada por Juan Linz, como descreve Angela Bourne:

Nas primeiras décadas após a Segunda Guerra Mundial, a definição de partidos antissistema envolveu a identificação de partidos que claramente rejeitavam as instituições e valores fundamentais das democracias liberais. Em 1966, por exemplo, Otto Kirchheimer distinguiu entre "oposição leal" e "oposição de princípio". A oposição leal incluía grupos que perseguiram objetivos em harmonia com os requisitos constitucionais do sistema, enquanto a "oposição de princípio" perseguia objetivos "incompatíveis com os requisitos constitucionais de um determinado sistema" [...]. Giovanni Sartori (1976) desenvolveu a concepção mais conhecida do partido antissistema [...] Em termos gerais, um partido antissistema minará a legitimidade do regime a que se opõe" [...], não mudaria - se pudesse - o governo, mas o próprio sistema de governo. Fazendo eco da distinção de Kirchheimer, Sartori argumenta que os partidos antissistema não estão falando de uma "oposição sobre questões", crença, mas de uma "oposição de princípios". O partido antissistema, então, "permanece num sistema que não compartilha os valores da ordem política em que opera" e se distingue pela distância ideológica entre si e os partidos tradicionais. Os partidos antissistema podem operar dentro ou fora do sistema e incluir partidos dedicados à preparação e atividade revolucionária, bem como aqueles que estão dispostos a jogar segundo as regras democráticas do jogo, pelo menos a curto prazo. Uma crítica destas primeiras concepções de comportamento antissistema é que elas falham em problematizar as orientações para a violência, que é claramente uma parte importante do que pode tornar alguns partidos problemáticos em estados democráticos. A distinção de Linz entre "oposição leal e desleal" é mais instrutiva na medida em que se concentra menos nos objetivos programáticos e nas relações com os partidos tradicionais do que nos atributos suscetíveis de minar os regimes democráticos [...]. Mais especificamente, oposição desleal são partidos antissistema que questionam a existência do regime democrático e objetivam mudá-lo. São considerados perigosos porque podem tomar o poder ou dividir a população e provocar guerras civis se, numa crise,

democracia na Europa. THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **The Court in brief.** Disponível em: https://www.echr.coe.int/Documents/Court_in_brief_ENG.pdf. Acesso em: 02 maio 2023. Não se confunde com o Tribunal Internacional de Justiça (TIJ) - principal órgão judicial das Nações Unidas, criado pela Carta da ONU com a função de dirimir, nos termos do direito internacional, litígios que lhe forem apresentados pelos Estados e formular pareceres sobre questões jurídicas que lhe forem enviadas pelos órgãos e agências especializadas da ONU autorizados a fazê-lo. Outro órgão é o Tribunal Penal Internacional (TPI) - um tribunal independente e permanente que julga pessoas acusadas dos crimes graves a nível internacional, como o genocídio, os crimes contra a humanidade e os crimes de guerra.

⁹⁰⁹ Idem, p. 2.

conseguirem mobilizar apoio e se não puderem ser reprimidos de forma isolada [...]. Entre outras coisas, os partidos desleais não irão rejeitar publicamente o uso de meios violentos para alcançar ou manter o poder e podem empregar uma retórica de violência para mobilizar os apoiantes. Esta última faceta do conceito de "oposição desleal" de Linz - isto é, a orientação de um partido para a violência - é particularmente útil porque permite considerar uma medida importante através da qual partidos antissistema podem minar a legitimidade dos regimes a que se opõem⁹¹⁰.

Se, por um lado, a proibição de um partido pode ajudar a defender as democracias contra os seus "inimigos" – partidos que apelam a programas religiosos fundamentalistas, fascistas ou racistas ou de partidos que representam independentistas, paramilitares ou organizações criminosas e terroristas – por outro, corre-se o risco de minar os compromissos democráticos fundamentais de livre associação, de liberdade de expressão e de representação de todos os cidadãos na esfera pública. Definitivamente, esse resultado antidemocrático nunca foi o propósito de Loewenstein. No essencial, o que ele preconiza é identificar os perigos que rondam a democracia⁹¹¹ para que ela aprenda a lutar no “jogo duro” das emoções coletivas e a se posicionar para o ataque, não mais apenas para se defender dele. Segundo lhe parece, “fogo se combate com fogo”⁹¹² e é na mudança de postura, de defensiva para ofensiva, ativa, combatente e militante que a democracia se protege contra sua destruição.

⁹¹⁰ Ibidem, p. 6-7.

⁹¹¹ Loewenstein chama a atenção para a organização do movimento antidemocrático sob a forma de milícias partidárias semelhantes às forças militares oficiais no intuito de intimidar o cidadão e a elite: “Novamente, essa técnica tem fortes valores e propósitos emocionais. Em primeiro lugar, a mera demonstração da força militar, mesmo sem violência real, não falha profundamente em impressionar a burguesia pacífica e cumpridora da lei. Sua manifestação, tão estranha às expressões normais da vida partidária, é, como tal, uma fonte de intimidação e de tensão emocional para os cidadãos. Por outro lado, embora os partidos democráticos sejam caracterizados por um afrouxamento de sua fidelidade espiritual, a organização militar dos partidos fascistas enfatiza a irrevogável natureza do vínculo político. Ele cria e mantém essa sensação de camaradagem mística de todos para todos e cada um para todos, essa exclusiva obsessão política na qual a lealdade ao partido é apenas uma entre muitas lealdades pluralistas. [...] O efeito da exibição militar no burguês “soft” é ainda mais duradouro porque ele contrasta a firmeza de propósito da força acumulada no fascismo com as flutuações descontroladas da vida política normal. [...] Em qualquer país democrático, seja tradicionalmente tão sóbrio e equilibrado, a existência de um movimento político organizado como força militar, deixa o cidadão médio inquieto e cria a sensação de inquietação que a política emocional precisa. [...] A oposição repressiva do Estado ameaçado, geralmente, vem tarde demais e é paralisado pelo medo da guerra civil. Em épocas anteriores, os movimentos revolucionários operavam cautelosamente em sigilo. Eram perigosos por causa de sua natureza clandestina. Poderiam atacar sem aviso. Na maioria dos Estados, a legislação foi aprovada contra sociedades secretas. Na era das massas emocionais, a situação é inversa” (Tradução nossa). LOEWENSTEIN, Karl. *Militant Democracy and Fundamental Rights*, I. **The American Political Science Review**, [s.l.], v. 31, n. 3, jun., 1937a, p. 424-425.

⁹¹² LOEWENSTEIN, Karl. *Militant Democracy and Fundamental Rights*, II. In **The American Political Science Review**, [s.l.], v. 31, n. 4, ago., 1937b, p. 656.

Na condição de *Founding Father*, Loewenstein desenhou as linhas mestras da democracia militante que denominou de “técnica de governo” aglutinadora de métodos políticos e legislativos, orientada para a encampação da defesa democrática, em contraposição à mais efetiva técnica de governo da história moderna, segundo ele, que conjuga o apelo às emoções das massas e os instrumentos legais para destruir a democracia: o fascismo.

Para Loewenstein, era preciso superar o fundamentalismo democrático para que o regime se tornasse combativo, isto é, em condições de impedir a propagação de movimentos fascistas, e para esse fim, a agregação e a coordenação de métodos políticos e métodos legislativos seria decisiva: os primeiros focalizados em uma atuação conjunta dos atores democráticos contra uma ameaça comum⁹¹³, os segundos direcionados para a técnica fascista de governo na construção de uma legislação antifascista⁹¹⁴.

O que de essencial interessa valorizar no conceito de democracia militante de Loewenstein⁹¹⁵ é a ideia-força de assunção de uma postura institucional de autodefesa da democracia que se corporifica no manejo de um arsenal de ferramentas jurídicas – uma caixa de ferramentas – para reprimir, de forma contundente, a ação antidemocrática. E sob essa orientação, a democracia militante assumiu formatos inimaginados por seu pai-fundador (dissolução forçada de partidos

⁹¹³ LOEWENSTEIN, Karl. *Militant Democracy and Fundamental Rights*, I, *op.cit.*, p. 429.

⁹¹⁴ LOEWENSTEIN, Karl. *Militant Democracy and Fundamental Rights*, II, *op.cit.*, p. 644-656.

⁹¹⁵ Não se ignoram pontos problemáticos da formulação da teoria militante que, frequentemente, degeneram em entraves para a absorção desse teorema, que tais: (i) a recomendação para que a democracia atue no mesmo campo de batalha do fascismo, abrindo a possibilidade para que se suspendam princípios constitucionais ou sejam suprimidos direitos e garantias fundamentais, no ímpeto de combater o fogo com fogo, e assumindo mesmo a roupagem de uma “democracia autoritária” expressão referida por Loewenstein; (ii) a assunção da militância em um estado semelhante ao estado de sítio, porém, contra inimigos internos, a denotar indisposição para aceitação da jurisdição dos tribunais. Outro ponto polêmico da formulação seminal da democracia militante diz respeito aos argumentos defendidos por Loewenstein para a justificação de sua teoria: o emocionalismo democrático e a assunção do fascismo não como ideologia, mas como técnica de governo. A esse respeito, João Gabriel Pontes destaca: “É certo que Karl Loewenstein ao desenvolver a sua teoria da democracia militante, não firmou, de modo categórico, que as emoções são incapazes de influenciar os processos democráticos, muito pelo contrário. Todavia [...], o constitucionalista alemão desconfiava profundamente da relação entre sentimentos e democracia, a ponto de defender que, enquanto o emocionalismo é característica típica dos regimes fascistas, ‘o governo constitucional, por sua própria natureza, só pode apelar à razão; ele nunca poderia de forma bem sucedida, mobilizar o emocionalismo; mesmo os seus ingredientes emocionais são apenas um prelúdio da razão.’[...] De qualquer maneira, [...] fechar os olhos para o caráter ideológico do fascismo é negligenciar a força das suas ideias, que, [...] ainda são capazes de se catapultar ao debate público de tempos em tempos, perturbando, embora sob novas roupagens, o horizonte democrático”. PONTES, João Gabriel Madeira. **Democracia militante em tempos de crise**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 79-91.

políticos⁹¹⁶, expulsão de filiados, destituição de cargos de direção no partido, proibição do uso de símbolos nacionais em emblemas partidários, manejo de *impeachment* e de ação popular, perda de mandato parlamentar, dentre outras medidas alcançadas pelo Direito), e confere protagonismo, igualmente não cogitado nos primórdios de sua teoria, ao Poder Judiciário – posicionado como instituição-garante da democracia, como se verá nas seções adiante.

É preciso deixar claro que a lente colocada sobre a democracia militante amplia sua significação para além de uma única ferramenta jurídica orientada para o combate a legendas antidemocráticas – a proscrição partidária -, ao contrário, encerra, uma aplicação de amplo espectro que incorpora proposições de alterações estatutárias e legiferantes para defesa da democracia.

Na linha de combate aos antidemocráticos, Karl Popper compartilhando uma visão semelhante à de Loewenstein no que tange à limitação da tolerância, defende a necessidade de neutralizar a ação de grupos intolerantes. Admite Popper, em casos excepcionais, o uso do direito de a democracia se defender de forma enérgica, pois considera improvável que o intolerante aceite o confronto de ideias por meio de um debate racional público. Adiante, enuncia o paradoxo da tolerância - a tolerância ilimitada (absoluta) que repercute no desaparecimento da própria tolerância:

Menos conhecido é o *paradoxo da tolerância*: tolerância ilimitada pode levar ao desaparecimento da tolerância. Se estendemos a tolerância ilimitada até àqueles que são intolerantes; se não estivermos preparados para defender uma sociedade tolerante contra os ataques dos intolerantes, o resultado será a destruição dos tolerantes, e com eles, da tolerância. - **Nesta formulação, não quero implicar, por exemplo, que devemos sempre suprimir a manifestação de filosofias intolerantes; enquanto pudermos contrapor a elas a argumentação racional e mantê-las controladas pela opinião pública, a supressão seria por certo pouquíssimo sábia. Mas deveríamos proclamar, o direito de suprimi-las, se**

⁹¹⁶ A proscrição partidária nem de longe foi vista pelo autor como a única possibilidade de assimilação de sua teoria militante, como se observa na segunda parte do artigo “Militant Democracy and Fundamental Rights, II, p. 644-656. Anthoula Malkopoulou compreende a democracia militante como um instituto que tem em mira partidos extremistas, enquanto Angela Bourne vincula a democracia militante a partidos antissistema. Em Malkopoulou, a “democracia militante refere-se à ideia de que governos eleitos devem construir barreiras legais para proteger a democracia de partidos extremistas” (tradução nossa). MALKOPOULOU, Anthoula. Introduction. In: MALKOPOULOU, Anthoula; KIRSHNER, Alexander S. (eds.). **Democracy and its critics: populism, parties, extremism**. Edimburgo: Edinburg University Press, 2021, p. 1. Angela Bourne enfatiza que partido antissistema – o foco da democracia militante – não se confunde com partido extremista: “Certamente, alguns partidos antissistema perseguem objetivos eticamente censuráveis. No entanto, rotular todos os partidos sujeitos ao banimento partidário como partidos extremistas parece prejudicar questões sobre a justiça da exclusão deles ou da marginalização da esfera pública”. BOURNE, Angela K.. **Democratic dilemmas: why democracies ban political parties**. Nova Iorque: Routledge, 2018, p. 6.

necessário mesmo pela força, pois bem pode suceder que não estejam preparadas para se opor a nós no terreno dos argumentos racionais e sim que, ao contrário, comecem por denunciar qualquer argumentação; assim podem proibir a seus adeptos, por exemplo, que deem ouvidos aos argumentos racionais por serem enganosos, ensinando-os a responder aos argumentos por meio de punhos e pistolas. **Deveremos então reclamar, em nome da tolerância, o direito de não tolerar os intolerantes. Deveremos exigir que todo movimento que pregue a intolerância fique à margem da lei e que se considere criminosa qualquer incitação à intolerância e à perseguição, do mesmo modo que no caso da incitação ao homicídio, ao sequestro de crianças o à revivescência do tráfico de escravos**⁹¹⁷(Grifos nossos).

Esse excerto deixa claro que a ascensão ao poder de grupos intolerantes poderá contaminar com o vírus da intolerância uma sociedade despreparada para se defender dele, o que pode resultar na destruição da tolerância e daqueles que foram tolerantes com esses grupos (sendo provável que disso resulte também o desaparecimento da própria democracia, uma vez solapado o pilar da tolerância).

Não obstante essa interpretação, o trecho dá margem a outras, contrárias ao pensamento de Popper, manejadas à direita e à esquerda, para justificar o linchamento virtual e a supressão do discurso dos intolerantes. Dois cartuns⁹¹⁸ se propõem a ilustrar a construção teórica do paradoxo da tolerância: o primeiro toma o nazismo como exemplo⁹¹⁹ da aplicação da ideia de Popper, e o segundo desfaz essa aplicação, como se pode observar nas figuras abaixo.

⁹¹⁷ POPPER, Karl Raimund. **A sociedade aberta e seus inimigos**. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: EDUSP, 1974, v. 1, nota 4 do cap. 7, p. 289-290.

⁹¹⁸ Os cartuns são úteis a este trabalho para demonstrar que a transformação da teoria de Popper em formatos visuais, facilmente consumíveis em redes sociais, é interessante por difundir a milhares de pessoas um conteúdo que, no formato tradicional (livro impresso) teria pouca difusão. Todavia, o perigo da disseminação em massa de conteúdo digital está na falta de correspondência entre o teorema original e o conteúdo visual produzido supostamente a partir dele. Uma construção de conteúdo visual equivocada presta-se a propósitos não desejados, sequer imaginados pelo autor a quem se credita a ideia. É o caso do paradoxo da tolerância de Popper, como se verá adiante em pormenor.

⁹¹⁹ Existe outra versão desse mesmo cartum que toma como exemplo o fundamentalismo islâmico, ao invés da doutrina nazista. Cf. CORREIA, Pedro. O Paradoxo da Tolerância. **Observador**, 14 jun. 2020. Disponível em: <https://observador.pt/opiniao/o-paradoxo-da-tolerancia/>. Acesso em: 22 fev. 2022.

Figura 11 – O nazismo e o paradoxo da tolerância de Karl Popper



Fonte: Pictoline.com⁹²⁰

Uma leitura desatenta do excerto colacionado, poderia levar à conclusão de que o antídoto ao veneno da intolerância, recomendado por Popper seria proibir a expressão de concepções filosóficas intolerantes. A primeira tira do cartum acima credita a Popper a orientação para tratar com intolerância o intolerante, uma vez que

⁹²⁰ ¿HASTA dónde llega la tolerancia? La paradoja de la tolerancia por el filósofo Karl Popper. **Pictoline**, 14. ago. 2017. Disponível em: <https://encurtador.com.br/nsJS1>. Acesso em: 24 fev. 2022.

à pergunta sobre se a sociedade deveria tolerar o intolerante, segue a ilustração com a resposta “NÃO”. A resposta que melhor se alinha ao pensamento de Popper seria “SIM”. Explica-se. O filósofo elabora uma receita para manutenção da tolerância em uma sociedade aberta e pluralista, a partir de uma gradação entre medidas. Propõe, claramente, a tolerância para os intolerantes e, somente em casos extremos, quando a liberdade política estiver em perigo⁹²¹, depois de exauridas as medidas anteriores, e, portanto, como *ultima ratio*, a supressão de grupos intolerantes.

Deve-se seguir, antes, um iter no tratamento da questão pela via racional, como manifestação progressiva e proporcional da tolerância para com os intolerantes: (i) confrontação dos argumentos em debate público; (ii) ilegalização do movimento intolerante; (iii) criminalização da incitação à intolerância e à perseguição; (iv) utilização da força do Estado (e não do indivíduo) para conter as ações intolerantes.

A opção dialógica foi alçada por Popper como a medida de maior transcendência para o estudo da tolerância. Submeter os argumentos de ambos os lados a escrutínio público é uma prova de resistência para ideias e valores (morais e éticos) que movem tolerantes e intolerantes, na medida em que do embate entre eles, os argumentos e contra-argumentos serão testados, revistos e, quiçá, desconstruídos conforme o peso racional de cada um. O debate pressupõe a liberdade para cada grupo antagônico expressar suas ideias, por mais abomináveis que sejam, sem o temor da censura ou da supressão do direito de existir.

⁹²¹ Em outra obra, Popper faz referência à excepcionalidade justificadora da intervenção na diversidade de opiniões indivíduos: “Caso se deseje que a razão se desenvolva e que a racionalidade humana sobreviva, nunca se deverá interferir com a diversidade dos indivíduos e de suas opiniões, objetivos e propósitos (**a não ser em casos extremos de ameaça à liberdade política**)” (Grifo nosso). POPPER, Karl Raimund. **A miséria do historicismo**. São Paulo: EDUSP, 1980, cap. 32, p. 83.

Figura 12 – A correção ao paradoxo da tolerância do cartum anterior



Fonte: Não informado⁹²².

O segundo cartum propõe-se a reparar os desalinhos do primeiro em relação ao pensamento de Popper, como se observa logo na primeira tira. Na segunda tira, nota-se a representação da sociedade por suas instituições (e não mais por indivíduos como no primeiro cartum). Faz-se ainda menção à identificação das

⁹²² Autor não informado por Juan Doe na plataforma **Twitter**. Disponível em: <https://twitter.com/jdoedoe101101/status/1149367058037190657?lang=fi>. Acesso em: 22 fev. 2022.

forças intolerantes como todos os que tem por argumento a violência (e não apenas os que professam ideologias totalitárias).

Nesse cartum, o intolerante é identificado como aquele que professa a violência como argumento único, que se recusa ao debate e se arma para o combate. A terceira tira chama atenção para que interpretações equivocadas do paradoxo de Popper sejam utilizadas para fundamentar a ação de intolerantes contra grupos minoritários, dado que, na hipótese de ascensão de intolerantes ao poder, a tolerância deixará de existir, e os grupos minoritários passarão a ser perseguidos sob a pecha de “intolerantes”.

A lição de Popper reside, pois, na limitação da tolerância democrática diante de ideologias e ações extremistas, a que modernamente se refere Issacharoff: “Praticamente todas as sociedades democráticas definem [...] elementos extremistas como estando além dos limites da tolerância democrática. Apesar de erros de longo alcance, [...] esse poder é bastante usado com moderação e hesitação”⁹²³.

Recuperando a ideia de preservação da democracia, para além de medidas dialógicas⁹²⁴, é oportuno recuperar algumas lições de Carl Schmitt, que apontam para uma versão schmittiana da democracia militante⁹²⁵, embora a militância pretendida por Loewenstein não importe em abandono das regras do Estado de

⁹²³ Tradução nossa. No original: “Virtually all democratic societies define some extremist elements as beyond the bounds of democratic tolerance. Despite errors of overreaching, likely inevitable in human affairs, it appears that this power is largely used with restraint and hesitation”. ISSACHAROFF, Samuel. **Fragile Democracies**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2015, p. 124.

⁹²⁴ Para além da proscrição partidária, Angela Bourne aponta para as medidas eleitorais. Assim, mecanismos eleitorais podem atuar como ferramentas alternativas ao banimento partidário. Citam-se: a criação de barreiras eleitorais para acessar o parlamento (percentual mínimo de votos para obter assentos); o aumento do tamanho dos distritos eleitorais e o manejo de fórmulas eleitorais – majoritária (desfavorável aos pequenos partidos), proporcional (favorável a legendas pequenas) e híbrida (majoritária e proporcional). Bourne analisa a hipótese de as democracias banirem partidos políticos porque as alternativas de que dispõem não se mostram efetivas para mantê-los à margem do jogo político-eleitoral. Uma alternativa pode ser considerada efetiva se: (1) os sistemas eleitorais impedirem a entrada de partidos pequenos no parlamento com maior ou menor frequência; (2) ou quando ganharem assentos que estão sub-representados no parlamento; (3) ou quando os partidos tradicionais agirem em conluio para excluir as legendas pequenas, sistematicamente, da colaboração legislativa e governamental. BOURNE, Angela K.. **Democratic dilemmas: why democracies ban political parties**. Nova Iorque: Routledge, 2018, p. 148-173.

⁹²⁵ Carl Schmitt pode soar como um expoente improvável para a teoria da democracia militante, eis que seu nome está impregnado pelo estigma de ter pertencido ao partido nazista alemão, um dos alvos antidemocráticos dessa teoria. Em que pese essa pecha, assinalam Accetti e Zuckerman que, embora não tenha jamais utilizado a expressão “democracia militante”, Schmitt apresenta uma construção análoga e anterior a de Loewenstein para a estratégia de restrição das liberdades democráticas com o propósito de defender a democracia contra seus inimigos. ACCETTI, Carlo Invernizzi; ZUCKERMAN, Ian. What’s wrong with militant democracy? **Political Studies**, [s. l.], v. 65, n. 1, 2017, p. 185.

Direito em favor de um Estado de Exceção.

Carl Schmitt no opúsculo “Teologia Política”⁹²⁶ posiciona o soberano em um patamar inalcançado pela Constituição e invoca a exceção para assegurar aquilo que o estado de normalidade não consegue prover em situações de crise⁹²⁷: “Soberano é quem decide sobre o estado de exceção”⁹²⁸. A lição de Schmitt remete à casuística alemã, de assunção do poder na República de Weimar sob regras constitucionais válidas que repercutiram na eliminação da oposição e na revogação da própria Constituição⁹²⁹.

Em outro ensaio, “O conceito do político”⁹³⁰, Schmitt concebe o mundo político como um pluriverso (e não um universo), no qual a política é referida como a esfera de ações humanas inscritas na dualidade amigo-inimigo, embora outras relações possam transcender esse binômio. Nesse ponto, a compreensão schmittiana é útil para identificar nos partidos antidemocráticos a figura do inimigo, contra quem a democracia deve adotar uma postura ofensiva.

Accetti e Zuckerman vindicam na obra “Legalidade e Legitimidade”⁹³¹ uma aproximação schmittiana ao teorema de Loewenstein⁹³². Distinguindo entre um núcleo político da Constituição (substância política) e a mera lei constitucional (forma positiva)⁹³³, argumentam que “Schmitt observou que a República de Weimar passa-

⁹²⁶ SCHMITT, Carl. **Teologia Política**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

⁹²⁷ O soberano é aquele que goza de autoridade, em situações excepcionais de crise, para um *bypass* constitucional. Emprega-se a expressão “*bypass* constitucional” no sentido de não observância das regras previstas na Constituição.

⁹²⁸ SCHMITT, Carl. **Teologia Política**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 9.

⁹²⁹ O exemplo da República de Weimar bem ilustra a captura do poder político por forças totalitárias segundo as regras da própria Constituição. Uma vez chanceler de um governo de coalizão e diante de um cenário de instabilidade provocado por crises políticas decorrentes de uma acentuada crise econômica, Hitler persuadiu o Presidente (*Reichspräsident*) e o parlamento (*Reichstag*) a lhe dar poderes de emergência (excepcionais) que se prestaram a edificar um Estado totalitário, suprimindo direitos fundamentais. LANDAU, David. Abusive Constitutionalism. **UC Davis Law Review**, [s.l.], v. 47, n.1, 2013, p. 198.

⁹³⁰ SCHMITT, Carl. **O Conceito do Político**. Lisboa: Edições 70, 2019.

⁹³¹ SCHMITT, Carl. **Legalidade e legitimidade**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

⁹³² Assinalam Accetti e Zuckerman que os escritos schmittianos mais relevantes ao tempo de Weimar “constituem uma tentativa de mobilizar os recursos do Estado constitucional para se defender de seus inimigos internos e externos”. ACCETTI, Carlo Invernizzi; ZUCKERMAN, Ian. What’s wrong with militant democracy? **Political Studies**, [s.l.], v. 65, n. 1, 2017, p. 185.

⁹³³ Schmitt defendeu a proibição tanto do partido nazista (NSDAP) quanto do Partido Comunista, com base em uma construção enunciada na obra “Teoria da Constituição” que considera (i) o núcleo político da Constituição, isto é, a substância política da decisão original; (ii) a “forma positiva” da Constituição corporificada em várias “leis constitucionais” específicas, cuja tarefa é determinar os “procedimentos formais” por meio dos quais a decisão política básica que institui a coletividade deve ser expressa. ACCETTI, Carlo Invernizzi; ZUCKERMAN, Ian. What’s wrong with militant democracy? **Political Studies**, [s.l.], v. 65, n. 1, 2017, p. 185.

va por um conflito entre a ‘substância política’ e a ‘forma positiva’ da Constituição, uma vez que a força eleitoral dos partidos nazista e comunista ameaçava minar a ‘república burguesa’, por meios parlamentares formalmente legais”⁹³⁴.

Sob essa perspectiva, o jurista recomendou ao Presidente da República utilizar-se do art. 48, §2º da Constituição do Reich⁹³⁵ para invocar poderes de emergência e proibir tanto o partido nazista quanto o comunista⁹³⁶, em ofensa ao princípio da “igualdade de chances” de obter o poder. Consagrava, assim, a invocação excepcional de poderes de emergência para justificar a restrição a liberdades democráticas em violação à mera lei constitucional, desde que em defesa do “núcleo político” da própria Constituição⁹³⁷.

Rechaçando tanto a violência do soberano no Estado de Exceção, como o relativismo valorativo da democracia em Kelsen, Loewenstein propõe um *tertium genus* entre eles para combater o inimigo antidemocrático, pela via constitucional. O banimento de partidos políticos refratários à democracia surge nesse novo horizonte como um teorema a ser aplicado.

Da Alemanha do século XX, exportadora do modelo à Alemanha do século XXI aplicadora do modelo, o que mudou, de relevante, para a compreensão do instituto, além de tecnologias de informação e comunicação para processar o ataque (em massa) à democracia, e de diretrizes para a comunidade europeia aplicar o

⁹³⁴ Tradução nossa. No original: “[...] Schmitt claims that the Weimar Republic was experiencing a conflict between the “political substance” and the “positive form” of its constitution, since the electoral strength of the Nazi and the Communist parties threatened to undermine the “bourgeois republic,” by formally legal “parliamentary” means”. ACCETTI, Carlo Invernizzi; ZUCKERMAN, Ian. What’s wrong with militant democracy? **Political Studies**, [s.l.], v. 65, n. 1, 2017, p. 185.

⁹³⁵ ALEMANHA. **Constituição do Reich**, de 11 de agosto de 1919. Constituição de Weimar, art. 48, §2º: “Se a segurança e a ordem públicas forem seriamente ameaçadas ou perturbadas, o Presidente do Reich pode tomar as medidas necessárias para restaurá-las, com auxílio, se necessário, de forças armadas. Para este fim, pode suspender temporariamente, total ou parcialmente, os direitos fundamentais previstos nos artigos 114, 115, 117, 118, 123, 124 e 153” (Tradução nossa). Disponível em: <http://www.verfassungen.de/de19-33/verf19-i.htm>. Acesso em: 26 fev. 2022.

⁹³⁶ MCCORMICK, John P. Identifying or exploiting the paradoxes of Constitutional Democracy?: An Introduction to Carl Schmitt’s Legality and Legitimacy. In: SCHMITT, Carl. **Legality and legitimacy** [recurso eletrônico]. Durham: Duke University Press, 2004.

⁹³⁷ O que Accetti e Zuckerman repercutem a esse respeito é que a versão da democracia militante de Schmitt goza de sofisticação em relação à de Loewenstein por deixar claro que a decisão sobre o que constitui uma ameaça democrática é necessariamente uma decisão excepcional, não subsumida a nenhuma lei anterior: “Isto é deixado claro por Schmitt quando ele aponta que o texto real de uma Constituição não pode, sem circularidade, fazer a distinção entre seu núcleo político e a mera lei constitucional, porque isso levantaria a questão de estabelecer se essa cláusula em si pertence ao núcleo constitucional ou à mera lei constitucional. Disso decorre que a decisão deve necessariamente ser tomada de forma ‘soberana’ (ou seja, excepcional) por quem tem o poder de declarar uma exceção” (tradução nossa). ACCETTI, Carlo Invernizzi; ZUCKERMAN, Ian. What’s wrong with militant democracy? **Political Studies**, [s.l.], v. 65, n. 1, 2017, p. 186.

banimento partidário, foi a composição do Tribunal Constitucional Alemão.

Essa transformação conferiu uma nova orientação para o emprego desse instituto naquele país, mais restritiva, o que representou um avanço para alguns e um retrocesso para outros. No momento, interessa registrar que o cenário atual do teorema de Loewenstein, na paisagem germânica, é de um protótipo que nasceu “terrivelmente” militante e se encontra em um estágio de latência, em razão de sua aplicação moderada⁹³⁸, como se verá no último tópico desta seção.

É preciso gizar os efeitos adversos da intervenção proibitiva ocasionada pela aplicação da teoria militante às hostes partidárias. Em primeiro lugar, a proibição faz a agremiação extinta transitar para a clandestinidade, e a depender da expressividade da sigla banida, três efeitos podem advir: (i) a intensificação da repressão estatal sobre outros partidos da mesma natureza; (ii) o retorno dos grupos banidos para a arena política camuflados sob novas denominações⁹³⁹; (iii) a atuação na informalidade, livre de controles sobre as atividades antidemocráticas⁹⁴⁰.

Para além de colocar o inimigo na clandestinidade, outras sombras pairam

⁹³⁸ Ao invés do qualificativo “moderado”, Amir Pedahzur adota o termo “imunizado”. A abordagem de Pedahzur considera os termos “militante” e “imunizado” como gradações para aferir o alcance e a intensidade das ações do Estado em face de seus inimigos políticos, comparando o extremismo político a uma doença. Dessa abordagem resulta que o tratamento militante deva ser prescrito em caso de sintomatologias extremistas, para as quais se recomendam os medicamentos mais fortes disponíveis. É muito provável que essa prescrição implique algum efeito colateral em princípios democráticos fundamentais como a liberdade de expressão. De outro lado, o tratamento imunizado deve ser prescrito aos casos de prevenção ao surto da doença, nos quais se utiliza o fortalecimento da sociedade como único remédio. Assim, medicamentos legais invasivos só devem ser adotados quando o sistema imunológico da democracia não puder curar a doença sozinho. PEDAHZUR, Amir. The defending democracy and the extreme right: a comparative analysis. In: EATWELL, Roger; MUDDE, Cas. **Western Democracies and the New Extreme Right Challenge**. Oxon: Routledge, 2004, p. 119. Além disso, o conceito de democracia evoluiu, passando agora a abrigar, nas palavras de BLIGH, “certos valores fundamentais além de eleições livres”, possuindo uma conotação muito mais material que processual. Assim, se a forma clássica de antidemocracia se traduzia em oposição às eleições, agora os partidos podem ser antidemocráticos sem qualquer oposição à realização de eleições. É que, ao se expandir o conceito de democracia para valores, agigantou-se também o guarda-chuva antidemocrático. BLIGH, Gur. Defending democracy: a new understanding of the party banning phenomenon. **Vanderbilt Journal of Transnational Law**, [s.l.], v. 46, n. 2, 2013, p. 1349-1350. Em outro estudo, Gregory Fox e Georg Nolte apontam que a estratégia militante tradicional tem por objetivo preservar a realização de eleições, dado que a oposição às eleições é a forma padrão de antidemocracia. Os autores apontam para um aspecto ambivalente das eleições: ao mesmo tempo em que incorporam a ideia de soberania popular, criam o potencial para a negação da soberania”. FOX, Gregory H.; NOLTE, Georg. Intolerant Democracies. In: FOX, Gregory H.; ROTH, Brad. **Democratic Governance and International Law**, Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 396.

⁹³⁹ LANDAU, David, Abusive Constitutionalism. **UC Davis Law Review**, [s.l.], v. 47, n.1, 2013, p. 220.

⁹⁴⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. Proibição e dissolução de partidos políticos na Lei Fundamental da Alemanha. **Revista Consultor Jurídico**, [s.l.], 20 jan. 2017. Disponível em: <https://encurtador.com.br/axDI5>. Acesso em: 09 jan. 2022.

sobre esse teorema. A primeira diz respeito a que governos mal-intencionados ou tribunais sejam cooptados e possam abusar de sua autoridade para impor limites àqueles que os criticam⁹⁴¹. Explica-se. Governos presidenciais ou parlamentares, que controlam a maioria legislativa, podem articular a repressão a ideologias minoritárias e eliminar a oposição para se manter no poder. André de Carvalho Ramos chama atenção para esse uso abusivo da dissolução partidária contra minorias:

O risco latente é permitir que maiorias decidam não poderem determinadas ideologias ser livremente discutidas (e quiçá apoiadas) no seio da arena democrática, pois seriam “antidemocráticas”, e, assim, suprimir ameaças ao seu poder. O jogo é conhecido: em determinado momento, uma maioria eleitoral destroça qualquer ameaça futura, por meio da dissolução de partidos que estejam ganhando adeptos⁹⁴².

Ecoando essa ideia, Angela Bourne faz notar que a maleabilidade dos discursos de segurança, utilizados como estratégia de defesa democrática para banir partidos antissistema que se recusam a abandonar a violência, inarredavelmente, cria oportunidades para atores políticos inescrupulosos mobilizarem argumentos de segurança para justificar a proscrição de siglas que representam minorias indesejáveis ou rivais políticos⁹⁴³.

Não se desconhece que o Judiciário esteja sujeito a servir a propósitos políticos antidemocráticos⁹⁴⁴, como instrumento de repressão a minorias. Dentre as estratégias possíveis de cooptação, citam-se a interpretação das regras constitucionais com alvo na dissolução de partidos de oposição e a indicação de magistrados para compor o Tribunal Constitucional dentre aqueles que professam a dissolução forçada. Também não se ignora contaminação do Judiciário (e de outras esferas de poder) por julgamentos da imprensa e de redes sociais, como se fossem

⁹⁴¹ LANDAU, David. Abusive Constitutionalism. *UC Davis Law Review*, [s.l.], v. 47, n.1, 2013, p. 193.

⁹⁴² RAMOS, André de Carvalho. Liberdade de expressão e ideais antidemocráticos veiculados por partidos políticos – tolerância com os intolerantes? In: RAMOS, André de Carvalho *et. al.* (orgs). **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 26. A solução que André de Carvalho Ramos propõe é “analisar justamente a casuística da aplicação da teoria do abuso de direito, para verificar a existência de excessos que tenham desvirtuado esse instituto e a proteção de direitos humanos”. RAMOS, André de Carvalho. Liberdade de expressão e ideais antidemocráticos veiculados por partidos políticos – tolerância com os intolerantes? In: RAMOS, André de Carvalho *et. al.* (orgs). **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 26.

⁹⁴³ BOURNE, Angela K.. **Democratic dilemmas: why democracies ban political parties**. Nova Iorque: Routledge, 2018, p. 14.

⁹⁴⁴ LANDAU, David. Abusive Constitutionalism. *UC Davis Law Review*, [s.l.], v. 47, n.1, 2013, p. 200.

instâncias legítimas a representar a opinião pública⁹⁴⁵.

Uma análise sobre a posição desse Poder na aplicação da teoria militante será oferecida no último capítulo. Para o momento, à guisa de síntese desta seção, é preciso sublinhar que o teorema de Loewenstein nasceu para defender a democracia de ameaças autoritárias tradicionais àquele tempo – nazista, fascista, comunista –, etiquetados como “totalitários”. Passados mais de oito décadas, as ameaças à democracia se sofisticaram: são ambíguas, encarnadas em legendas antissistema e capitaneadas por líderes populistas – nas quais se percebe pela invocação ou pelo uso da violência para alcançar ou se manter o poder, que se trata de uma força política desleal – para citar Juan Linz – apta a minar a legitimidade do regime a que se opõe, e a derrubá-lo.

4.2 Alinhamento jurídico-sociológico de Karl Loewenstein & Karl Mannheim

No estudo da teoria militante, não se pode fechar os olhos à interação jurídica e sociológica entre as produções acadêmicas de Karl Loewenstein e Karl Mannheim, que advogaram a salvaguarda da democracia contra seus inimigos a partir do abandono de uma posição passiva e da assunção de uma postura ativista direcionada à autoproteção da democracia.

O primeiro, alemão, judeu, nascido em 1891, formado em Direito e Ciência Política, professor universitário, emigrou para os Estados Unidos em 1933 e faleceu em Heildelberg em 1973. O segundo, húngaro de origem alemã, judeu, nascido em 1893, formado em Filosofia e Sociologia, após um golpe de Estado em 1919, que derrubou o regime comunista na Hungria, foi expulso do país e emigrou para a Alemanha em 1920. Em solo germânico, atuou como professor na Universidade de Heidelberg, e posteriormente, em 1929, tomou assento na Universidade de Frankfurt, emigrou novamente, desta vez para a Inglaterra em 1933 e faleceu em

⁹⁴⁵ Antoine Garapon chama atenção para a imposição dos julgamentos realizados pela mídia ao próprio Judiciário, a instituição que tem essa missão por imperativo constitucional: “A mídia não se contenta mais em relatar o que a justiça faz [...] Ela copia os métodos da justiça, o que torna, aliás, a leitura de certos jornais tão enfadonha quanto a dos relatórios da polícia. [...] A mídia, interferindo ativamente no inquérito, influencia a decisão. Aliás, não se pode dizer que os juízes profissionais sejam menos sensíveis do que o júri à pressão da mídia”. GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia: o guardião das promessas**. 2 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001, p. 77-78 e 82.

Londres em 1947.

Contemporâneos, Loewenstein e Mannheim foram intelectuais que, olhando para o regime democrático sob diferentes lentes – a do Direito e a da Sociologia -, alinharam-se à formulação de uma resiliência fundamentada em uma teoria a que denominaram “militante”, no sentido ativista de estimular a produção e aplicação de mecanismos para garantir a sobrevivência dos valores atrelados à liberdade, em um cenário de forças antidemocráticas. Em comum, eram judeus, emigraram da Alemanha com a ascensão nazista ao poder na década de 1930 e passaram a analisar, desde os países para onde emigraram - Estados Unidos e Inglaterra, respectivamente, os desafios para a saúde de um regime democrático.

Àquele tempo, o partido nazista alemão e o partido fascista italiano deram provas de que os sistemas democráticos podem ser aniquilados com a ascensão ao poder de legendas antidemocráticas, guindadas pela via constitucional por meio de eleições e segundo as regras do Estado de Direito. O enfraquecimento do regime se operou ao estilo de Goebbels já referenciado neste trabalho: a democracia munícia seus inimigos contra si mesma, porque tolera a convivência de contrários e estimula a pluralidade e a diversidade entre eles.

Mannheim assume que os regimes totalitários, categoria em que estavam amalgamados Alemanha, Itália e Rússia, “colocam em risco diversos valores democráticos que, segundo ele, remontam à antiguidade clássica”⁹⁴⁶. Experienciado a ascensão de dois regimes autoritários àquele tempo – Hungria e Alemanha -, o sociólogo concebeu uma tese de planificação para a democracia, que enfatizava uma educação direcionada aos valores essenciais desse regime, dentre os quais a liberdade, e uma crença na juventude como uma força desbravadora de uma democracia militante.

A interlocução de suas obras nos campos da Filosofia, Sociologia e Política, com as ideias de pensadores brasileiros e de vizinhos latino-americanos é frequente e “ainda hoje [...] seu nome é evocado quando se fala dos intelectuais engajados nas lutas políticas”⁹⁴⁷. Em relação ao Brasil, essa interlocução pode ser notada tanto em

⁹⁴⁶ MAZUCATO, Thiago Pereira da Silva. **A trajetória intelectual de Karl Mannheim**: da Filosofia à Política. Tese (Doutorado) em Ciências Sociais. Universidade Estadual Paulista - UNESP/Araraquara, 2020, p. 158.

⁹⁴⁷ VILLAS BÔAS, Glaucia. Os portadores da síntese: sobre a recepção de Karl Mannheim. **Cadernos CERU**, [s./l.], série 2, n. 13, 2002, p. 125.

Paulo Freire quanto em Celso Furtado. A sociologia da educação em Mannheim é um dos alicerces da construção pedagógica de Paulo Freire quando da elaboração do método para a alfabetização e educação dos adultos⁹⁴⁸. Sob essa orientação, Vanilda Paiva assim registra a influência mannheimiana no pensamento de Freire:

Escrevendo durante o governo Kubitschek e nos anos subseqüentes. Freire podia facilmente estabelecer uma ligação entre riqueza, democracia e mudança, apoiando-se para isso em Lipset. Em Mannheim, porém, ele foi encontrar esta temática desenvolvida de forma mais ampla, conectada com ideais sócio-políticos bem definidos e com uma psicologia social pensada, em grande medida, em função da educação das massas. Mas aquela ligação **para Mannheim**, como sociólogo que viveu a experiência alemã da primeira metade do século, não era mecânica: para ele, **havia que**, a partir da constatação de que a nossa época se caracteriza por transformações econômico-sociais profundas e rápidas, **criar condições para o estabelecimento e preservação da democracia**.

Claro está que ele aceita a idéia de que fatores exteriores ao indivíduo (como a divisão do trabalho ou o desenvolvimento econômico) provocam o aumento da riqueza e a aceleração da mudança, mas ele **ênfatiza a necessidade da formação de homens que rejeitam o autoritarismo porque foram educados para a participação democrática**. Freire, por sua vez, **não encontra dificuldades em seguir o raciocínio de Mannheim, sua argumentação contra os totalitarismos** (tratando em conjunto fascismo e comunismo), não somente devido à influência da literatura européia característica da época de combate ao stalinismo e ao nacional-socialismo e que nos chegava através dos mais variados autores (de Gabriel Mareei a Hannah Arendt), mas especialmente **porque ele identificava aqui** (apoiado nas análises de Oliveira Vianna) **os traços autoritários da 'sociedade arcaica' brasileira a serem combatidos. A personalidade democrática precisava ser aqui construída tanto quanto na Europa, porque a democracia era ameaçada não apenas pelo totalitarismo moderno mas também pelas forças que traziam "as marcas de ontem"**.

Tanto para Mannheim quanto para Freire a reforma da educação e a reforma da sociedade andavam de braços dados, como parte de um mesmo processo em que se deviam refazer as instituições sociais e o comportamento dos indivíduos, num ajustamento contínuo a novas situações⁹⁴⁹ (Grifos nossos).

Da mesma forma, Maria José Rezende recupera as influências de Mannheim no pensamento de Celso Furtado: “Em *A fantasia organizada* ele afirma: ‘como estudioso de Mannheim, estava convencido de que um amplo esforço de reconstrução institucional tornara-se indispensável, se o objetivo era preservar a

⁹⁴⁸ A respeito de trabalhos anteriores que negavam a transcendência de Mannheim sobre as ideias de Paulo Freire, Vanilda Paiva esclarece que: “Os ensaios de Mannheim que influíram sobre as idéias de Freire fazem parte de livros que só foram traduzidos mais tarde para o português”. PAIVA, Vanilda Pereira. Sobre a Influência de Mannheim na Pedagogia de Paulo Freire. **Síntese**, [s.l.], v. 5, 14, 1978, p. 44.

⁹⁴⁹ PAIVA, Vanilda Pereira. Sobre a Influência de Mannheim na Pedagogia de Paulo Freire. **Síntese**, [s.l.], v. 5, 14, 1978, p. 45-46.

liberdade do homem”⁹⁵⁰. Em outra passagem, a ascendência das ideias de Mannheim em Furtado se revela ainda mais evidente:

Nos moldes de Mannheim para quem “conhecer a significação social dos acontecimentos é um requisito indispensável à sobrevivência” (Mannheim: 1972, p. 17), Furtado destacava desde os anos 50 que o intelectual deveria assumir inteiramente o desafio de compreender o sentido do processo social em curso no mundo atual.

[...] Orientava a reflexão de Celso Furtado a postura de Karl Mannheim de que os intelectuais deviam se preocupar “com as conseqüências sociais da transformação da sociedade, que têm suas raízes na última guerra, mas que só agora (1947) começam a manifestar-se plenamente. Não estudamos mudanças seccionais ou parciais em si mesmas, mas somente em sua interdependência. Sem menosprezar a significação da estrutura econômica, salientaremos que, sem as modificações correspondentes no plano político e cultural não há reformas satisfatórias (Mannheim: 1972, p. 17)”⁹⁵¹.

A formação de uma nova sociedade estava na dependência, tanto para Furtado quanto para Mannheim de “amplos esforços de todos aqueles que eram comprometidos com a democracia”⁹⁵². Sob esse viés, os intelectuais desempenhariam “um papel essencialmente fomentador de novos debates, de novas propostas, de novos valores, de novas instituições políticas, de novos modos de operacionalizar a vida pública”⁹⁵³.

Conhecida a trajetória de vida de Mannheim e a transcendência de seus escritos e ideias para o caso brasileiro, interessa examinar o enfoque sociológico com o qual o autor concebe a democracia militante. Em Mannheim, “os planos de reforma social baseavam-se, sempre, na perspectiva sociológica”⁹⁵⁴, por não acreditar no poder das ideias puras e da boa vontade, uma vez convicto de que “o conhecimento compreensivo de todos os fatores sociais era absolutamente necessário”⁹⁵⁵. Desde a ruína de Weimar, o autor “estudou a questão de como o sociólogo poderia contribuir para a solução da crise social e cultural moderna”⁹⁵⁶ e a partir dessa perspectiva, as questões candentes em seus trabalhos voltaram-se aos

⁹⁵⁰ REZENDE, Maria José. Celso Furtado e Karl Mannheim: uma discussão acerca do papel dos intelectuais nos processos de mudança social. **Acta Scientiarum. Human and Social Sciences**, Maringá, v. 26, n. 2, 2004, p. 240.

⁹⁵¹ Idem.

⁹⁵² Ibidem, p. 241.

⁹⁵³ Ibidem.

⁹⁵⁴ ERÖS, J. S.; STEWART, W. A. C. Prefácio da edição inglesa. In: MANNHEIM, Karl. **Sociologia sistemática**: uma introdução ao estudo da Sociologia. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1962, p. 33.

⁹⁵⁵ Idem.

⁹⁵⁶ Ibidem.

“problemas de reconstrução social e do planejamento para a liberdade”⁹⁵⁷.

O sociólogo considera que “nem todo planejamento é mau”⁹⁵⁸. O espírito burocrático e militarista dos regimes totalitários desvirtuou o significado dessa palavra, dando a conotação de que se trata de algo ruim: há o planejamento para a conformidade e o planejamento para a liberdade. Nessa perspectiva, “entende que só o planejamento social pode, de fato, construir diques a separarem a democracia do totalitarismo”⁹⁵⁹. A rigor, os Estados totalitários não se caracterizam pela ideia de planificação, mas pela negação dessa mesma ideia:

Mannheim crê que o totalitarismo não se caracteriza pela sanha projetista, pela meta de “racionalizar” todas as esferas do mundo da vida, mas, precisamente, pelo rechaço do intelecto discursivo, pela crença de que, entre o universo da teoria e o campo da práxis, existe um abismo intransponível (sendo, pois, impossível planejar a ordem social)⁹⁶⁰.

Alinhado a esse tema, sob um enfoque sociológico, Mannheim reconhece como uma ameaça à democracia o regresso da sociedade ao comportamento de multidão. Considera que a multidão poderá ser arrastada por estímulos momentâneos ao estado peculiar de massas, pois assim como “o indivíduo civilizado pode sentir-se obrigado a voltar aos impulsos cegos, também a sociedade organizada enfrenta o perigo de regressar ao estado potencial peculiar, às massas”⁹⁶¹.

Nesse estado de regresso às massas, outro perigo ronda a normalidade social: a ascensão do líder pessoal - cujos exemplos mais conhecidos foram Napoleão, Lênin, Hitler e Mussolini. Destaca o autor que o “líder pessoal adquire a sua oportunidade quando a sociedade se encontra num estado de desorganização e novas normas de conduta precisam ser encontradas”⁹⁶² e as “massas perturbadas, buscando novas soluções, estão preparadas para aceitar as novas avaliações de padrões de comportamento apresentados pelo líder”⁹⁶³. O trato das “massas enraivecidas” como inimigo comum aos partidos democráticos, é assim descrito por

⁹⁵⁷ Ibidem.

⁹⁵⁸ MANNHEIM, Karl. **Diagnóstico de nosso tempo**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980, p. 17.

⁹⁵⁹ OLIVEIRA, Mateus Augusto; ALMEIDA, Philippe Oliveira de. Entre ideologia e utopia: a dialética da imaginação em Mannheim. **Revista - Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v.2, n.1, 2017, p. 119.

⁹⁶⁰ Idem.

⁹⁶¹ MANNHEIM, Karl. **Liberdade, poder e planificação democrática**. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1972, p. 212-213.

⁹⁶² MANNHEIM, Karl. **O homem e a sociedade**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1962, p. 195.

⁹⁶³ Idem.

Mannheim:

Os socialistas, os conservadores e os liberais, ou qualquer outro partido democrático, deixando de lado suas diferenças, deverão reconhecer como inimigo comum, não as massas educadas, mas a multidão enraivecida, explorada e excitada pelos demagogos. Os inimigos perigosos da democracia não são os conservadores que procuram reter tanto poder quanto possível, mas os *condottièr*e que desejam acabar com o governo democrático – que representa um meio de evolução legítima – para substituí-lo por uma tirania apoiada pelo populacho⁹⁶⁴.

O sociólogo pontua que a democracia busca a estabilidade “fazendo com que a integração sectária e de massas se realize de forma periférica, e promovendo o tipo de integração comunitária”⁹⁶⁵, diferente do que ocorrera no passado alemão: “os nazistas pretendiam desenvolver o espírito comunitário, mas só permitiam que funcionasse nos campos de ação não essenciais”⁹⁶⁶, assim, as decisões de grande envergadura em relação à gestão dos problemas importantes, “vinham da cúpula e chegavam gradativamente aos subordinados, através da organização hierárquica”⁹⁶⁷.

O desafio estava em responder à questão sobre “como poderão governar os novos dirigentes se não contarem com um entendimento adequado da sociedade contemporânea e dos seus problemas e se não dispuserem de uma filosofia social adequada a uma sociedade democrática em evolução ?”⁹⁶⁸. A solução proposta por ele está no dirigismo dos processos sociais operado por uma classe (dirigente) reconstruída, à qual incumbirá “visualizar e definir [...] os princípios e objetivos da democracia numa sociedade industrial”⁹⁶⁹ e “imaginar formas e sistemas práticos para alcançar seus objetivos, mediante as reformas e com o consenso das massas”⁹⁷⁰, de modo a “resolver os problemas das crises contemporâneas por meios democráticos”⁹⁷¹.

É nesse contexto que Mannheim conclama “uma mudança espiritual e um novo clima mental que encorajem, e não reprimam, os homens de ideias de

⁹⁶⁴ MANNHEIM, Karl. **Liberdade, poder e planificação democrática**. São Paulo: Mestre Jou, 1972, p. 202-203.

⁹⁶⁵ Idem, p. 279.

⁹⁶⁶ Ibidem.

⁹⁶⁷ Ibidem.

⁹⁶⁸ Ibidem, p. 134.

⁹⁶⁹ Ibidem, p. 135.

⁹⁷⁰ Ibidem.

⁹⁷¹ Ibidem.

visão”⁹⁷², o que implica dizer que a “iniciativa intelectual [...] só pode provir de homens abertos às ideias de mudança, e dispostos a observarem as coisas numa nova perspectiva”⁹⁷³. Propugna que a democracia abandone sua atitude defensiva e adote uma posição construtiva e militante. O desafio aos dirigentes democráticos militantes está em que a almejada transformação pacífica da sociedade “lhes proíbe o fanatismo e a supressão desapiadada dos grupos opositores; exige o consenso e a cooperação em cada etapa”⁹⁷⁴.

E mais: um clima mental favorável à reconciliação de ideias opostas que preserve, antes de tudo, o amor à liberdade⁹⁷⁵. Essa liberdade não se trata do *laissez-faire*, *laissez-aller*, mas da liberdade “de uma sociedade que, tendo sob o seu controle todo o sistema coordenado das técnicas sociais, pode proteger-se contra o perigo ditatorial em certas esferas da vida”⁹⁷⁶.

Ao analisar a democracia militante em Mannheim⁹⁷⁷, Vanilda Paiva destaca o enfoque da planificação democrática, ou seja, o planejamento necessário nas esferas econômica, social e moral, que passa, necessariamente, pelo diagnóstico, o modo concreto pelo qual a consciência em questões sociais ou “awareness” se manifesta:

Para Mannheim, uma “democracia militante” dependia de certo grau de “awareness” em questões sociais. Diz ele “por ‘awareness’ não entendo um mero acúmulo do saber. **Quer na vida do indivíduo, quer na da comunidade, consciência significa capacidade para perceber prontamente o conjunto da situação em que a gente se encontra, e não só para orientar a ação de acordo com tarefas e fins imediatistas, mas para baseá-las em uma visão mais global. Um dos modos concretos como essa consciência se expressa é o diagnóstico correto da situação**”. Existiriam, porém, diferentes graus de consciência, dependendo “tanto da situação do indivíduo ou de um grupo, como uma nação por exemplo, saber qual o grau desejado, qual o grau que pode ser conseguido e como este será conseguido”. Sua necessidade variaria de acordo com o ritmo da mudança social e a natureza dos conflitos que o acompanham”⁹⁷⁸ (Grifo nosso).

Ainda Vanilda Paiva registra que, para Mannheim, na ‘Grande Sociedade’, “na sociedade moderna de grande extensão e dominada por monopólios, os

⁹⁷² Ibidem.

⁹⁷³ Ibidem.

⁹⁷⁴ Ibidem.

⁹⁷⁵ Ibidem, p. 136.

⁹⁷⁶ MANNHEIM, Karl. **O homem e a sociedade**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1962, p. 273.

⁹⁷⁷ MANNHEIM, Karl, *op. cit.*, 1980, p. 81.

⁹⁷⁸ PAIVA, Vanilda Pereira. Sobre a Influência de Mannheim na Pedagogia de Paulo Freire. **Síntese**, [s.l.], v. 5, 14, 1978, p. 56.

controles se desintegram, o processo eleitoral se vicia, os métodos criadores de consenso dificilmente podem ser preservados⁹⁷⁹, sendo necessário uma democracia militante para performar e aceitar um planejamento democrático “capaz de conciliar individualismo moderno e coletivismo”⁹⁸⁰, voltado para reformas sociais baseadas no consenso consciente entre grupos divergentes:

Em suma, as grandes organizações características do nosso tempo impediriam a auto-regulação da sociedade, algo que era possível à época do *laissez-faire*, que ele agora considera como produto de uma situação transitória, na passagem do 'mundo paroquial' à 'Grande Sociedade'. Não sendo mais livre a concorrência, fazia-se necessário encontrar meios para preservar a liberdade que antes a ela se vinculava; mas tampouco o socialismo era para ele uma solução. Sua proposta é a de uma 'terceira posição', a do planejamento democrático — que se apoia sobre a forma de organização político-social inglesa e sobre princípios muito próximos aos da social-democracia alemã de hoje. **“O planejamento democrático permitiria realizar reformas sociais baseadas no consenso criado conscientemente entre grupos sociais antagônicos, de modo a evitar a luta de classes, a desintegração, a revolução, promovendo a justiça social sem necessidade de uma ditadura.”** Para tanto seria necessário uma “democracia militante”, a ser mantida por número crescente de personalidades democráticas, preparadas para aceitar mudanças progressivas através de uma educação social adequada. (Grifos nossos)⁹⁸¹.

O excerto acima dá conta de que Mannheim advoga a ideia de democracia militante impulsionadora do planejamento democrático – o planejar para a liberdade –, no qual as mudanças devem ser verdadeiras, oportunas e atrativas para a imaginação da geração mais jovem, que tem de lutar por elas. Diferencia a sociedade anterior à Segunda Guerra Mundial da que lhe é posterior, nos seguintes termos: a primeira “era uma democracia na defensiva, preocupada sobretudo com a manutenção de seu equilíbrio, enquanto agora sabemos que só poderemos sobreviver se formos capazes de transformar-nos em uma democracia dinâmica e militante”⁹⁸², que seja hábil em “fazer os ajustes indispensáveis à nova situação interna, ao mesmo tempo, que exprima a natureza das mudanças exigidas em função de ideias construtivas”⁹⁸³.

Não se pode negar que o dogma da democracia militante – alicerçado em

⁹⁷⁹ Idem, p. 47-48.

⁹⁸⁰ OLIVEIRA, Mateus Augusto; ALMEIDA, Philippe Oliveira de. Entre ideologia e utopia: a dialética da imaginação em Mannheim. **Revista - Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v.2, n.1, 2017, p. 122.

⁹⁸¹ Idem.

⁹⁸² Ibidem.

⁹⁸³ MANNHEIM, Karl, *op. cit.*, 1980, p. 81.

uma democracia vívida, atuante, distanciada da posição defensiva que ocupou no início do século XX – adere à moldura do Direito e da Sociologia, na medida em que responde (i) pela produção de um conjunto normativo voltado para a contenção de ideais antidemocráticos, no plano jurídico, e (ii) pela coordenação de técnicas sociais direcionadas à planificação para a liberdade, no plano sociológico. Em ambos os espectros, o objetivo está em salvaguardar a autopreservação do regime, mantendo-o em estado de eterna vigilância, diante de forças antidemocráticas – as de cunho autoritário, populista e extremista:

É indispensável a eterna vigilância contra todas as tentativas de certos setores para estabelecer a tirania. A maioria organizada, mesmo sem armas, ainda é capaz de esmagar as tentativas das minorias que desejam usurpar o poder. As greves gerais e a resistência passiva bem organizada podem ser suficientes para derrubar rapidamente os usurpadores, antes que tenham tempo de se firmarem e organizarem numa ditadura totalitária. Depois que a tirania está bem consolidada, a resistência civil tem poucos meios à sua disposição. O momento estratégico para a ação é a etapa formativa da ditadura: a ditadura deve ser combatida no nascedouro, o que exige um nível novo e até agora desconhecido de vigilância pública sobre as pessoas, as técnicas e os estratagemas dos grupos usurpadores. A democracia, numa civilização mecanizada, exige a educação política da massa dos cidadãos, para que estes possam compreender as ameaças antidemocráticas, suas fontes e suas técnicas⁹⁸⁴.

O excerto acima transparece o sentido dado à militância em Mannheim no que diz respeito à formação e ao comprometimento coletivo de pessoas que rejeitam o autoritarismo porque foram educadas para a participação democrática, para compreender o *modus operandi* de atores antidemocráticos e combatê-los. Pessoas imbuídas por uma mudança espiritual e mental, que lhe tornam receptivas às ideias de mudança. É sob essa perspectiva que o autor se obstina a uma real emancipação espiritual e mental de cada partícipe da moderna sociedade em escala. O sentido conferido à militância em Loewenstein é igualmente participativo, ativista, capaz de influir em mudanças nos textos constitucionais para criar instrumentos jurídicos de preservação do ideário democrático.

Alicerçado na democracia militante, Mannheim defende a possibilidade de, nos países democráticos, haver a redefinição gradual do planejamento orientado para a liberdade e não para a conformidade, como ocorrera no passado com os regimes totalitários (Alemanha e Itália), a fim de constituir um planejamento

⁹⁸⁴ MANNHEIM, Karl. **Liberdade, poder e planificação democrática**. São Paulo: Mestre Jou, 1972, p. 202-203.

democrático e coordenado que busque a harmonização das instituições e dos instrumentos da técnica social (família, escola, trabalho, lazer, etc).

Sob os influxos da democracia militante, Loewenstein defende a possibilidade de banimento do jogo político, de agremiações partidárias antidemocráticas, antes que se desenvolvam e alcancem o poder pela via legal e segundo critérios previstos pela própria ordem democrática. Assim como Loewenstein, Mannheim se posiciona contrariamente à tolerância aos antidemocráticos como forma de manutenção do próprio regime. O planejamento democrático aglutinaria o individualismo moderno e o coletivismo para alcançar reformas sociais fundadas no consenso obtido conscientemente entre grupos sociais antagônicos, evitando, assim a luta de classes, a desintegração e a revolução. Nessa formulação otimista, seria alcançada a justiça social sem a necessidade de uma ditadura. Aliás, no período da ditadura militar no Brasil, uma referência à democracia militante, sob a lente de Mannheim, aportou no julgamento do cancelamento de registro do Partido Comunista pelo TSE no ano de 1947:

A democracia adotada pela nossa Constituição é uma democracia militante e vigilante, do tipo da que foi aconselhada por Mannheim no Diagnóstico do Nosso Tempo e na obra máxima Liberdade e Planificação, a mais profunda e vigorosa reabilitação da representação parlamentar que ainda surgiu nos domínios da mais alta cultura sociológica e política (grifos no original)⁹⁸⁵.

A passagem acima constitui autêntica exortação ao ânimo de defesa democrática, que subjaz no teorema militante, embora direcionado para um fim claramente antidemocrático – o banimento partidário do PCB para dismantelar a influência soviética no Brasil, diante de um cenário mundial em que os Estados Unidos e a União Soviética (URSS) polarizavam a disputa pela hegemonia econômico-política mundial, no período conhecido como “Guerra Fria”.

No essencial, Loewenstein e Mannheim convergem em relação à inexistência de um *continuum* na defesa da democracia contra seus inimigos como uma herança cultural transmitida de uma geração para outra. Reforçam a necessidade de luta incessante para preservação do regime. Enquanto Mannheim deposita a crença na juventude como uma força desbravadora de uma democracia militante, Loewenstein não distingue entre o vigor democrático dos jovens e o dos adultos de seu tempo, e

⁹⁸⁵ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 1.841, de 07 de maio de 1947, relator Professor Sá Filho, p. 791-792.

considera uma ilusão pensar que se a geração atual luta pela democracia, a geração futura também o fará.

4.3 Experiências com o mecanismo de dissolução de partidos antidemocráticos na Europa

Neste ponto, são tratadas as experiências europeias com o mecanismo de dissolução forçada de partidos antidemocráticos, plasmadas nas paisagens constitucionais alemã, turca e portuguesa, considerando os casos mais relevantes em cada latitude. Pretende-se demonstrar os fundamentos de base para as decisões que ensejaram a aplicação desse tipo de sanção pelas Cortes nacionais, bem como a manifestação do Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) nos casos de banimento de partidos curdos e islâmicos na Turquia, como se verá adiante.

4.3.1 Alemanha: examinando o risco potencial de quebra da democracia

Na paisagem político-constitucional alemã, a extinção de siglas antidemocráticas iniciou na década de 1950 e envolveu dois partidos políticos com ideologias extremistas e refratárias ao modelo de democracia liberal estabelecido⁹⁸⁶: um à direita e outro à esquerda⁹⁸⁷. O primeiro caso relacionado à proscrição é o do SRP (*Sozialistische Reichspartei*) ou Partido Socialista do Reich (ou Imperial), extinto em 1952, por professar o continuísmo à ideologia nazista disfarçado sob uma nova denominação. Não apenas os atores do antigo partido do *Führer* aderiram à sigla, como também foram herdados pelos novos adeptos, o tino paramilitar⁹⁸⁸ da organização original, a obediência cega e a exclusão arbitrária de seus filiados.

⁹⁸⁶ ISSACHAROFF, Samuel. **Fragile Democracies**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2015, p. 105.

⁹⁸⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. Proibição e dissolução de partidos políticos na Lei Fundamental da Alemanha. **Revista Consultor Jurídico**, [s.l.], 20 jan. 2017. Disponível em: <https://encurtador.com.br/axDI5>. Acesso em: 09 jan. 2022.

⁹⁸⁸ Loewenstein chama a atenção para a organização do movimento antidemocrático sob a forma de milícias partidárias semelhantes às forças militares oficiais no intuito de intimidar o cidadão e a elite: “Novamente, essa técnica tem fortes valores e propósitos emocionais. Em primeiro lugar, a mera demonstração da força militar, mesmo sem violência real, não falha profundamente em impressionar a burguesia pacífica e cumpridora da lei. Sua manifestação, tão estranha às expressões normais da vida partidária, é, como tal, uma fonte de intimidação e de tensão emocional para os cidadãos. Por outro lado, embora os partidos democráticos sejam caracterizados por um afrouxamento de sua fidelidade espiritual, a organização militar dos partidos fascistas enfatiza a irrevogável natureza do vínculo político. Ele cria e mantém essa sensação de camaradagem mística de todos para todos e cada um para todos, essa exclusiva obsessão política na qual a lealdade ao partido é apenas uma

O segundo caso trata da dissolução forçada do KPD (*Kommunistische Partei Deutschlands*) ou Partido Comunista da Alemanha em 1956. Orientado por ideias comunistas, o KPD tinha por objetivo “instaurar uma ditadura do proletariado, mas, por óbvio, só poderia sair do discurso para a ação quando (e se) chegasse ao poder, momento em que seria tarde demais para barrar suas ações”⁹⁸⁹. Não se pode deixar de notar o significado real do banimento de um partido de natureza comunista no contexto de Guerra Fria⁹⁹⁰: a aderência política da Alemanha (ocidental) ao bloco ianque. Frise-se que, desde 1949, o país já estava rachado ao meio: Alemanha Oriental (1949-1990) alinhada à extinta União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e Alemanha Ocidental, sob influência dos Estados Unidos (EUA).

No caso do KPD, a Corte Constitucional firmou o entendimento de que uma sigla pode ser banida mesmo que a realização de seus objetivos inconstitucionais seja improvável, bastando um mero “perigo lógico” para incidir a proscrição. Ao prefixar essa interpretação, a Corte conferiu ao art. 21, item 2, da Lei Fundamental, um caráter claramente preventivo, na medida em que passou a proibir um partido com

entre muitas lealdades pluralistas. [...] O efeito da exibição militar no burguês “soft” é ainda mais duradouro porque ele contrasta a firmeza de propósito da força acumulada no fascismo com as flutuações descontroladas da vida política normal. [...] Em qualquer país democrático, seja tradicionalmente tão sóbrio e equilibrado, a existência de um movimento político organizado como força militar, deixa o cidadão médio inquieto e cria a sensação de inquietação que a política emocional precisa. [...] A oposição repressiva do Estado ameaçado, geralmente, vem tarde demais e é paralisado pelo medo da guerra civil. Em épocas anteriores, os movimentos revolucionários operavam cautelosamente em sigilo. Eles eram perigosos por causa de sua natureza clandestina. Eles poderiam atacar sem aviso. Na maioria dos Estados, a legislação foi aprovada contra sociedades secretas. Na era das massas emocionais, a situação é inversa” (Tradução nossa). LOEWENSTEIN, Karl. *Militant Democracy and Fundamental Rights*, I. **The American Political Science Review**, [s.l.], v. 31, n. 3, jun., 1937a, p. 424-425.

⁹⁸⁹ MONTEIRO, Alessandra Pearce de Carvalho. **Democracia militante na atualidade**: o banimento dos novos partidos políticos antidemocráticos na Europa. Dissertação (Especialização em Ciências Jurídico-Políticas Menção em Direito Constitucional). Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2015, p. 40.

⁹⁹⁰ Ödül Celep reporta idêntico panorama de proscrição partidária de siglas comunistas na Turquia no período da Guerra Fria: “[...] nenhum partido com uma denominação incluindo “Comunista” poderia ser legalmente formado na Turquia, embora o termo “Socialista” fosse relativamente mais aceitável. Por exemplo, a tentativa de criar um partido comunista unificado sob a denominação de Partido Comunista Unido da Turquia (Türkiye Birlesik Komünist Partisi, TBKP) foi interrompido por um processo judicial, no qual o Tribunal Constitucional proscreveu o TBKP em 1991. As acusações do Ministério Público foram múltiplas: (1) a promoção do separatismo pela TBKP, minando a unidade nacional e integridade territorial, (2) a tentativa de criar um regime baseado na ditadura de classe, (3) a ilegalidade da denominação do TBKP devido à palavra Comunista nele, e finalmente, (4) a reivindicação de ser o sucessor de um partido ilegal já banido” (Tradução nossa). CELEP, Ödül. *The Political Causes of Party Closures in Turkey*. **Parliamentary Affairs**, [s.l.], v.67, n. 2, 2014, p. 384-385.

base em sua ideologia, independentemente de apresentar uma ameaça real à democracia⁹⁹¹.

Os influxos da democracia militante estavam presentes nas decisões da Corte Constitucional de forma assertiva e contundente, em ambos os casos de extinção, dado o frescor das violações a direitos humanos perpetradas por líderes partidários alinhados a doutrinas de extrema-direita àquele tempo na própria Alemanha e na Itália; a destruição da Alemanha Ocidental e da Oriental; e a dominação das potências aliadas – Estados Unidos, França e Inglaterra.

A virada na interpretação do Tribunal Constitucional alemão ocorreu seis décadas após o banimento do SRP e do KPD. No julgamento de 17 de janeiro de 2017, que versava sobre a proibição de funcionamento do NPD (*Nationaldemokratische Partei Deutschlands*) ou Partido Nacional Democrático da Alemanha, o Tribunal Constitucional daquele país considerou que a agremiação neonazista preconizava não só abolir o regime democrático, como também substituir a ordem constitucional por um regime autoritário.

Para além dessas características, a grei partidária se voltava para a construção de uma comunidade do povo – *Volksgemeinschaft*⁹⁹² – composta exclusivamente por cidadãos nacionais, etnicamente selecionados, o que revela as nuances racista, xenofóbica e discriminatória sobre estrangeiros, migrantes e minorias religiosas, a repercutir na supressão de direitos desses grupos, à semelhança do partido nazista

⁹⁹¹ FEISEL, Franca. Is the spectre of Weimar still haunting?: ‘Militant democracy’ and party proscription in contemporary Germany. **Marble Research Papers**, [s.l.], v. 3, 2017, p. 10.

⁹⁹² *Volksgemeinschaft* (comunidade do povo ou comunidade nacional) e *Volksgenosse* (compatriota) são conceitos que serviram à divulgação do nazismo, cada um à sua maneira: “À *Volksgemeinschaft* pertencem todos os alemães e seus descendentes, qualquer que seja a sua cidadania: é a comunidade da raça teutônica. O conceito de *Volksgemeinschaft* não é especificamente nazista; é característico do próprio nacionalismo alemão e bastante conhecido dos teuto-brasileiros. Mas o de *Volksgenosse* o é, uma vez que supõe a lealdade para com o Estado nacional-socialista e seu líder. O propósito implícito na concepção de *Lebensraum* conjugado com a de *Volksgemeinschaft* é o *Reich* dos cem milhões de alemães espalhados pelo mundo. Esse propósito exige a unidade de todos os *Auslandsdeutschen* (alemães no estrangeiro), e nesta categoria são incluídos os teuto-brasileiros: sua pátria é a Alemanha e o Brasil apenas a sua *Gastland* (terra de hospedagem). A tarefa imposta aos agentes do partido NSDAP infiltrados nas comunidades teuto-brasileiras seria a de transformar seus habitantes em *Volksgenosse*”. SEYFERTH, Giralda. **Nazismo no Brasil**. In: PAULA, Christiane Jalles de; LATTMAN-WELTMAN, Fernando (coords.). Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – DHBB. [recurso on line]. Rio de Janeiro: FGV; CPDOC, 2010. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/nazismo-no-brasil>. Acesso em 10 jan. 2022. O termo *Lebensraum*, citado no verbete, refere-se ao espaço físico vital, necessário ao pleno desenvolvimento de um povo. Apropriando-se dessa ideia, a doutrina nazista iniciou o processo de expansão territorial sobre o leste Europeu para aumentar seu espaço vital com territórios de povos eslavos.

de Hitler, o NSDAP (*Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei*) ou Partido Nacional Socialista da Alemanha, como apontou o Tribunal alemão:

3. A natureza do NPD é similar à do Nacional Socialismo. O conceito de *Volksgemeinschaft*, a atitude fundamentalmente antissemita e o desrespeito pela ordem democrática existentes encampados pelo NPD tem claros paralelos com o Nacional Socialismo (a). Ademais, a proclamada identificação com personalidades do NSDAP, o uso de seletivo vocabulário Nacional Socialista, textos, canções e símbolos, assim como o revisionismo de declarações históricas, demonstram uma afinidade ao menos de partes relevantes com o Nacional socialismo⁹⁹³ (Tradução nossa).

A extinção do NPD foi requerida por apenas um dos órgãos constitucionais legitimados⁹⁹⁴ – o *Bundesrat* (Conselho Federal semelhante à Câmara Alta ou Senado)⁹⁹⁵ –, ao contrário da primeira ofensiva contra essa sigla no ano de 2001⁹⁹⁶,

⁹⁹³ No original: “3. The respondent is similar in nature to National Socialism. Its concept of the Volksgemeinschaft, its fundamentally anti-Semitic stance and its disparaging of the existing democratic order reveal clear parallels to National Socialism (a). In addition, its proclaimed identification with leading personalities of the NSDAP, the use of selected National Socialist vocabulary, texts, songs and symbols as well as revisionist statements with regard to history demonstrate an affinity of at least relevant parts of the respondent with the mind-set of National Socialism (b)”. ALEMANHA. **Tribunal Constitucional**. BVerfG, Judgment of the Second Senate of 17 January 2017 - 2 BvB 1/13 -, p. 50. Disponível em: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/EN/2017/01/bs20170117_2bvb000113en.pdf?__blob=publicationFile&v=2. Acesso em: 09 out. 2021.

⁹⁹⁴ O caso do NPD foi o primeiro em que todos os três órgãos constitucionais legitimados – *Bundestag* (Câmara dos Representantes – assemelhado à Câmara baixa ou Câmara dos Deputados), *Bundesrat* (Conselho Federal semelhante à Câmara Alta ou Senado) e o governo federal, demandaram ao Tribunal Constitucional a dissolução de uma sigla. O rol de legitimados a requerer a declaração de inconstitucionalidade e a extinção da sigla consta da Lei do Tribunal Constitucional Federal. São o *Bundestag* (Câmara dos Representantes – assemelhado à Câmara baixa ou Câmara dos Deputados), o *Bundesrat* (Conselho Federal semelhante à Câmara Alta ou Senado) e o governo federal, conforme previsto na Lei do Tribunal Constitucional Federal *in verbis*: “Lei do Tribunal Constitucional Federal (BVerfGG) § 43: (1) O pedido de decisão sobre se um partido é inconstitucional (artigo 21.º, n.º 2 da Lei Fundamental) ou excluído do financiamento estatal (artigo 21.º, n.º 3, da Lei Fundamental) pode ser apresentado pelo *Bundestag*, pelo *Bundesrat* ou o governo federal. O pedido de decisão sobre a exclusão do financiamento estatal pode ser apresentado em alternativa ao pedido de decisão sobre a inconstitucionalidade de um partido” (Tradução nossa). No original: “Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz - BVerfGG) § 43: 1) Der Antrag auf Entscheidung, ob eine Partei verfassungswidrig (Artikel 21 Absatz 2 des Grundgesetzes) oder von staatlicher Finanzierung ausgeschlossen ist (Artikel 21 Absatz 3 des Grundgesetzes), kann von dem Bundestag, dem Bundesrat oder von der Bundesregierung gestellt werden”. ALEMANHA. **Lei do Tribunal Constitucional Federal** (BVerfGG). Disponível em: <https://www.gesetze-im-internet.de/bverfgg/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

⁹⁹⁵ ALEMANHA. **Tribunal Constitucional**. BVerfG, Judgment of the Second Senate of 17 January 2017 - 2 BvB 1/13 -, p. 7.

⁹⁹⁶ Este foi o segundo pedido de declaração de inconstitucionalidade e dissolução contra o NPD. No primeiro, julgado em 2003, a Corte Constitucional encerrou o feito sem resolução de mérito. O Tribunal havia tomado conhecimento de que um funcionário do partido, cujas declarações foram usadas para embasar os pedidos de proibição, era um agente disfarçado de um escritório estadual de proteção à Constituição, com informantes infiltrados também no âmbito dos conselhos executivos do partido. De acordo com a seção 15, item 4 da BVerfGG, em processos de proibição de partidos, uma decisão desfavorável ao requerido requer uma maioria de dois terços dos membros do Senado em

quando o *Bundestag* (Câmara dos Representantes – assemelhado à Câmara baixa ou Câmara dos Deputados) e o governo federal engrossaram o polo demandante.

Em que pese o evidente liame identitário entre NPD e o NSDAP, o Tribunal Constitucional decidiu não dissolver o NPD, sob o fundamento de que não há indicações específicas e expressivas de que o partido terá sucesso em erodir a ordem democrática fundamental, eis que o pronunciamento judicial não se presta a cercear ideologias dissidentes, mas, ao contrário, avaliar o potencial de destruição do regime democrático, como sublinhado pelo Tribunal:

O art. 21, item 2, da Lei Fundamental não impõe sanções sobre ideias ou convicções. O dispositivo não envolve a proibição de pontos de vista ou ideologia, mas a proibição de uma organização. [...] A intervenção sob o art. 21, item 2 só entra em questão quando um partido político leva seus objetivos anticonstitucionais para a esfera pública e age contra a livre ordem democrática ou contra a existência do Estado. Assim, além de meramente “professar” seus próprios objetivos anticonstitucionais, o partido político deve exceder o limiar para realmente “combater” a ordem básica democrática livre ou a existência do Estado [...]. Somente a busca por um entendimento que leve em conta a condição prévia de ultrapassar este limiar satisfaz a exigência de interpretação do art. 21, item 2 de forma restritiva⁹⁹⁷ (Tradução nossa).

A Corte Constitucional construiu uma interpretação acerca do art. 21, item 2º, de que o alinhamento ideológico contrário à ordem democrática não basta para decretar a proibição de funcionamento de um partido político, é preciso estar presente a possibilidade de êxito do intento autoritário. O risco potencial de sucesso no desmantelamento da estrutura democrática deve ser perceptível por meio de indícios fortes e específicos presentes na atuação concreta do partido.

A contrario sensu, se os atos do partido não apontarem para a possibilidade de sucesso nos objetivos autoritários, não se mostra necessário proteger a Consti-

qualquer caso. Pelo menos seis dos oito juízes do Senado devem sustentar uma decisão adversa ao réu. Em princípio, uma decisão desfavorável é qualquer decisão que possa piorar ou afetar negativamente a posição legal do réu. ALEMANHA. **Tribunal Constitucional**. BVerfG, Judgment of the Second Senate of 18 of March 2003 -2 BvB 1/3 –paras. 1-43. Disponível em: https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/bs20030318_2bvb000101.html. Acesso em: 11 jan. 2022.

⁹⁹⁷ No original: “Art. 21(2) GG does not place sanctions on ideas or convictions. The provision does not involve the prohibition of views or ideology, but the prohibition of an organization [...]. Intervention under Art. 21(2) GG only comes into question once a political party takes its anti-constitutional aims into the public sphere and acts against the free democratic basic order or the existence of the state. Thus, beyond a mere “professing” of its own anti-constitutional aims, the political party must exceed the threshold of actually “combating” the free democratic basic order or the existence of the state [...]. Only an understanding of “seeking” which takes the precondition of exceeding this threshold into account satisfies the requirement of interpreting Art. 21(2) GG restrictively”. ALEMANHA. **Tribunal Constitucional**. BVerfG, Judgment of the Second Senate of 17 January 2017 - 2 BvB 1/13 -, p. 31.

tuição, de forma preventiva, com a proibição de funcionamento da agremiação. A demonstração de um perigo real de quebra democrática é uma condição *sine qua non* para o banimento partidário. A Corte Constitucional considerou que o caso do NPD se trata de uma hipótese de risco baixo, insuficiente para desencadear a proteção preventiva à Constituição: “Em mais de cinco décadas de existência, o NPD não conseguiu obter representação em nenhum parlamento estadual ou federal em caráter permanente. Não há indícios de que isso venha a mudar no futuro”⁹⁹⁸.

O inexpressivo desempenho eleitoral do NPD esgota qualquer perspectiva real de que sua apatia político-eleitoral cinquentenária se reverta, em um futuro próximo, em cadeiras permanentes nos parlamentos europeu e alemão. Nessa linha, entendeu a Corte que “se é totalmente improvável que as ações de um partido contribuam com sucesso para alcançar seus objetivos anticonstitucionais, não há necessidade de proteção preventiva da Constituição usando o instrumento da dissolução”, considerado pelo Tribunal como a arma mais letal do Estado Democrático de Direito contra os inimigos organizados⁹⁹⁹.

Os excertos colacionados não deixam dúvida de que a Corte Constitucional inovou o tipo democrático kelseniano, no qual a mais singela investida para “silenciar minorias ainda que incômodas e destoantes dos princípios democráticos”¹⁰⁰⁰ ou mesmo para calar maiorias, provoca repulsa. Ao lado da tolerância aos intolerantes e do vicejo ao debate e da convivência entre ideologias diversas e plurais, o Tribunal acrescentou um elemento peculiar: a potencialidade de risco antidemocrático.

O fio-condutor do *decisum* adere também ao pensamento de John Rawls que preconiza o exercício do direito de impor restrições a atores antidemocráticos somente diante de uma séria ameaça à ordem social¹⁰⁰¹. Nessa argumentação subjaz não só um efeito positivo sobre os intolerantes – a aceitação do direito à

⁹⁹⁸ No original: “In the more than five decades of its existence, the respondent has not been able to gain representation in any federal state parliament on a permanent basis. There are no indications that this development will change in the future”. ALEMANHA. **Tribunal Constitucional**. BVerfG, Judgment of the Second Senate of 17 January 2017 - 2 BvB 1/13 -, p. 55.

⁹⁹⁹ No original: “Conversely, if it is entirely unlikely that a party’s actions will successfully contribute to achieving the party’s anti-constitutional aims, there is no need for preventive protection of the Constitution by using the instrument of the prohibition of the political party, which is the sharpest weapon, albeit a double-edged one, a democratic state under the rule of law has against its organised enemies”. ALEMANHA. **Tribunal Constitucional**. BVerfG, Judgment of the Second Senate of 17 January 2017 - 2 BvB 1/13 -, p. 33.

¹⁰⁰⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. Proibição e dissolução de partidos políticos na Lei Fundamental da Alemanha. **Revista Consultor Jurídico**, [s.l.], 20 jan. 2017.

¹⁰⁰¹ RAWLS, John. **Uma teoria da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2016, p. 192.

liberdade de expressão alheia –, como também a preferência de Rawls pela autopreservação natural da democracia à autopreservação forçada:

Conhecendo a estabilidade inerente de uma Constituição justa, os membros de uma sociedade bem ordenada têm confiança para limitar a liberdade dos intolerantes somente nos casos especiais quando for necessário para preservar a própria liberdade igual¹⁰⁰².

O dilema sobre a tolerância aos intolerantes, resolvido a favor do primeiro, no caso do NPD causa espécie a quem desconhece os julgados pregressos daquela Corte sobre a temática “liberdade de expressão”, como no caso de propaganda política vetada por emissoras de rádio e televisão, a respeito das quais o Tribunal se pronunciou contrário à proibição por entender que as siglas devem usufruir de liberdade de expressão enquanto não declaradas inconstitucionais¹⁰⁰³.

É preciso registrar que a decisão do Pretório não está infensa a críticas. Se de um lado a proibição de partidos antidemocráticos pode implicar perseguição a ideologias de grupos dissidentes ou repressão à oposição, de outro, reservar a proibição para o último momento – *the eleventh hour*¹⁰⁰⁴ –, quando os sinais de quebra democrática se mostrarem visíveis, é uma estratégia que pode não ser capaz de resguardar a higidez do regime, principalmente se a força política do partido se materializar nas urnas.

No caso do NPD, o cerne da questão não está em banir a discussão ou a possibilidade de que ela ocorra, mas em prevenir a repetição de consequências nefastas à democracia provocadas pelo discurso da intolerância e do ódio, bastante conhecidas no passado, como registra Martonio Lima:

¹⁰⁰² Idem, p. 193.

¹⁰⁰³ ISSACHAROFF, Samuel. **Fragile Democracies**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2015, p. 51.

¹⁰⁰⁴ A expressão *the eleventh hour* é usada para designar o último momento possível antes que seja tarde demais para se tomar alguma providência. Karl Loewenstein a utiliza no ensaio *America's Eleventh Hour* datado de 1940, para confrontar a neutralidade norte-americana na Segunda Guerra Mundial, concitando a entrada dos Estados Unidos no conflito como reforço aos Aliados (Inglaterra, França e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas) contra o expansionismo das potências do Eixo (Alemanha, Itália e Japão). Argumentava Loewenstein que ainda havia tempo para os Estados Unidos conterem o avanço do Eixo na Europa e evitar que a ameaça totalitária se abatesse sobre o continente americano: “Se quisermos impedir que a guerra se espalhe para este hemisfério, se quisermos impedir que a luta e a devastação cheguem a este lado do Atlântico, devemos colocar todo o nosso apoio moral e material na Inglaterra enquanto ainda temos uma conexão com ela para lutarmos e afastarmos a Alemanha nazista daqui” (Tradução nossa). Somente em 1941, os Estados Unidos adentraram no conflito, após o bombardeio do Japão à base naval norte-americana de Pearl Harbour no Havaí. LOEWENSTEIN, Karl; PACKARD, Lawrence B.. **America's eleventh hour**. Easthampton: The Easthampton News Company, 1940, p. 3.

Primeiro, não se imaginou que o NSDAP vencesse as eleições; depois, não se acreditou que o partido governasse; por fim, não se pensou que os nazistas construíssem os campos de concentração e promovessem o extermínio maciço de populações judias¹⁰⁰⁵.

Atentos ao “trauma humanitário” provocado pela ascensão do NSDAP ao poder, os constituintes da Lei Fundamental de Bonn “não quiseram criar uma Constituição com as mesmas fraquezas”¹⁰⁰⁶ de Weimar e fizeram inscrever no art. 21, item 2, a inconstitucionalidade das agremiações políticas que, por seus objetivos ou pela atuação de seus filiados, tentarem prejudicar ou aniquilar a ordem fundamental livre e democrática¹⁰⁰⁷. Esta prefixação, originariamente germânica, manifestou-se também em Constituições ocidentais elaboradas após períodos de ditadura e nas Constituições pós-comunistas do Leste europeu¹⁰⁰⁸.

Passadas sete décadas da previsão de banimento, observa-se a atenuação dessa ideia na postura da Corte Constitucional, à vista do desfecho no caso do NPD. Explica-se. O Pretório minimizou a preocupação em combater os inimigos da democracia, ao reservar o instrumento da proscrição partidária aos casos de enfrentamento a agremiações potencialmente (ou terrivelmente) antidemocráticas. É de interesse saber se quando esse tipo de partido ganhar musculatura, “haverá tribunal constitucional com força suficiente para assim decidir e fazer valer sua decisão”¹⁰⁰⁹.

Na perspectiva de Amir Pedahzur, a Alemanha se distanciou da militância e se aproximou de um estado de imunização em relação às ideologias extremistas – a

¹⁰⁰⁵ LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O Tribunal Federal Constitucional alemão e a infeliz decisão sobre o NPD. **Revista Consultor Jurídico**, [s.l.], 18 jan. 2017. Disponível em: <https://encurtador.com.br/dquzM>. Acesso em: 10 jan. 2022. No mesmo sentido: OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; PRATES, Francisco de Castilho; REPOLÊS, Maria Fernanda Salcedo. Liberdade de expressão e discursos de ódio: notas a partir do Projeto de Lei 7582/2014 e do diálogo com o direito internacional dos direitos humanos. **Pensar Revista de Ciências Jurídicas**, [s.l.], v. 22, n. 3, 2017, p. 1-15. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/6687/pdf>. Acesso em: 11 jan. 2022.

¹⁰⁰⁶ CABRAL, Margarida Olazabal. Democracia e partidos políticos anti-democráticos. **Revista do Ministério Público**, Lisboa, a.15º, n. 59, 1994, p. 78. Disponível em: <https://rmp.smmp.pt/ermp/59/mobile/index.html#p=32>. Acesso em: 14 jan. 2022.

¹⁰⁰⁷ Art. 21, item 2: “São inconstitucionais os partidos que, pelos seus objetivos ou pelas atitudes dos seus adeptos, tentarem prejudicar ou eliminar a ordem fundamental livre e democrática ou pôr em perigo a existência da República Federal da Alemanha”. ALEMANHA. **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha**, de 23 de maio de 1949. Versão em português atualizada em set. 2020. Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2022.

¹⁰⁰⁸ SKRZYPEK, Maciej. The Banning of Extremist Political Parties as a Measures of Neo-militant Democracy: The Experience of Post-communist States. **HAPSc Policy Briefs Series**, [s.l.], v. 1, n. 2, p. 67–73, 2020. DOI: 10.12681/hapscpbs.26450. Disponível em: <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/hapscpbs/article/view/26450>. Acesso em: 18 mar. 2022.

¹⁰⁰⁹ Idem.

“democracia imunizada”. É que, por já haver experimentado a proscrição partidária em duas doses (SRP e KPD) – um remédio constitucional extremamente invasivo –, seu sistema imunológico já estaria apto a se curar sozinho de partidos antidemocráticos, a partir dos anticorpos produzidos com o fortalecimento da sociedade civil¹⁰¹⁰.

A analogia é interessante porque desenha um paralelismo entre a imunidade a doenças e a imunidade a ideologias extremistas, aproximando os efeitos de fármacos aos de remédios legais. Contudo, assim como a Ciência avança e detecta novas cepas de doenças não combatidas pelo sistema imunológico humano, também o corpo democrático pode não desenvolver imunidade a todas as cepas extremistas, sobretudo no contexto de desinformação e de comunicação digital em massa, que potencializa os efeitos desse mal.

Em arremate, uma leitura possível (e apocalíptica) da decisão proferida pelo Tribunal Constitucional, interpretando o art. 21, item 2, da Lei Fundamental de Bonn, é a de que a tolerância à cultura do ódio poderá não ser contida no futuro, quando o partido for alçado ao poder pelo escrutínio da maioria e as instituições estiverem cooptadas, esvaziadas de suas funções de controle ou deixarem de existir. O passado de Weimar não parece tão assustador, nem a democracia de Loewenstein tão militante. Duas doses de proscrição não garantem imunidade ao mal antidemocrático, pois como saber por quanto tempo o sistema imunológico se manterá hígido? Mutações existem. Eis o cenário da proscrição partidária na Alemanha contemporânea.

4.3.2 Turquia: um jazigo aos partidos islâmicos e outro aos partidos curdos

A proscrição partidária é um tema político mezinho na Turquia. Explica-se. Tido como o cemitério dos partidos extintos¹⁰¹¹, dado seu histórico de proscrição de longa data, interessa examinar o caso emblemático do RP (*Refah Partisi*) ou Partido do Bem-Estar Social, um partido de base islâmica que se tornou um dos maiores no parlamento turco e atraiu sobre si os holofotes de autoridades judiciárias defensoras

¹⁰¹⁰ PEDAHzUR, Amir. The defending democracy and the extreme right: a comparative analysis. In: EATWELL, Roger; MUDDE, Cas. **Western Democracies and the New Extreme Right Challenge**. Oxon: Routledge, 2004, p. 119.

¹⁰¹¹ É Ödül Celep quem compara a Turquia a um “cemitério de partidos políticos”, considerando o quantitativo astronômico de siglas extintas naquele país, se comparado com o de democracias europeias no pós-1945, nas quais a proscrição é medida de exceção. CELEP, Ödül. The Political Causes of Party Closures in Turkey. **Parliamentary Affairs**, [s.l.], v. 67, n. 2, 2014, p. 383-384. Disponível em: <https://encurtador.com.br/lrNT5>. Acesso em: 06 jan. 2022.

da secularização - separação entre religião e Estado.

O ano era 1998. Antevia-se a possibilidade de o RP se tornar a força política hegemônica nas eleições legislativas seguintes, cujos arranjos já estavam sendo alinhavados. Sob o mote de que o partido conduzia atividades que eram contrárias ao princípio da secularização, a Corte Constitucional turca ordenou a dissolução do RP, trazendo como consequências: (i) adjudicação dos bens partidários ao Estado; (ii) proibição de seus adeptos ocuparem cargos públicos por 5 anos; (iii) a saída de quatro membros eleitos do parlamento¹⁰¹².

Alçada a decisão da Corte Constitucional turca à verificação de conformidade pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH), em relação aos direitos de expressão e de associação políticas garantidas pela Convenção Internacional de Direitos Civis e Políticos, a decisão do TEDH confirmou o veredicto de extinção do RP¹⁰¹³, assinalando a capacidade de o Estado agir antes de os inimigos da democracia ganharem musculatura.

A análise de conformidade do TEDH apontou como justificativas¹⁰¹⁴ para a chancela da sentença turca: (i) o RP como um dos maiores e mais promissores partidos, tinha potencial para vencer as próximas eleições e implementar seu programa pela via institucional; (ii) os valores religiosos (islâmicos) eram incompatíveis com o princípio constitucional da secularização vigente na sociedade turca.

As justificativas acima foram tomadas como robustas o suficiente para banir do cenário político um adversário de peso¹⁰¹⁵, embora assentadas em alicerces frágeis, na medida em que (i) o propósito antidemocrático da sigla não restou provado¹⁰¹⁶ (havia um consenso na Corte de que os reais objetivos do partido¹⁰¹⁷ estavam camuflados); (ii) a suposta hegemonia da sigla nas próximas eleições legislativas

¹⁰¹² ISSACHAROFF, Samuel. **Fragile Democracies**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2015, p. 71-72.

¹⁰¹³ Idem, p. 73.

¹⁰¹⁴ Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH). *Refah Partisi e outros v. Turquia*. Processo n. 41340/1998. Plenário. Julgamento em 13.2.2003. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60936>. Acesso em: 25 fev. 2022.

¹⁰¹⁵ Não se pode ignorar na balança política o peso do RP na época da proibição. Tratava-se do maior partido do país, que respondia por 22% da preferência do cidadão nas eleições gerais de 1995, e que integrava o governo de coalizão responsável pela nomeação do líder do RP para a cadeira de Primeiro-Ministro da Turquia. MACKLEM, Patrick. *Guarding the Perimeter: Militant Democracy and Religious Freedom in Europe*. **Constellations**, [s.l.], v. 19, n.4, p. 575-590, 2012.

¹⁰¹⁶ LANDAU, David, *Abusive Constitutionalism*. **UC Davis Law Review**, [s.l.], v. 47, n.1, 2013, p. 221

¹⁰¹⁷ CELEP, Ödül. *The Political Causes of Party Closures in Turkey*. **Parliamentary Affairs**, [s.l.], v. 67, n. 2, 2014, p. 383-384. Disponível em: <https://encurtador.com.br/lrNT5>. Acesso em: 06 jan. 2022.

não ocorreu (havia o temor de que o princípio da secularização ruísse).

Em síntese, a decisão do TEDH agasalhava, assim, a tese da democracia militante¹⁰¹⁸, em sua forma preventiva, ao considerar que um Estado não pode ser obrigado a esperar até que um partido político tome o poder e comece a implementar medidas concretas para uma política incompatível com as normas da Convenção e da democracia, ainda que o perigo dessa política para a democracia seja suficientemente conhecido e iminente¹⁰¹⁹.

Um ponto digno de nota soa como obviedade: os partidos extintos transitam para a clandestinidade e ficam impedidos de ressurgir sob novas siglas, por expressa vedação legal. É que a reprimenda importa no degredo político, no banimento dos debates públicos e das disputas pelo poder. Ocorre que, na práxis turca, o degredo é mitigado: quanto mais proibições, mais emergem, camuflados sob novas denominações, os adeptos de partidos extintos. A manobra de ressuscitação é frequente.

Registre-se que o próprio RP resultou de outros dois partidos extintos, o MNP (*Millî Nizam Partisi*) e o MSP (*Millî Selâmet Partisi*), ambos de origem islâmica, punidos por violação ao princípio da secularização. A dissolução judicial acarreta esse efeito aglutinador entre os partidos islâmicos banidos¹⁰²⁰. Mas não só. Outros resultados podem advir da proibição vinda das Cortes Constitucionais, como registra David Landau, principalmente quando se trata de legendas com um contingente de filiados ou com maioria parlamentar:

O banimento de partidos periféricos pode não importar muito, uma vez que o pequeno número de adeptos pode simplesmente migrar para outras siglas principais. Mas uma Corte que proíbe movimentos majoritários e centristas provavelmente estará jogando um tipo de "jogo impossível" - o grande número de apoiadores não aceitará um regime eleitoral no qual o seu jogador não participe, e seus protestos, eventualmente, forçarão o regime a se tornar mais repressivo ou a permitir que o partido banido retorne ao jogo. Em todo caso, o esforço falhará em atingir seu objetivo principal¹⁰²¹.

¹⁰¹⁸ ISSACHAROFF, Samuel. **Fragile Democracies**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2015, p. 74.

¹⁰¹⁹ No original: "102. In addition, the Court considers that a State cannot be required to wait, before intervening, until a political party has seized power and begun to take concrete steps to implement a policy incompatible with the standards of the Convention and democracy, even though the danger of that policy for democracy is sufficiently established and imminent [...]". Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH). **Refah Partisi e outros v. Turquia**. Processo n. 41340/1998. Plenário. Julgamento em 13.2.2003. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60936>. Acesso em: 25 fev. 2022.

¹⁰²⁰ ISSACHAROFF, Samuel. **Fragile Democracies**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2015, p. 75.

¹⁰²¹ Tradução nossa. No original: "Banning fringe parties may not matter much, since the small number of adherents may simply shift to more mainstream options. But a court that bans majoritarian and centrist movements is likely to be playing some variant of what has been called the "impossible

Para além dos aspectos levantados acima, não se pode olvidar o fato de que a retirada forçada de um partido de um cargo ou da disputa eleitoral produz outro efeito - o questionamento sobre a legitimidade democrática do regime¹⁰²² -, na medida em que uma autoridade (não eleita) suprime a vontade plasmada nas urnas de uma parte expressiva de eleitores que se enxergou representada nos programas e ideários do partido banido e teve sua vontade nulificada pela Corte Constitucional.

A dissolução ordenada pelo Judiciário não contempla apenas os partidos islâmicos. Partidos curdos¹⁰²³ também são alcançados. O mote para alcançá-los está na possibilidade de divisão territorial da Turquia que o partido curdo, supostamente poderia provocar caso se mantivesse em atividade. O caso emblemático foi o do PKK (*Parti Karkerani Kurdistan*) ou Partido dos Trabalhadores do Curdistão, extinto pelo Tribunal Constitucional em 1993 por professar a independência da etnia curda.

O PKK, a despeito de se constituir como partido, tratava-se de uma organização terrorista, dado seu componente paramilitar e seu histórico de luta armada pela independência de territórios ocupados pela minoria curda. Para estancar as ações do PKK, a estratégia de banimento de organizações e partidos políticos curdos¹⁰²⁴,

game” — the large number of supporters will not accept an electoral regime without their player in it, and their protests will eventually force the regime to either become more repressive or to let the banned party back in. Either way, the effort will fail in its core purpose”. LANDAU, David. *op.cit.*, p. 220.

¹⁰²² ISSACHAROFF, Samuel., *op. cit.*, p. 69.

¹⁰²³ Como resultado do Tratado de Lausanne, a etnia curda não foi aquinhoadada com um território próprio quando do término da I Guerra Mundial, embora possuísse língua, cultura e identidade definidas. Sem um Estado, o povo curdo se dispersou entre os territórios a leste da Turquia, ao norte da Síria e do Iraque e a noroeste do Irã. Trata-se de uma etnia de cerca de 40 milhões de pessoas que enfrentam desafios diferentes em cada um desses países: enquanto os curdos da Turquia e do Irã lutam pela sobrevivência, os do Iraque e da Síria gozam de relativa segurança. MÜZELL, Lúcia. Quem são os curdos da Síria e por que estão na mira da Turquia? **Portal Rádio França Internacional**, 16 out. 2019. Disponível em: <https://www.rfi.fr/br/mundo/20191016-quem-sao-os-curdos-da-siria-e-por-que-estao-na-mira-da-turquia>. Acesso em: 09 jan. 2022.

¹⁰²⁴ Relegar o tratamento da proscrição partidária, uma das possibilidades de aplicação da teoria militante, a um tema em estado de ensaio e sem consequências jurídico-políticas na esfera de outro Estado, é um equívoco grave. O caso turco é emblemático. Na guerra entre Rússia e Ucrânia, os países nórdicos Finlândia e Suécia, vizinhos à Rússia buscaram integrar a aliança militar da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) para resguardar a proteção a seus territórios e a segurança estratégica na região do Mar Báltico e no norte da Europa, diante da possibilidade de invasão russa. Ocorre que para aderir à OTAN é necessário que todos os parlamentos nacionais ratifiquem a entrada de novos aliados. A Turquia mostrou-se recalcitrante em fazê-lo em razão de Helsinque e Estocolmo abrigarem os militantes de partidos curdos e islâmicos extintos – atuais opositores a Erdogan fora do país, tachados de terroristas. Conquanto as tratativas diplomáticas entre Turquia e Finlândia tenham resultaram no ingresso da Finlândia na OTAN em 04 de abril de 2023, com a garantia de que reprimirá grupos tidos por Ancara como terroristas — em sua maioria, os militantes dos extintos partidos curdos e islâmicos, esse alinhamento ainda não ocorreu em relação à Suécia, que também abri-

foi maximizada, passando a mensagem de negação da identidade curda na esfera pública turca¹⁰²⁵.

Nesse contexto, foram extintos sob o mesmo motivo e ainda por associação de cunho terrorista com o PKK, o HEP (*Halkın Emek Partisi*) ou Partido do Trabalho Popular, OZDEP (*Ozgurluk ve Demokarsi Partisi*) ou Partido da Democracia, HADEP (*Halkın Demokrasi Partisi*) ou Partido da Democracia Popular e o DTP (*Demokratik Toplum Partisi*) ou Partido da Sociedade Democrática¹⁰²⁶, que seguindo a sistemática dos islâmicos, se escamotearam em novas siglas.

É preciso apontar que a postura do Tribunal Constitucional turco se aproxima de uma autêntica repressão aos direitos de uma minoria desfavorecida¹⁰²⁷, uma vez que os pleitos ventilados nas agremiações dizem respeito também ao exercício de sua cultura, a cuja preservação os Estados signatários (Turquia inclusive) do Pacto Internacional sobre os direitos civis e políticos e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais, se obrigam a cumprir¹⁰²⁸.

A Corte turca - ao que parece temerosa de ver rompida a unidade nacional com a suposta autonomia territorial dessa etnia - não dimensiona adequadamente a Questão Curda, que abrange não só a participação política na esfera nacional e local, como também a demanda por educação em língua materna¹⁰²⁹, cuja sustentação normativa se encontra no direito de autodeterminação dos povos e no *standard* de direitos humanos individuais a ele associado¹⁰³⁰.

ga os exilados políticos curdos e islâmicos.

¹⁰²⁵ DONMEZ, Rasim Ozgur. Nationalism in Turkey: political violence and identity. **Ethnopolitics**, [s.l.], v. 6, n.1, p.43-65, 2007.

¹⁰²⁶ CELEP, Ödül. The Political Causes of Party Closures in Turkey. **Parliamentary Affairs**, [s.l.], v. 67, n. 2, 2014, p. 372. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Odul-Celep/publication/275305330_The_Political_Causes_of_Party_Closures_in_Turkey/links/5de63124299bf10bc33ad5d0/The-Political-Causes-of-Party-Closures-in-Turkey.pdf. Acesso em: 06 jan. 2022.

¹⁰²⁷ ISSACHAROFF, Samuel. **Fragile Democracies**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2015, p. 65.

¹⁰²⁸ Pacto Internacional sobre os direitos civis e políticos:

“Artigo 27

Nos Estados em que haja minorias étnicas, religiosas ou linguísticas, as pessoas pertencentes a essas minorias não poderão ser privadas do direito de ter, conjuntamente com outros membros de seu grupo, sua própria vida cultural, de professar e praticar sua própria religião e usar sua própria língua”.

¹⁰²⁹ KOGACIOGLU, Dicle. Progress, Unity, and Democracy: Dissolving Political Parties in Turkey. **Law & Society Review**, [s.l.], v. 38, n. 3, 2004, p. 439. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1555140>. Acesso em: 06 jan. 2022.

¹⁰³⁰ PHILLIPS, Thomas James. **International Legal Perspectives on Aspects of Self-Determination in North Kurdistan and Turkey: Kurdish Language Education, and Political Participation**. Tese (doutorado), The University of Liverpool (Reino Unido), Order No. 28018225, 273

A possibilidade de suscitar a aplicação de normas internacionais em matéria de direitos humanos acrescenta uma estratégia valiosa ao movimento curdo na Turquia. No afã de buscar a proteção à liberdade de expressão (e de associação) no TEDH, como fizeram os partidos islâmicos, os curdos tiveram um desfecho favorável. Em relação aos partidos curdos extintos (HEP, OZDEP e HADEP), a Corte Europeia reconheceu que a extinção das siglas se deu com violação à liberdade de expressão, prevista na Convenção Europeia de Direitos do Homem¹⁰³¹.

A extinção de partidos políticos é um fenômeno intimamente associado à ascensão ao poder do presidente Recep Tayyip Erdoğan, líder do partido AKP (*Adalet ve Kaldunma Partisi*) ou Partido da Justiça e Desenvolvimento. Trata o AKP de um partido de orientação islâmica, que resultou do processo de mimetização de outras siglas dessa natureza, banidas pelo Tribunal Constitucional turco. A agenda islâmica moderada¹⁰³² e a promessa de alinhamento à União Europeia fez crer, inicialmente, que o AKP se tratava de um partido de valores democráticos, como aponta Ödül Cellep:

O AKP começou como um partido político de centro-direita, as raízes saudosistas islâmicas de seus fundadores significavam que ele tinha uma orientação islâmica muito maior. Em seus primeiros anos, o partido adotou uma agenda legislativa democratizante no contexto da proposta de adesão da Turquia à UE e dos pacotes de harmonização da UE. Isso incluiu a eliminação da pena de morte, a ampliação dos direitos curdos e a normalização das relações civil-militares dentro da burocracia estatal. No entanto, com acontecimentos posteriores, incluindo os protestos do Parque Gezi, acusações de corrupção contra o governo, a separação AKP-Gülen, bem como a tentativa fracassada de golpe no verão de 2016 e o subsequente estado de emergência e decretos, o AKP tornou-se cada vez mais autoritário¹⁰³³ (Tradução nossa).

p. 2020. Disponível em: <https://www.proquest.com/dissertations-theses/international-legal-perspectives-on-aspects-self/docview/2417068550/se-2?accountid=12217>. Acesso em: 06 jan. 2022.

¹⁰³¹ Convenção Europeia de Direitos do Homem:

“Artigo 11.º (Liberdade de reunião e de associação)

1. Qualquer pessoa tem direito à liberdade de reunião pacífica e à liberdade de associação, incluindo o direito de, com outrem, fundar e filiar-se em sindicatos para a defesa dos seus interesses.

2. O exercício deste direito só pode ser objecto de restrições que, sendo previstas na lei, constituírem disposições necessárias, numa sociedade democrática, para a segurança nacional, a segurança pública, a defesa da ordem e a prevenção do crime, a protecção da saúde ou da moral, ou a protecção dos direitos e das liberdades de terceiros. O presente artigo não proíbe que sejam impostas restrições legítimas ao exercício destes direitos aos membros das forças armadas, da polícia ou da administração do Estado”. Disponível em: https://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf. Acesso em: 06 jan. 2022.

¹⁰³² SOCHACZEWSKI, Monique. De Atatürk a Erdoğan: a República da Turquia em 3 tempos. **Malala**, [s.l.], v. 6, n. 9, 2018, p. 84.

¹⁰³³ No original: “While the AKP started out as a center right political party, its founders’ Islamic revivalist roots meant that it had a much more Islamic orientation. In its early years, the party espoused a democratizing legislative agenda within the context of Turkey’s EU membership bid and the EU harmonization packages. This included elimination of the death penalty, the extension of Kurdish rights,

A evolução do AKP descrita acima necessita de um contexto cronológico das eleições que lhe permitiram se tornar o único partido a governar a Turquia por vinte anos ininterruptos. A vitória do partido ocorreu nas eleições gerais em 2002 e desde então, a sigla aumentou sua influência política e eleitoral nas eleições gerais e municipais. Não se pode ignorar que, nos primórdios, pairava sobre o AKP uma real ameaça de banimento¹⁰³⁴, que persistiu mesmo após sua vitória nas urnas, uma vez que a ideia de um Estado protetor do secularismo ainda se fazia vívida na sociedade.

Mais vívidas, porém eram as preocupações com a inflação, o desemprego e a economia. Entre religião e economia, a preferência estava em mitigar os efeitos da segunda. Assim, com a ascensão do AKP ao poder, a questão econômica foi remediada e o país ingressou na União Europeia¹⁰³⁵. A conjuntura favorável não tardou a repercutir no aumento da influência do partido. A participação eleitoral avançou nas eleições gerais¹⁰³⁶ de 2007, 2011 e 2019 e também nas eleições municipais de 2004, 2009 e 2014.

Equacionada a conjuntura econômica, o foco voltou à religião. No ano de 2008, o Tribunal Constitucional julgou o pedido de extinção do AKP fundado no exercício de atividades antisseculares em suas sedes, em desacordo com o princípio constitucional do secularismo. Diferentemente da decisão que extinguiu o DTP, que foi unânime, a Corte turca não formou maioria de 2/3 exigida para a extinção de partido político. Assim, no caso do AKP, dos 11 juízes, 6 votaram pela proscrição; 5 votaram pela aplicação de multa pecuniária.

and the normalization of civil military relations within the state bureaucracy. Yet with later developments, including the Gezi Park protests, corruption charges against the government, the AKP-Gülen split, as well as the failed coup attempt of summer 2016 and the subsequent state of emergency and decrees, the AKP has become increasingly authoritarian". CELEP, Ödül. Perspectives on Turkey's 2017 Presidential Referendum. **Middle East Review of International Affairs**, Herzliya, v. 21, n. 1, 2017, p. 1. Disponível em: <https://encurtador.com.br/hnxQU>. Acesso em: 06 jan. 2022. O rompimento do AKP em 2013 com movimento Hizmet liderado pelo imã Fetullah Güllen resultou em um conflito intraislâmico, no qual o AKP enfraqueceu seu ex-aliado econômica e politicamente, "fechando suas escolas, intercedendo em seus negócios, e tentando atingi-lo em suas ações em outros países". SOCHACZEWSKI, Monique. De Atatürk a Erdoğan: a República da Turquia em 3 tempos. **Malala**, [s.l.], v. 6, n. 9, 2018, p. 86.

¹⁰³⁴ SOCHACZEWSKI, Monique. De Atatürk a Erdoğan: a República da Turquia em 3 tempos. **Malala**, [s.l.], v. 6, n. 9, 2018, p. 84

¹⁰³⁵ Idem.

¹⁰³⁶ CELEP, Ödül. Perspectives on Turkey's 2017 Presidential Referendum. **Middle East Review of International Affairs**, Herzliya, v. 21, n. 1, 2017, p. 2.

Debelada a ameaça de fechamento do AKP, cumpre apontar a trajetória evolutiva de seu líder. O presidente Erdoğan, inicialmente, atuou como Primeiro-Ministro em 2003, e depois da mudança do sistema de governo em 2007, de parlamentar (bicéfalo) para presidencial com eleição popular e com um sistema de votação em dois turnos do tipo francês (FPTP)¹⁰³⁷, iniciou o primeiro mandato como presidente eleito em 2014, quando esse sistema foi aplicado pela primeira vez¹⁰³⁸. Em 2019, foi reeleito, tornando-se a figura política mais popular de seu país.

O carisma somado a um breve período de crescimento econômico¹⁰³⁹ permitiu colocar em prática, à perfeição, o teorema do constitucionalismo abusivo de David Landau e a receita de quebra democrática de Levistky e Ziblatt, cujo escopo antidemocrático central reside no uso de meios legais, por dentro das instituições, para assegurar a permanência do líder autocrático no poder. Esse *modus operandi* foi decisivo para emplacar uma revisão constitucional¹⁰⁴⁰ em 2017, alinhavada em 18

¹⁰³⁷ A abreviação FPTP responde por *First-Past-The-Post* expressão cunhada na latitude inglesa para indicar o primeiro a cruzar a linha de chegada em uma corrida de cavalos. O termo serve à mecânica eleitoral para identificar o vencedor do pleito com o maior número de votos. DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 109; 148-149. No primeiro turno, é feita a escolha de dois candidatos e no segundo, a eliminação de um deles.

¹⁰³⁸ Sublinha Catarina Santos Botelho que, na história constitucional turca, o fascínio pelo sistema presidencial residia na possibilidade de impedir bloqueios políticos, obstar a concertação de alianças partidárias frágeis e voláteis, e tornar “o governo do país mais facilitado, consequentemente fomentando o desenvolvimento econômico”. Segue a constitucionalista: “Em 2007, foi dado o primeiro passo para cumprir este desiderato, tendo sido a Constituição revista para possibilitar a eleição por sufrágio direto e universal do Chefe de Estado. Sete anos mais tarde, Erdoğan foi eleito Presidente da Turquia”. BOTELHO, Catarina Santos. Turquia: democracia (constitucional)? **Observador**, 17 abr. 2017. Disponível em: <https://observador.pt/opiniao/turquia-democracia-constitucional/>. Acesso em: 20 mar. 2022.

¹⁰³⁹ A atual situação econômica da Turquia sob a batuta de Erdoğan é precária: inflação, desvalorização da moeda nacional (lira turca), aumento da taxa de juros, crise de abastecimento de alimentos, perda do poder de compra. MENDES, Felipe. Condução errática de Erdogan na economia turca é alerta para o Brasil. **VEJA**, 04 jan. 2022. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/radar-economico/conducao-erratica-de-erdogan-na-economia-turca-e-alerta-para-o-brasil/>. Acesso em: 06 jan. 2022.

¹⁰⁴⁰ Compreendendo que nenhum texto constitucional é imutável, ou seja, deve se abrir para acompanhar o “devir dos tempos”, assinala Catarina Santos Botelho que a revisão “visa impedir que o ‘constitutional design’ de uma geração (os pais fundadores) se imponha, de uma vez para sempre, às gerações presentes e vindouras”. Nessa linha, “cada geração terá direito à sua Constituição”, uma vez que é preciso que a comunidade política se veja no texto constitucional, sob pena de a Constituição “se tratar de uma ‘folha de papel’ (Lassale), um mero exercício frívolo de erudição”. BOTELHO, Catarina Santos. Turquia: democracia (constitucional)? **Observador**, 17 abr. 2017. Disponível em: <https://observador.pt/opiniao/turquia-democracia-constitucional/>. Acesso em: 20 mar. 2022. Nesse domínio, avança Botelho sobre os diversos tipos de limitação impostos à revisão: “As ordens jurídicas costumam colocar alguns limites formais à revisão, tais como os limites temporais (exigência de um lapso temporal entre revisões), circunstanciais (situações em que não se pode rever a constituição, v.g., num aquando de um estado de sítio ou emergência), ou procedimentais (legitimidade restrita para solicitar a revisão; maiorias qualificadas para se aprovar a revisão constitucional; ou até a necessidade de aprovação da revisão em referendo). Alguns Estados vão

artigos, que alterou (ou revogou) 76 artigos da Constituição turca. Para citar algumas alterações, Catarina Santos Botelho destaca:

(a) o desaparecimento da figura do Primeiro-Ministro; (b) o Presidente designará o seu executivo, não existindo um Governo como órgão dotado de autonomia executiva; (c) o Presidente poderá cumular o exercício do seu cargo com funções políticas no seu partido, inclusivamente a liderança partidária (podendo, minha perspectiva, influenciar assim as eleições legislativas); (d) as eleições legislativas e do chefe de Estado ocorrerão ao mesmo tempo, o que a meu ver acaba por retirar protagonismo às eleições legislativas, funcionalizando-as às eleições presidenciais; (e) o Presidente escolhe, direta ou indiretamente, a maioria dos juizes do Tribunal Constitucional e do Conselho Supremo de juizes e de procuradores, o que trará consigo sérios riscos de politização do poder judicial; (f) o Presidente poderá participar no procedimento legislativo parlamentar, sendo que esta interferência presidencial se agudiza na hipótese de a cor política do Presidente ser a mesma da maioria política parlamentar; (g) apesar de estar consagrada a possibilidade de *impeachment*, as restrições são tão gravosas que acabam por esvaziar o sentido útil desta figura¹⁰⁴¹.

Não surpreende que a disposição de Erdoğan para promover a revisão constitucional tenha ocorrido sob a égide do estado de emergência, deflagrado após ver frustrada a tentativa de ser removido do poder, e por meio de referendo. Sob o estado de exceção, o contexto em que realizada a consulta popular foi marcado (i) por fraudes eleitorais, apontadas pela mais alta autoridade eleitoral na Turquia - o Con-

mais longe e optam mesmo por subtrair determinadas matérias da revisão constitucional – são as denominadas cláusulas de eternidade/cláusulas pétreas/barreiras/limites materiais (*eternity clauses*)”. BOTELHO, Catarina Santos. Narcisismo Constitucional (Mude-se a Constituição! II). **Observador**. 02 dez. 2018. Disponível em: <https://observador.pt/opiniao/narcisismo-constitucional-mude-se-a-constituicao-ii/>. Acesso em: 22 jun. 2021. A esse respeito, causa espécie a disparidade de tratamentos constitucionais conferidos às cláusulas de eternidade em países que experimentaram regimes ditatoriais de extrema-direita, como no caso português e no espanhol. Enquanto a Constituição portuguesa de 1976 inscreveu 14 cláusulas dessa natureza em seu art. 288, a Constituição espanhola de 1978 não consignou nenhuma *eternity clause*, o que importa na possibilidade de as gerações futuras revisarem a Constituição *in totum*. Não obstante, no caso espanhol, não foi ainda proposta uma emenda constitucional com o procedimento qualificado do art. 168, necessário para uma revisão dessa natureza, considerando o elevado grau de complexidade e de rigidez inserto nesse dispositivo. À vista dessas notas, com Catarina Santos Botelho, nos parece que Portugal e Espanha experimentam, em suas Constituições longevas, um fenómeno psicológico denominado “narcisismo constitucional”, uma espécie de imaginário ilusório da santidade constituinte que produziu, em cada realidade, uma Constituição perfeita e acabada. Se por um lado, as fórmulas de alteração extremamente rigorosas de ambas as Constituições, contribuem para prevenir abusos do poder de alteração da geração presente, de outro, desencorajam o legítimo renascimento do poder constituinte. BOTELHO, Catarina Santos. Constitutional Narcissism on the Couch of Psychoanalysis: Constitutional Unamendability in Portugal and Spain (2018). **European Journal of Law Reform**, v. 21, n. 3, 2019, p. 346-376. Disponível em: <https://encurtador.com.br/kovyG>. Acesso em: 21 mar. 2022. BOTELHO, Catarina Santos. Mude-se a Constituição! (I). **Observador**. 07 out. 2018. Disponível em: <https://observador.pt/opiniao/mude-se-a-constituicao-i/>. Acesso em: 22 jun. 2021.

¹⁰⁴¹ BOTELHO, Catarina Santos. Turquia: democracia (constitucional)? **Observador**. 17 abr. 2017. Disponível em: <https://observador.pt/opiniao/turquia-democracia-constitucional/>. Acesso em: 20 mar. 2022.

selho Supremo Eleitoral (Yuksekk Secim Kurulu)¹⁰⁴², e (ii) por condições de competição injustas e desiguais, dentre as quais o uso pelo governo de recursos estatais ao seu alcance para empregar na campanha do “sim”, enquanto o bloco do “não” padeceu com oportunidades restritas para campanha e recursos pessoais¹⁰⁴³.

Em termos práticos, a aprovação, por referendo, das alterações constitucionais somou-se a outras estratégias do governo de Erdoğan encetadas no período seguinte à tentativa frustrada de golpe de Estado, tendentes a:

- (i) sufocar a dissidência ao seu governo;
- (ii) encarcerar seus adversários;
- (iii) demitir em massa os servidores públicos contrários ao seu governo;
- (iv) calar a imprensa;
- (v) suspender a Convenção Europeia de Direitos Humanos;
- (vi) concentrar poderes na figura presidencial;
- (vii) aumentar a duração do mandato presidencial¹⁰⁴⁴;
- (viii) introduzir a reeleição;
- (ix) enfraquecer as instituições de *accountability*.

Tratou a reforma de uma refundação do Estado sob uma nova ordem, explicitamente antidemocrática, como visto acima, conquanto por dentro da institucionalidade. Ao invés de um Estatuto Político outorgado, um arsenal de emendas à Constituição aprovadas pelo povo¹⁰⁴⁵; ao invés de uma revolução ou um (auto) golpe, um

¹⁰⁴² CELEP, Ödül. Perspectives on Turkey’s 2017 Presidential Referendum. **Middle East Review of International Affairs**, Herzliya, v. 21, n. 1, p. 1-8, 2017. Disponível em: <https://www.proquest.com/docview/1927956048/2098A73B46054B6EPQ/20?accountid=12217>. Acesso em: 06 jan. 2022.

¹⁰⁴³ Idem.

¹⁰⁴⁴ “Article 16: [...] The term of office of the Assembly and the President of the Republic thus elected shall also be five years”. TURQUIA. Constituição da República da Turquia. Ancara: Grande Assembleia Nacional da Turquia, Departamento de Leis e Resoluções, 2019. Tradução oficial em inglês. Disponível em: <https://www.anayasa.gov.tr/en/legislation/turkish-constitution/>. Acesso em: 09 jan. 2022.

¹⁰⁴⁵ A respeito do arsenal de emendas constitucionais submetido a referendo popular em 16 de abril de 2017, avalia Ödül Celep que, embora o pacote de reformas constitucionais não tenha sido obra do AKP nem de Erdoğan (foi do Partido de Ação Nacionalista - MHP) e tivesse respaldo da Ordem dos

aparato institucional que o colocou no pedestal de autoridade máxima do governo: chefe-maior das forças armadas, chefe-maior da burocracia estatal e titular do *indiriz-zo político*¹⁰⁴⁶.

Com maioria no parlamento há vinte anos, é pouco provável que a Corte Constitucional intente refrear o poder de Erdoğan, banindo o AKP - partido que lhe dá sustentação no parlamento -, pelo mesmo motivo (violação ao princípio da secularização) por que outras tantas siglas da mesma natureza (islâmica) foram colocadas na clandestinidade, uma vez que, dentre as medidas introduzidas pelo presidente para assegurar sua permanência no poder está a possibilidade de indicação e demissão de juízes da Corte Constitucional.

Em arremate, os princípios da secularização e da unidade nacional, que mascararam os riscos de fundamentalismo islâmico e de separatismo curdo, servem de pretexto constitucional para municiar o Judiciário a expurgar da disputa eleitoral e da atuação parlamentar, as siglas islâmicas e curdas. Exceção feita ao partido islâmico liderado pelo presidente Erdoğan, o AKP - que por desfrutar do carisma de seu dirigente junto ao povo e da prerrogativa de ser o dirigente quem deva indicar e demitir os juízes do Tribunal Constitucional -, parece estar infenso a uma eventual sentença de proscrição.

Advogados da Turquia, as emendas, no entanto “capacitariam o presidente a tal nível que a legislatura nacional - praticamente não teria controle sobre o poder executivo; a autoridade do presidente sobre a legislação seria excessiva com poderes de super-veto e decreto presidencial; o presidente seria capaz de nomear ministros e um grande número de juízes do tribunal superior sem aprovação parlamentar; o parlamento nacional não teria mais poder legal de supervisão sobre o presidente; e o presidente seria ambos, partidário e representante, da unidade da nação, o que dá a impressão de legalização da ‘tirania da maioria’”. CELEP, Ödül. Perspectives on Turkey’s 2017 Presidential Referendum. **Middle East Review of International Affairs**, Herzliya, v. 21, n. 1, 2017, p. 3. Em suma, as emendas resultaram em: (i) um presidente excessivamente empoderado e partidário; (ii) em um sistema de separação de poderes anódino (e dependente do Executivo) e (quase) sem freios e contrapesos. Nesse sentido, um trabalho de Richard Albert mostra-se útil para compreender como as regras sobre emendas constitucionais repercutem no campo político: ALBERT, Richard. **Constitutional Amendments: Making, Breaking, and Changing Constitutions**. Oxford University Press, 2019.

¹⁰⁴⁶ Karl W. Deutsch aponta um leque variado de papeis concentrados na figura presidencial, conforme o paradigma norte-americano globalmente difundido: o presidente é o *Commander in chief*, em assuntos militares; o *Bureaucrat in chief*, líder da burocracia estatal, exercendo o poder Executivo; líder de seu partido e distribuidor de recursos públicos com ascendência moral e material sobre os votos dos parlamentares. Deutsch destaca que uma das principais fontes do poder presidencial é a de representante da unidade nacional e como *Manipulator in chief* dos meios de comunicação de massa. Disso decorre que o presidente é notícia com qualquer coisa que faça, ainda que não faça nada. DEUTSCH, Karl W. **Política y gobierno**: cómo el pueblo decide su destino. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 322-324.

4.3.3 Portugal: a precedência da autodissolução partidária

A Constituição portuguesa de 1976 proíbe¹⁰⁴⁷, em seu artigo 46º, n. 4, as "associações armadas ou de tipo militar, militarizadas e paramilitares", assim como as "organizações racistas ou que perfilhem a ideologia fascista". Em torno desses dispositivos gravitou a possibilidade de banimento do partido político¹⁰⁴⁸ denominado Movimento de Ação Nacional (MAN) em 1994. *In casu*, o Tribunal Constitucional português encontrou dificuldade em identificar a sigla como uma organização que perfilhasse a ideologia fascista, ainda que reconhecesse como inconteste a presença dos requisitos previstos no art. 3º da Lei n. 64/1978, que disciplina a proibição de funcionamento de tais organizações nos termos seguintes:

[...] considera-se que perfilham a ideologia fascista as organizações que, pelos seus estatutos, pelos seus manifestos e comunicados, pelas declarações dos seus dirigentes ou responsáveis ou pela sua actuação, mostrem **adoptar, defender, pretender difundir ou difundir efectivamente os valores, os princípios, os expoentes, as instituições e os métodos característicos dos regimes fascistas** que a História registra, nomeadamente o belicismo, a violência como forma de luta política, o colonialismo, o racismo, o corporativismo ou a exaltação das personalidades mais representativas daqueles regimes.

[...] Considera-se, nomeadamente, que perfilham a ideologia fascista **as organizações que combatam por meios antidemocráticos**, nomeadamente com recurso à violência, a ordem constitucional, as instituições democráticas e os símbolos da soberania, bem como aquelas que perfilhem ou difundam ideias ou adoptem formas de luta contrária à unidade nacional¹⁰⁴⁹ (Grifos nossos).

O Acórdão ¹⁰⁵⁰ consignou que o Tribunal não necessitava responder sobre o enquadramento do MAN ao molde de organização fascista, “e isso porque conside-

¹⁰⁴⁷ A extinção de partidos políticos antidemocráticos alinhados à ideologia fascista foi disciplinada em Portugal por meio da Lei n. 64, de 11 de setembro de 1978, cujo art. 4º (1) prevê que: “As organizações que perfilhem a ideologia fascista e como tal sejam declaradas por decisão judicial serão no mesmo acto declaradas extintas e, consequentemente, impedidas do exercício de toda e qualquer actividade, por si ou através da iniciativa de qualquer dos seus membros”. PORTUGAL. Lei n. 64, de 11 de setembro de 1978. Insere disposições relativas a organizações fascistas. Publicada no Diário da República n. 230/1978, Série I de 06/10/1978, p. 2079/2080.

¹⁰⁴⁸ A respeito do banimento partidário, Jorge Miranda assinala que a precedência desse instituto no sistema jurídico português está na Constituição salazarista de 1933 - a primeira a se referir aos partidos políticos: “um dos aspetos mais relevante da ideologia e da vida política desse regime (autoproclamado “Estado Novo”) viria a ser, ao invés, a proscrição dos partidos políticos. Se nenhuma lei os vedaria de forma taxativa, a legislação sobre associações conduziria ao mesmo resultado, na medida em que os sujeitava (contra, aliás, o art. 8º, nº 14 da própria Constituição) à autorização administrativa. Um “Estado sem partidos”, contraposto quer ao Estado pluripartidário ocidental, quer ao Estado de partido único soviético ou fascista, era o que se pretenderia”. MIRANDA, Jorge. Os partidos políticos no regime democrático. **Revista Populus**, Salvador, n. 7, 2019, p. 166.

¹⁰⁴⁹ PORTUGAL. Lei n. 64, de 11 de setembro de 1978. Insere disposições relativas a organizações fascistas. Publicada no Diário da República n.º 230/1978, Série I de 06/10/1978, p. 2079/2080. Disponível em: <https://files.dre.pt/1s/1978/10/23000/20792080.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2021.

¹⁰⁵⁰ PORTUGAL. Tribunal Constitucional. Acórdão n. 17/94 de 18/01/1994. Processo n. 364/91.

rou provado um facto que, em seu entender, retira à extinção do Movimento de Acção Nacional como ‘organização de ideologia fascista’ toda a justificação”. Referia-se o acórdão à autodissolução definitiva do partido e à cessação de suas atividades.

Emerge do acórdão a conclusão de que o MAN deixou de existir por moto próprio, passando o Tribunal Constitucional português à extinção do feito, uma vez que a ação de banimento partidário havia perdido seu objeto. Em outro caso emblemático, o desfecho fora outro. A Corte Constitucional portuguesa em 2004, extinguiu a legenda Força de Unidade Popular (FUP), a requerimento do Ministério Público, em ação de extinção partidária, e cancelou o registro da agremiação. O contexto em que a sigla fora criada foi objeto de pronunciamento da justiça penal em outro feito, no qual restou comprovada a inserção da grei partidária na organização terrorista “Projecto Global” que tinha como finalidades, entre outras:

[...] criar condições que permitissem aos seus integrantes, a prazo e mediante a insurreição armada, tomar o poder e instalar o poder popular através da institucionalização do que designavam por democracia directa e basista, e subverter o funcionamento das instituições do Estado consagradas na Constituição, pois tal se trata de uma das condições adequada à referida insurreição armada.¹⁰⁵¹

A extinção da FUP era uma consequência esperada, no âmbito do Tribunal Constitucional, depois de a justiça criminal¹⁰⁵² haver dado como provado que a ideia de criação do partido, para fins ilícitos e antidemocráticos, fora lançada por seu dirigente e concertada com as demais ramificações da organização terrorista “Projecto global”, de que fazia parte. O caminho apontava, claramente, para a proscrição. As diretrizes da Comissão de Veneza, também.

A Comissão de Veneza¹⁰⁵³, como ficou conhecida a Comissão Europeia para a Democracia através do Direito¹⁰⁵⁴, órgão consultivo sobre questões constitucionais

Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19940017.html>. Acesso em: 04 jan. 2022.

¹⁰⁵¹ PORTUGAL. Tribunal Constitucional. Acórdão n.º 231/2004. Julgado em: 31/03/2004. Publicado em: Diário da República n.º 102/2004, Série II de 30/04/2004. Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/2838006>. Acesso em: 09 out. 2021.

¹⁰⁵² Processualmente, a Lei n. 64/78 separa de um lado, o reconhecimento judicial de uma organização como fascista e sua declaração de extinção, manejada em ação específica, cuja competência para julgamento é do Tribunal Constitucional. E de outro, as repercussões criminais relacionadas à formação de tais organizações, por meio de ação criminal, cuja competência para julgamento é do Tribunal Criminal da comarca de Lisboa, conforme art. 7º da referida Lei. Por essa mecânica e considerando que houve repercussões criminais em torno das ações do FUP, ele sofreu as reprimendas na esfera política e criminal.

¹⁰⁵³ COMISSÃO DE VENEZA. **Guidelines on prohibition and dissolution of political parties and analogous measures**. Estrasburgo, 11 dez. 1999. Disponível em: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=CDL-INF\(2000\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=CDL-INF(2000)001-e). Acesso

do Conselho da Europa¹⁰⁵⁵, a respeito do banimento de partidos políticos em regimes democráticos, concebe que a proibição de funcionamento (ou de registro) partidário se trata de uma medida excepcional em uma sociedade democrática: a última *ratio*.

As diversas nuances proibitivas consideradas pelos Tribunais Constitucionais nacionais, no contexto europeu, autorizam a proscrição partidária em diferentes momentos. Assim, há aqueles que reconhecem no discurso partidário uma ameaça de ruptura democrática suficiente para decretar o banimento da sigla, enquanto outros entendem que deva haver uma ação concreta, havendo também quem repute necessário avaliar o risco potencial de a agremiação provocar o aniquilamento da democracia.

A recomendação exarada nas “Diretrizes sobre a proibição e dissolução de partidos políticos e medidas análogas”, relatório da Comissão publicado em 1999, é a de que, para aplicar o banimento partidário é preciso haver provas suficientes de que há uma ameaça real à ordem constitucional ou aos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos¹⁰⁵⁶ ou ainda provas suficientes de que o partido político em causa advoga a violência (incluindo evidências específicas de violência como o racismo, a xenofobia e a intolerância), ou está claramente envolvido em terrorismo¹⁰⁵⁷, dentre outras atividades subversivas.

A Comissão transferiu às autoridades do Estado – ao Judiciário e ao Ministério Público - uma tarefa ínvia que se reveste de conteúdo político: “avaliar o nível de ameaça para a ordem democrática do país e se não existem outras medidas, como

em: 04 jan. 2022.

¹⁰⁵⁴ Sítio oficial da Comissão de Veneza: <https://www.venice.coe.int/webforms/events/>. Acesso em: 04 jan. 2022.

¹⁰⁵⁵ O Conselho da Europa não é uma organização da União Europeia. Trata-se de uma organização internacional composta por 46 Estados-membros, dos quais 27 são membros da União Europeia. Não se confunde com o Conselho Europeu - uma cúpula trimestral que reúne os Chefes de Estado e de Governo da União Europeia (UE) para fixar as linhas-mestras da política da UE; nem com o Conselho da União Europeia – que representa os governos dos Estados-Membros da UE e onde os ministros de cada um dos países da UE se reúnem para discutir, alterar e aprovar legislação e coordenar políticas. Os ministros que integram o Conselho da UE estão habilitados a assumir compromissos em nome dos respetivos governos em relação às medidas aprovadas nas reuniões sediadas em Bruxelas e Luxemburgo.

¹⁰⁵⁶ COMISSÃO DE VENEZA. **Guidelines on prohibition and dissolution of political parties and analogous measures**, Estrasburgo, 11 dez. 1999. Confira também: Código de Boas práticas no âmbito dos partidos políticos elaborado pela Comissão de Veneza em 2008. Disponível em: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)021-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)021-spa). Acesso em: 27 mar. 2022.

¹⁰⁵⁷ Idem.

sanções patrimoniais, [...] ou levar os membros do partido envolvido nas ditas atividades à justiça, para que possam resolver a situação"¹⁰⁵⁸.

As diretrizes consignam requisitos formais e materiais para a dissolução forçada de partidos políticos, que variam desde a proibição de símbolos e nomes semelhantes aos de outra legenda, até a prática de terrorismo. O tripé material a ensejar a proscrição está assentado na existência de grupos ligados ao terrorismo, em ideias separatistas de cunho étnico ou religioso e em ideias que desafiam os valores constitucionais e democráticos da nação¹⁰⁵⁹.

Uma questão importante do processo de banimento partidário em Portugal está em como operar a proibição de organizações segundo a lógica do artigo 46º da Constituição, regulamentado pela Lei n. 64/78, em relação aos requisitos para caracterização de uma organização fascista. A primeira advertência está em que o conteúdo desses requisitos não está explícito, ou seja, depende de esforço interpretativo do aplicador do Direito, pois fazem referência indireta e vaga a declarações e ações próprias de regimes fascistas que a História registra (o belicismo, a violência como forma de luta política, o colonialismo, o racismo, o corporativismo ou a exaltação das personalidades mais representativas de tais regimes)¹⁰⁶⁰.

A segunda advertência diz respeito a não ser necessária a presença do conjunto de elementos que compõem o estofo fascista, como belicismo e racismo, dentre outros, para incidir sobre a organização partidária, a proscrição, ao contrário do que sugere o dispositivo. Basta que seja identificável um elemento na prática reiterada (e intensificada) do agente partidário para recomendar sua dissolução. Em sentido contrário, Paulo Otero vislumbra na proibição preventiva de partidos antidemocráticos uma contradição em um regime democrático, na medida em que o banimento de uma legenda derroga a liberdade de associação política e expõe os germes totalitários que (ainda) grassam as democracias¹⁰⁶¹.

A opção constitucional por um modelo restritivo da intervenção no jogo democrático de apenas algumas ideologias, limitando a participação no processo político de todos aqueles que se assumem como opositores da democracia, traduz a implantação de uma "democracia militante". Trata-se de uma democracia empenhada na

¹⁰⁵⁸ Idem.

¹⁰⁵⁹ ISSACHAROFF, Samuel. **Fragile Democracies**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2015, p. 54-55.

¹⁰⁶⁰ Art. 46 da Lei n. 64, de 11 de setembro de 1978. Insere disposições relativas a organizações fascistas. Publicada no Diário da República n.º 230/1978, Série I de 06/10/1978, p. 2079/2080.

¹⁰⁶¹ OTERO, Paulo. **A Democracia Totalitária: do Estado Totalitário à Sociedade Totalitária: A influência do Totalitarismo na Democracia do século XXI**. Porto: Principia, 2015.

defesa do caráter absoluto de certos valores e na inviolabilidade de determinados princípios básicos, razões pelas quais se sente legitimada a Constituição a excluir aquelas organizações políticas que lutam para subverter e eliminar essa mesma ordem axiológica.¹⁰⁶²

Otero considera a proscrição partidária um preço desarrazoado a pagar para impedir a destruição democrática por dentro de suas próprias instituições, uma vez que ceifa a liberdade política e importa discriminação ideológica. Não estando na prevenção a saída para refrear a prática antidemocrática, estaria na repressão, de modo que se um partido político defender o uso de meios violentos para subverter a ordem constitucional, deverá sofrer a reprimenda penal correspondente. Em caso de discurso de ódio, cabem sanções não só aos dirigentes como também à grei partidária, de cunho patrimonial.

Ao que parece, o posicionamento de Otero não cuida de afastar do Tribunal Constitucional a apreciação de situações que tais, mas de reservar à Corte, o momento adequado para intervir. Propõe o constitucionalista, primeiro, a reprimenda penal, para depois incidir o veredicto da Corte Constitucional: a proscrição. Além do MAN e do FUP, pululam, em Portugal, pedidos de dissolução partidária no tempo presente, como no caso do partido “Chega”, alvo dos holofotes políticos no ano de 2021, sobre o qual o constitucionalista Vital Moreira sublinhou:

Sendo certo que não se trata de uma ‘organização militar nem de tipo militar ou paramilitar’ e nem de uma ‘organização que perfilhe a ideologia fascista’ (pois tal não resulta do seu programa nem das suas propostas políticas), o único fundamento constitucional que poderia ser invocado *prima facie* seria a de tratar-se de uma ‘organização racista’, dadas algumas conhecidas declarações contra ciganos e comunidades de origem africana. Mas é de duvidar se algumas declarações e posições avulsas de natureza racista, intoleráveis e condenáveis em si mesmas, bastam para a qualificação de “organização racista”, o que exige que ela estabeleça como um dos objetivos explícitos da sua ação a discriminação, a perseguição, a exclusão ou a estigmatização de pessoas ou comunidades por motivo de raça¹⁰⁶³.

¹⁰⁶² Idem.

¹⁰⁶³ MOREIRA, Vital. Assim vai a política (6): Precipitação. **Blog “Causa Nossa”**, 4 fev. 2021. Disponível em: <https://causa-nossa.blogspot.com/2021/02/assim-vai-politica-6.html>. Acesso em: 04 dez. 2022. Registre-se que o presidente do Chega, já havia sido multado em mais de 430 euros por discriminar ciganos com numa publicação em agosto de 2020 na rede social *Facebook*. A Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR) foi quem arbitrou a multa. Em Portugal, trata-se a CICDR de um órgão voltado a prevenir e a proibir a discriminação racial e a sancionar a prática de atos que importem violação de direitos fundamentais dentre outras competências consignadas na Lei n. 93/2017. Cf. ANDRÉ Ventura multado em mais de 400 euros por discriminar ciganos. **LUSA**. Disponível em: <https://encurtador.com.br/azLRS>. Acesso em: 05 jan. 2022. Outra multa por discriminação étnica a ciganos foi aplicada ao líder do Chega, em mais de 3000 euros por outra publicação em rede social no ano de 2017. GROSSO, Marta. André Ventura multado em mais de três mil euros por discriminação étnica. **Rede Renascença**, 22 dez. 2020. Disponível em: <https://rr.sapo.pt/noticia/pais/2020/12/22/andre-ventura-multado-em-mais-de-tres-mil-euros-por->

Alinhado a Vital Moreira é o pronunciamento de Otero, para quem o banimento preventivo do “Chega” do cenário político seria um erro histórico, dado que “ilegalizar partidos, preventivamente, é prática dos regimes autoritários e não das democracias”¹⁰⁶⁴, tratando-se, pois, de uma medida assemelhada à censura prévia, incompatível com a liberdade democrática. Argumenta que não é porque um partido defende ideias antidemocráticas que deva ser ilegalizado e toma como exemplo o Partido Popular Monárquico (PPM) que “defende a instauração de uma monarquia, objetivo que atenta contra o artigo primeiro da Constituição da República, que diz que Portugal é uma República soberana”¹⁰⁶⁵ e nem por isso foi banido pela Corte Constitucional.

A respeito desse exemplo, cabem duas observações. A primeira é a de que instaurar uma monarquia não constitui em si um propósito antidemocrático, dado que a cada Estado compete escolher a forma de governo que melhor se ajuste às suas vicissitudes sociopolíticas. O plebiscito brasileiro de 21 de abril de 1993 para escolha do sistema de governo (presidencial ou parlamentar) e da forma de governo (monarquia ou república) ilustra a possibilidade de vindicar alterações nos *standards* políticos, respeitado o regime democrático e a Constituição. A segunda observação diz respeito à constatação de que as monarquias constitucionais – Bélgica, Dinamarca, Luxemburgo, Holanda, Noruega e Suécia – figuram no *ranking* global de democracias liberais, segundo o relatório *Democracy Report*, que mensura e classifica os países segundo a qualidade de suas democracias¹⁰⁶⁶. Assente esse quadro, não se pode atribuir à forma de governo monárquico a pecha de antidemocrático.

discriminacao-etnica/219548/. Acesso em: 05 jan. 2022. Outro registro diz respeito ao projeto de lei de autoria do líder do Chega que busca extinguir a Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial, uma Comissão que, como visto, já multou o peticionante ao menos duas vezes por discriminação contra a etnia cigana. Cf. CHEGA quer extinguir Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial. **LUSA**. Disponível em: <https://rr.sapo.pt/noticia/politica/2020/03/07/chega-quer-extinguir-comissao-para-a-igualdade-e-contra-a-discriminacao-racial/184434/>. Acesso em: 05 jan. 2022.

¹⁰⁶⁴ OTERO, Paulo. Ilegalizar o Chega seria um “erro histórico”. Programa “Em nome da Lei”. **Rádio Renascença**, 13 fev. 2021. Disponível em: <https://rr.sapo.pt/artigo/em-nome-da-lei/2021/02/13/ilegalizar-o-chega-seria-um-erro-historico/226570/>. Acesso em: 04 jan. 2022.

¹⁰⁶⁵ Idem.

¹⁰⁶⁶ Cf. V-DEM INSTITUTE. **Democracy Report 2023**: Defiance in the Face of Autocratization. Gothenburg: [s.e], 2023, p. 39. Disponível em: <https://www.v-dem.net/publications/democracy-reports/>. Acesso em: 04 ago. 2023.

Retomada a discussão acerca da possibilidade de proscrição do “Chega”, é preciso integrar ao debate o cientista político e jurista português Miguel Prata Roque para quem “a Constituição já não permite a constituição de partidos que defendam essas ideias, porque os partidos visam a conquista do poder. E a Constituição salvaguarda a hipótese de instauração de regimes totalitários”¹⁰⁶⁷. A exortação de Roque tem espeque em um ponto elementar na teoria dos partidos políticos: “apoderar-se do poder ou participar de seu exercício”¹⁰⁶⁸, o que implica colocar em prática, com a tomada do governo, seus postulados e programas¹⁰⁶⁹. É a ideia-força que os distingue de outras organizações políticas.

Roque aponta para uma postura “pouco atuante” do Tribunal Constitucional português, que fechara os olhos ao MAN (autodissolvido) e ao partido de extrema-direita PNR (Partido Nacional Renovador)¹⁰⁷⁰. A par disso, a decisão de ilegalização do “Chega” pela Corte gera expectativa de transcendência da apatia (ou autocontenção) atribuída ao Judiciário, caso o Ministério Público formule o pedido de extinção da agremiação perante a Corte.

Uma nota peculiar em relação ao defunto MAN e ao PNR está em que os membros do primeiro ao invés de fundarem um partido para si (idêntico ao extinto) – um movimento natural na paisagem dos proscritos na Alemanha e na Turquia –, engrossaram as fileiras de outra agremiação alinhada aos seus propósitos, a do PNR e assim, unidos e reavivados, passaram a somar esforços na disputa pela preferência eleitoral sob uma nova denominação: “Ergue-te”¹⁰⁷¹.

Em outro caso datado de 2019/2020, a respeito da ilegalização de grupos (e não partidos) de matiz fascista, racista e neonazista e sobre a proibição de realiza-

¹⁰⁶⁷ ROQUE, Miguel Prata. Tribunal Constitucional “tem sido pouco atuante”. Programa “Em nome da Lei”. **Rádio Renascença**, 13 fev. 2021 Disponível em: <https://rr.sapo.pt/artigo/em-nome-da-lei/2021/02/13/ilegalizar-o-chega-seria-um-erro-historico/226570/>. Acesso em: 04 jan. 2022.

¹⁰⁶⁸ DUVERGER, Maurice. **Sociologia Política**. Rio de Janeiro: Forense, 1968, p. 260.

¹⁰⁶⁹ BORJA, Rodrigo. **Derecho político y constitucional**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 192.

¹⁰⁷⁰ O Partido Nacional Renovador (PNR) não foi extinto pelo Tribunal Constitucional. A agremiação passou por uma alteração em sua denominação para “Ergue-te” e em sua sigla de “PNR” para “E”, conforme consta do Acórdão n. 371/2020 do Tribunal Constitucional. Processo n. 336/2020. Relator: Conselheiro João Pedro Caupers. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20200371.html?impressao=1>. Acesso em: 05 jan. 2022.

¹⁰⁷¹ ROQUE, Miguel Prata. Tribunal Constitucional “tem sido pouco atuante”. Programa “Em nome da Lei”. **Rádio Renascença**, 13 fev. 2021 Disponível em: <https://rr.sapo.pt/artigo/em-nome-da-lei/2021/02/13/ilegalizar-o-chega-seria-um-erro-historico/226570/>. Acesso em: 04 jan. 2022.

ção de conferências neonazistas em Portugal¹⁰⁷², a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, órgão do Parlamento português, entendeu que não se trata de aplicação do nº 4 do artigo 46º da Constituição, uma vez que o referido dispositivo não proíbe “a expressão individual do pensamento racista e fascista, por mais condenável que ele possa ser”¹⁰⁷³.

No relatório final, a relatora da Comissão¹⁰⁷⁴ registrou que não se protegem os inimigos da democracia, mas é ínsito a esse regime assumir o risco de acolher os intolerantes¹⁰⁷⁵. Acrescentou que, no caso concreto, o art. 46º da Constituição “não pode ser pretexto político para pretender ilegalizar a livre expressão do pensamento e mesmo da organização política dos nossos adversários políticos”¹⁰⁷⁶. Nos debates orais entre os peticionantes e membros do parlamento¹⁰⁷⁷, a relatora se mostrou contrária a uma leitura abusiva do artigo 46.º da Constituição e que uma questão é o combate e outra é pretender que a Constituição proíba o que não proíbe, como a ilegalização dos adversários.

Uma breve fotografia da extinção de organizações políticas em Portugal apontou para duas constatações: (i) que o banimento de partidos antidemocráticos, de forma preventiva não tem se confirmado, salvo no caso do FUP em que a decisão do Tribunal Constitucional pela extinção considerou a preexistência de condenação criminal dos dirigentes partidários pelo Tribunal Criminal de Lisboa, por vários ilícitos decorrentes da criação do partido para atividade terrorista; (ii) que as agremiações

¹⁰⁷² Confira o pedido de proibição de conferências neonazistas em Portugal e de ilegalização de grupos de cariz fascista, racista e neonazista. Petição n. 33/XIV/1.ª. Requerente: Jonathan Ferreira da Costa e outros. Publicada no Diário da Assembleia da República em 06/03/ 2020, edição II Série-B, n. 24, p. 4-5. Disponível em: <https://encurtador.com.br/tuDO7>. Acesso em: 04 jan. 2022.

¹⁰⁷³ PORTUGAL. Assembleia da República. Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias. Relatório final. Petição n. 33/XIV/1.ª. Requerente: Jonathan Ferreira da Costa e outros. Disponível em: <https://encurtador.com.br/nozIL>. Acesso em: 05 jan. 2022.

¹⁰⁷⁴ É preciso esclarecer que a Petição foi endereçada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, órgão do parlamento, porque, segundo o art. 6º, n.2 da Lei n. 64/78, a Assembleia da República é um dos sujeitos legitimados a postular a extinção de organizações políticas descritas pelos requerentes. Outra nota importante diz respeito à Lei n. 64/78 não se limitar à extinção de partidos, mas a um espectro mais amplo, a “todo e qualquer tipo de esquema organizatório que sirva de substrato a atividades fascistas ou à difusão de ideias fascistas”. CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, v. 1, p. 649.

¹⁰⁷⁵ A democracia sujeita-se à exposição de “riscos mil”, como lembra Francisco Adrados. ADRADOS, Francisco Rodríguez. **Nueva Historia de la Democracia**: de Sólon a nuestros días [recurso eletrônico]. Barcelona: Ariel, 2011.

¹⁰⁷⁶ PORTUGAL. Assembleia da República. Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias. Petição n. 33/XIV/1.ª. Relatório final, p. 8.

¹⁰⁷⁷ Confira a súmula da audiência com os peticionantes realizada em 07/07/2020. Disponível em: <https://encurtador.com.br/DEU13>. Acesso em: 05 jan. 2022.

quando passadas à clandestinidade articulam seu ressurgimento penetrando em outras siglas, ao contrário das paisagens turca e alemã, nas quais os proscritos re-fundam suas próprias agremiações.

Em arremate, o cenário recente da proscrição partidária em Portugal dá conta de que não obstante o arcabouço jurídico dissuasório em vigor e os episódios de banimento já referidos, as articulações de partidos políticos antidemocráticos ainda persistem, demandando do Judiciário a tarefa de avaliar o nível de ameaça para a ordem democrática a cada caso concreto, considerando a aplicação de medidas ordinárias e extraordinárias para reprimir a ação antidemocrática.

CAPÍTULO 5 CIRCULAÇÃO DA DEMOCRACIA MILITANTE NA AMÉRICA LATINA: NOVAS PROPOSTAS DE ASSIMILAÇÃO

Este capítulo trata da circulação da democracia militante na América Latina sob o formato da proscrição partidária e apresenta novas referências jurídicas para a encampação do teorema de Loewenstein. Analisa o sistema jurídico de 15 países da América Latina para apresentar um diagnóstico comparativo do estado da arte da teoria militante. Posiciona o Poder Judiciário e as Cortes Constitucionais no vértice do teorema de Loewenstein, como órgãos que respondem pela aplicação militante da proscrição partidária. Delineia um quadro de atores democráticos que interessa à pesquisa e formula proposições estatutárias e legislferantes para a aplicação da teoria militante a filiados, a dirigentes partidários e à própria legenda.

5.1 Teoria da democracia militante na América Latina: referências jurídicas para o combate a partidos antidemocráticos

As referências jurídicas para o combate a partidos políticos antidemocráticos constituem o eixo desta seção que principia por uma investigação da teoria militante sob o formato da proscrição partidária nos países latino-americanos recortados e culmina com a proposição de reprimendas jurídico-políticas no âmbito *interna corporis* das legendas, considerando o quadro heterogêneo de atores antidemocráticos, como se verá adiante.

5.1.1 Estado da arte da teoria militante nos sistemas jurídicos latino-americanos: diagnóstico comparativo

Investiga-se, a partir deste ponto, o desenho jurídico da democracia militante nas Constituições Políticas e normas infraconstitucionais dos seguintes países latino-americanos: **Equador, Peru, Argentina, Paraguai, Bolívia, Uruguai, México, Venezuela, Nicarágua, El Salvador, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Panamá e Brasil**, para identificar o estado da arte do teorema de Loewenstein na prevenção e repressão de condutas antidemocráticas performadas por agremiações e seus filiados.

Inicialmente, observou-se que, embora todos os Estados garantam a liberdade de associação - a base da atividade partidária - e prevejam limites jurídicos à

ação das legendas, o bloco normativo de cada país (Constituição, Código Eleitoral, Lei de processo eleitoral e Lei de Partidos Políticos) difere na extensão e na profundidade com que disciplina o tema. A essencialidade desse tipo de descrição normativa importa para o estudo da democracia militante, na medida em que enuncia o portfólio de ferramentas incorporadas pelo Estado de Direito para combater a ação de legendas antidemocráticas que desbordem dos limites jurídicos prefixados pelo ordenamento.

Nesse passo, a Constituição do **Equador**, desde o preâmbulo, enuncia a construção de uma sociedade que respeita, em todas as suas dimensões, a dignidade da pessoa e das coletividades, a edificação de um país democrático, comprometido com a integração latino-americana, a paz e a solidariedade. Avança em assegurar aos nacionais o direito de formar partidos e movimentos políticos, filiar-se e desfiliar-se livremente e participar em todas as decisões da legenda (art. 61, 8).

Resguarda a representação paritária de gênero nos cargos públicos e no âmbito de partidos e movimentos políticos (art. 65). Enquadra legendas e movimentos políticos como organizações públicas não-estatais, jungidas (i) à sustentação de concepções filosóficas, políticas, ideológicas, inclusivas e não-discriminatórias, e (ii) à organização e ao funcionamento pautados pela democracia intrapartidária – processos eleitorais internos ou eleições primárias –, alternância no poder, prestação de contas e composição paritária de gênero na direção da sigla (art. 108).

O Texto imprimiu aos partidos (i) o registro no Conselho Nacional Eleitoral (CNE), na forma do art. 328 da Lei Orgânica Eleitoral e de organizações políticas da República do Equador - conhecido como Código da Democracia (CD); (ii) a abrangência nacional; (iii) o contingente mínimo de afiliados de 1,5 % do utilizado no último processo eleitoral, e (iv) o funcionamento parlamentar, caso isolado ou coligado, supere a barreira de 10% dos assentos da Assembleia Nacional (art. 124).

E ainda a apresentação de declaração de princípios ideológicos e de programa de governo contendo as ações básicas a que se propõem realizar, estatuto, símbolos, siglas, emblemas, distintivos e denominação. A legenda deverá ter uma organização em âmbito nacional, composta por ao menos 50% das províncias do país, das quais duas deverão estar entre as três províncias mais populosas (art. 109). O financiamento caberá às contribuições de seus filiados e simpatizantes e, na medida

em que cumpram com as exigências legais, poderão receber repasses financeiros do Estado, sujeitos à fiscalização (art. 110).

Não prevendo qualquer mecanismo da teoria militante no Texto Constitucional, muito timidamente no plano infraconstitucional, precisamente no Código da Democracia, encontra-se o art. 378.1 que diz sobre a possibilidade de uma legenda passar à ilegalidade, caso demonstrado que obteve seu registro de forma fraudulenta, sem prejuízo do devido processo legal e de sanções administrativas, civis e penais, e da restituição ao erário da totalidade dos recursos recebidos do fundo partidário acrescido de juros legais.

A título de argumentação, pode-se levantar a hipótese de a legenda escamotear seus reais objetivos e programas antidemocráticos no momento da submissão do pedido de registro apenas para se legalizar, e após, passar a operar com violência em ações para o desmonte democrático. Salvo em relação ao uso de violência, esse foi o argumento vencedor no julgamento histórico no TSE brasileiro, que cancelou o registro do Partido Comunista do Brasil em 1947. O legislador poderia plasmar de forma expressa a dissolução de partido antidemocrático no rol de causas de cancelamento de registro pelo CNE (art. 327, CD), ao invés de ocupar esse dispositivo com cláusulas de desempenho eleitoral relacionadas à própria sobrevivência partidária.

A Constituição **peruana** inaugura o capítulo dedicado aos direitos fundamentais com a defesa da pessoa e o respeito a sua dignidade como fim supremo da sociedade e do Estado (art. 1º, *caput*) e passa a elencar no art. 2º, um extenso rol de direitos, dentre os quais o de reunir-se pacificamente sem armas, o de associar-se e constituir organização jurídica sem fins lucrativos, independentemente de autorização prévia – e que não poderá ser dissolvida por determinação administrativa (art. 2º, 12 e 13). Os princípios da soberania popular, do Estado democrático de direito e da forma republicana de governo são plasmados na sequência (art. 3º).

Consigna o exercício de direitos individuais por meio de organizações políticas, como partidos, movimentos ou alianças, necessários para a formação e manifestação da vontade popular. Prevê que o registro¹⁰⁷⁸ da legenda lhe confere perso-

¹⁰⁷⁸ O registro partidário está a cargo do órgão denominado Registro de Organizações Políticas vinculado ao Jurado Nacional de Eleições (JNE) - um organismo constitucionalmente autônomo com abrangência nacional, cuja autoridade máxima é o órgão Pleno, composto por 5 membros eleitos

nalidade jurídica (art. 35.9) para efeito de realização de atos civis, mercantis ou de qualquer outra natureza. E relega à lei específica o trato sobre o funcionamento democrático das organizações e sobre a transparência quanto à origem de recursos financeiros – os quais podem ser públicos ou privados –, bem como regras sobre fiscalização, controle e aplicação de sanções.

Como se observa, o Constituinte não se ocupou em tecer minúcias sobre a disciplina partidária, impingindo à Lei de Organizações Políticas – Lei n. 28.094 de 01 de novembro de 2003 – a missão de fazê-lo. Logo na entrada, a norma enuncia uma definição para partido político, que acopla a democracia a outros termos impregnados de valor semântico: pluralismo político, sistema de governo e participação popular, destacados no excerto abaixo:

Os partidos políticos expressam o **pluralismo democrático**. Concorrem à formação e manifestação da vontade popular, e aos processos eleitorais. São instituições fundamentais para a participação política da cidadania e a **base do sistema democrático**. Os partidos políticos são associações de cidadãos que constituem **pessoas jurídicas de direito privado** cujo objetivo é participar por meios lícitos, **democraticamente**, nos assuntos públicos do país dentro do marco da Constituição Política do Estado e da presente lei. A denominação “partido” se reserva aos reconhecidos como tais pelo Registro de Organizações Políticas. Salvo disposição legal em sentido contrário, somente estes gozam das prerrogativas e direitos estabelecidos na presente lei (grifos e tradução nossos)¹⁰⁷⁹.

Sob a rubrica dos “fins e objetivos” partidários, expressamente, a lei reconhece aos partidos a missão de “assegurar a vigência e defesa do sistema democrático” (art. 2º, a). Conquanto os artigos seguintes apresentem um extenso rol de documentos e exigências formais (contingente de filiados mínimo de 0,1% da listagem de filiados do último processo eleitoral nacional, atas de fundação, estatuto e regulamento eleitoral), a denotar um caráter protocolar predominante no processo de registro, enxergam-se limites materiais no ato registral.

dentre cada um dos estratos jurídicos (juízes, promotores, advogados, professores de Direito de universidades públicas e privadas).

¹⁰⁷⁹ Lei de Organizações Políticas, art. 1º. No original: “Artículo 1º.- Definición Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático. Concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, y a los procesos electorales. Son instituciones fundamentales para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático. Los partidos políticos son asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado cuyo objeto es participar por medios lícitos, democráticamente, en los asuntos públicos del país dentro del marco de la Constitución Política del Estado y de la presente ley. La denominación “partido” se reserva a los reconocidos como tales por el Registro de Organizaciones Políticas. Salvo disposición legal distinta, sólo éstos gozan de las prerrogativas y derechos establecidos en la presente ley”.

É que o art. 6º, “b” exige a apresentação de uma declaração individual dos fundadores na qual, expressamente, conste o compromisso e a vocação democrática, o respeito irrestrito pelo Estado de direito constitucional e pelas liberdades e direitos fundamentais consagrados na Constituição. Prevenindo-se da contaminação de ideologias extremistas e da ação de plutocratas em suas fileiras, a lei consigna a proibição de que os condenados por terrorismo e/ou narcotráfico, ou processados por tais motivos, fundem agremiações partidárias.

No que tange às razões ensejadoras do cancelamento de registro partidário, a lei insculpe um rol¹⁰⁸⁰ de cláusulas de desempenho eleitoral relacionadas à própria sobrevivência partidária, ao estilo equatoriano. Contudo, reserva para outro dispositivo, o cancelamento do registro motivado pela prática de atos antidemocráticos. A aderência à teoria militante se faz presente, de forma explícita, no art. 14 que, trata da declaração de ilegalidade partidária decorrente de conduta antidemocrática.

Trata-se de um feito de competência da Corte Suprema, deflagrado por iniciativa do Ministério Público ou da Defensoria do Povo, no qual se garante o direito processual ao duplo grau de jurisdição. A Corte poderá declarar a ilegalidade de uma organização política quando considerar que as atividades da legenda são contrárias aos princípios democráticos e se enquadram nas seguintes hipóteses:

14.1 Violar sistematicamente os direitos e liberdades fundamentais, promovendo, justificando ou tolerando ataques à vida ou integridade das pessoas ou a exclusão ou perseguição de pessoas por qualquer razão, ou legitimando a violência como método para alcançar objetivos políticos.

14.2 Complementar e apoiar, politicamente, a ação de organizações que, para a consecução de objetivos políticos, pratiquem o terrorismo ou que, por

¹⁰⁸⁰ Lei de Organizações Políticas, art.13: “Causales de la cancelación de la inscripción de un partido político. La inscripción de un partido político se cancela en los siguientes casos:

a) Si, al concluirse el último proceso de elección general, no se hubiera alcanzado al menos cinco (5) representantes al Congreso en más de una circunscripción y, al menos, cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional en la elección del Congreso.

b) En caso de haber participado en alianza, si esta no hubiese alcanzado al menos seis por ciento (6%) de los votos válidos. Dicho porcentaje se eleva en uno por ciento (1%) por cada partido político adicional.

c) A solicitud del órgano autorizado por su estatuto, previo acuerdo de disolución. Para tal efecto, se acompañan los documentos respectivos legalizados.

d) Por su fusión con otra organización política, según decisión interna adoptada conforme a ley y a su estatuto. Para tal efecto, se acompañan los documentos legalizados donde conste el acuerdo.

e) Cuando no participe en elecciones de alcance nacional o retire todas sus listas de candidatos del proceso electoral correspondiente.

f) Cuando el partido político no participe en las elecciones regionales en, por lo menos, tres quintos (3/5) de las regiones; y en las elecciones municipales, en por lo menos la mitad (1/2) de las provincias y un tercio (1/3) de los distritos a nivel nacional.

g) Si se participa en alianza, por no haber conseguido cuando menos un representante al Congreso”.

meio da sua pregação, contribuam para multiplicar os efeitos da violência, do medo e da intimidação que o terrorismo gera.

14.3 Apoiar as ações das organizações que praticam o terrorismo e/ou o tráfico de drogas (tradução nossa)¹⁰⁸¹.

Na tríade de hipóteses legais de incidência do art. 14, o agir está direcionado a uma pluralidade de condutas: violar, promover, justificar, tolerar, excluir, perseguir, legitimar, complementar e apoiar, de modo que o cometimento de qualquer delas é suficiente para amparar, juridicamente, a colocação da legenda na ilegalidade. Como consectário lógico do pronunciamento judicial final, os efeitos oriundos da ilegalização dizem respeito: (i) ao cancelamento do registro partidário no órgão competente; (ii) ao fechamento das instalações do partido (físicas e virtuais); (iii) à impossibilidade de a sigla voltar a registrar-se.

A Constituição da Nação **Argentina**, antes de passar ao tratamento dos partidos políticos, no art. 36 do capítulo segundo “Novos direitos e garantias”, enuncia uma clara advertência à tomada do poder por meio de violência contra a ordem institucional e democrática, imprimindo a quem o fizer os rigores do seu art. 29 - aplicável a traidores da pátria -, além de inabilitação perpétua para ocupar cargos públicos:

Esta Constituição permanece em vigor mesmo que a sua observância seja interrompida por atos de força contra a ordem institucional e o sistema democrático. Tais atos são irrevogavelmente nulos e sem efeito. Os seus autores são passíveis da pena prevista no artigo 29, inabilitados, perpetuamente, para o exercício de cargos públicos e excluídos do benefício do indulto e da comutação de penas. As mesmas penas são aplicáveis àqueles que, em consequência destes atos, usurpem funções previstas pelas autoridades da presente Constituição ou pelas das províncias, sujeitando-se à responsabilidade civil e criminal. Os respectivos atos não estão sujeitos a qualquer prescrição. Todos os cidadãos têm o direito de resistir contra aqueles que praticam os atos de força enunciados no presente artigo. Atentará igualmente contra o sistema democrático quem incorrer em grave delito contra o Estado que implique enriquecimento, ficando inabilitado pelo prazo legal para

¹⁰⁸¹ Lei de Organizações Políticas, art. 14. No original: “Artículo 14°.- Declaración de ilegalidad por conducta antidemocrática. La Corte Suprema de Justicia de la República, a pedido del Fiscal de la Nación o del Defensor del Pueblo, y garantizando el derecho a la pluralidad de instancia, podrá declarar la ilegalidad de una organización política cuando considere que sus actividades son contrarias a los principios democráticos y se encuentran dentro de los supuestos siguientes:

14.1 Vulnerar sistemáticamente las libertades y los derechos fundamentales, promoviendo, justificando o exculpando los atentados contra la vida o la integridad de las personas o la exclusión o persecución de personas por cualquier razón, o legitimando la violencia como método para la consecución de objetivos políticos.

14.2 Complementar y apoyar políticamente la acción de organizaciones que para la consecución de fines políticos, practiquen el terrorismo o que con su prédica contribuyan a multiplicar los efectos de la violencia, el miedo y la intimidación que el terrorismo genera.

14.3 Apoyar la acción de organizaciones que practican el terrorismo y/o el narcotráfico”.

ocupar cargos ou empregos públicos. O Congresso sancionará uma lei sobre ética pública para o exercício da função (tradução nossa)¹⁰⁸².

Na sequência do “alerta aos antidemocráticos”, a Constituição trata dos partidos políticos, em breves artigos. Incidentalmente, no art. 37, ao prever que a igualdade real de oportunidades entre homens e mulheres no acesso a cargos eletivos e partidários se garantirá por ações afirmativas no campo da regulação partidária e do regime eleitoral. E no art. 38, ao reconhecer às agremiações o papel de instituições fundamentais do sistema democrático, cuja criação e atividades são livres, respeitada a Constituição, que lhes garante a organização e o funcionamento democráticos, a representação das minorias, a competência para postulação de candidaturas a cargos públicos eletivos, o acesso à informação pública e a divulgação de suas ideias.

Aduz ainda que o Estado contribuirá com a manutenção econômica das atividades partidárias e com a capacitação de seus dirigentes, cabendo às legendas dar publicidade quanto à origem e ao destino de seus recursos financeiros e patrimoniais. Por fim, a Constituição da Nação Argentina, no campo dos direitos políticos, introduziu o voto direto para a eleição de senadores e do Poder Executivo (art. 54 e art. 94) e o sufrágio universal, igual, secreto e obrigatório (art. 37).

A Lei Orgânica dos Partidos Políticos – Lei n. 23.298 de 30 de setembro de 1985 - garante em seu art. 1º o direito de associação política para compor partidos políticos democráticos e ainda o direito de obter a personalidade jurídico-política para atuar nos distritos eleitorais (partidos de distrito e partidos nacionais) ou como confederação de siglas (partidos confederados). A Lei impinge às agremiações o papel instrumental para a formulação e realização da política nacional e o monopólio

¹⁰⁸² No original: “Art. 36. Esta Constitución mantendrá su imperio aun cuando se interrumpiere su observancia por actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático. Estos actos serán insanablemente nulos. Sus autores serán pasibles de la sanción prevista en el artículo 29, inhabilitados a perpetuidad para ocupar cargos públicos y excluidos de los beneficios del indulto y la conmutación de penas. Tendrán las mismas sanciones quienes, como consecuencia de estos actos, usurparen funciones previstas para las autoridades de esta Constitución o las de las provincias, los que responderán civil y penalmente de sus actos. Las acciones respectivas serán imprescriptibles. Todos los ciudadanos tienen el derecho de resistencia contra quienes ejecutaren los actos de fuerza enunciados en este artículo. Atentará asimismo contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos. El Congreso sancionará una ley sobre ética pública para el ejercicio de la función.”.

de candidaturas (art. 2º) e o reconhecimento judicial de sua personalidade jurídico-política¹⁰⁸³ como partido (art. 3º) escalonado em duas fases, ao estilo paraguaio.

A primeira fase cuida de um reconhecimento provisório da personalidade jurídica da legenda, que visa o preenchimento dos requisitos formais à sua constituição, e por consequência, a vedação à apresentação de candidaturas e à percepção de recursos públicos ordinários ou extraordinários. Na segunda, outros requisitos são demandados e o pedido é julgado perante a Justiça Federal com competência eleitoral para obter o reconhecimento definitivo¹⁰⁸⁴ (art. 7º e art. 7º bis). A Câmara Nacional Eleitoral (CNE) e os juízos de distrito deverão manter um registro público, onde deverão se registrar os partidos reconhecidos (art. 39).

A presença da democracia militante se faz notar na Constituição e na Lei Orgânica dos Partidos Políticos argentinos. Na primeira, o enunciado do art. 37 transmite, claramente, a mensagem de que a Constituição deslegitima o uso de violência na tomada do poder e o aniquilamento da ordem institucional e do regime democrático. Para além de uma declaração de repúdio à antidemocracia, o Texto Constitucional prefixa uma conduta e impõe uma sanção: a inhabilitação perpétua para o exercício de cargo ou função pública, sem prejuízo da pena aplicada ao crime de traição à pátria (art. 214 do Código Penal)¹⁰⁸⁵ – reclusão ou detenção de 10 a 25 anos ou, a

¹⁰⁸³ Para conservar a personalidade jurídica como partido, a legenda deve manter de forma permanente um número mínimo de afiliados, prefixado pela Câmara Nacional Eleitoral, que será verificado, anualmente, todos os meses de fevereiro pelo Ministério Público, de ofício, ou provocado pelo juízo federal com competência eleitoral (art. 7º ter, da Lei Orgânica de Partidos Políticos). Para conservar a personalidade jurídico-política, os partidos nacionais devem manter de forma permanente o número mínimo de distritos com personalidade jurídico-política vigente (art. 8º, da Lei Orgânica de Partidos Políticos).

¹⁰⁸⁴ Apenas os **partidos de distrito** reconhecidos em 5 ou mais distritos com o mesmo nome, declaração de princípios, programa ou bases de ação política e carta orgânica podem requerer seu reconhecimento como **partido de abrangência nacional** perante a Justiça Federal com competência eleitoral do distrito de sua fundação. Obtido o reconhecimento, o partido deverá inscrever-se no órgão de registro correspondente, perante os juízes federais com competência eleitoral dos distritos onde pretendem atuar. Além de partidos de distrito e partidos nacionais, há ainda os **partidos confederados**, resultantes da reunião de partidos políticos de distrito ou de partidos nacionais, performando confederações de distrito ou confederações nacionais, com um mínimo de 2 partidos, que deverão atuar de forma permanente. O reconhecimento de partidos confederados deve ser feito perante o juízo federal com competência eleitoral do distrito fundacional, ou da Capital Federal, no caso de confederações nacionais. Nos partidos nacionais, os partidos de distrito não gozam do direito de secessão, enquanto os partidos confederados detêm esse direito e poderão denunciar o pacto que os confedera.

¹⁰⁸⁵ Previsto no Título IX – Delitos contra a segurança da nação, Capítulo I, art. 214, do Código Penal, o crime de traição está assim redigido: “Qualquer argentino ou qualquer pessoa que deva obediência à Nação em virtude do seu emprego ou função pública, que pegue em armas contra a Nação, se junte aos seus inimigos ou lhes dê qualquer ajuda ou assistência, será punido com reclusão ou de-

dependem do enquadramento às qualificadoras do art. 215, reclusão ou detenção perpétua. Como efeito colateral, a inabilitação remove a elegibilidade para disputar eleições, e impõe o degredo político e eleitoral ao ator antidemocrático.

No tocante à Lei Orgânica, observam-se traços da influência do teorema de Loewenstein em duas causas ensejadoras da extinção partidária (art. 51, “c”, “d”): a primeira diz respeito ao cometimento de crimes de ação penal pública por dirigentes partidários ou candidatos não desautorizados por aqueles; a segunda cuida da disseminação de instrução militar e da mobilização de filiados militarmente. O viés antidemocrático da primeira não se mostra tão nítido quanto na segunda, pois o cometimento de crime de ação penal pública por dirigentes e filiados abrange um leque assaz variado de tipos penais, não necessariamente conectados ao desmonte do regime democrático. Na segunda causa de extinção, há mais nitidez quanto à qualidade antidemocrática da doutrinação teórica e da formação prática de forças paramilitares¹⁰⁸⁶, direcionadas a elevar o patamar de risco potencial para o da concretização com o uso de violência contra a ordem democrática.

Outro influxo do teorema militante está na definição do Poder Judiciário como autoridade competente para infligir a sanção de extinção da sigla, por meio de sentença emanada pela Justiça Federal com competência eleitoral, observado o devido processo legal. Uma vez extinto, o partido não poderá ser reconhecido novamente com os mesmos dados identitários e programáticos (nome, carta orgânica, declaração de princípios, programa ou bases de ação política) pelo período de 6 anos após a data da sentença. Os bens da sigla extinta serão revertidos ao fundo partidário permanente caso a respectiva carta orgânica não lhes imponha outra destinação, e os livros, arquivos, pastas e emblemas serão custodiados pela Justiça Federal com competência eleitoral, que ordenará a destruição desses materiais após o sexênio mencionado.

tenção de 10 a 25 anos ou reclusão ou detenção perpétua e em qualquer dos casos, inabilitação absoluta perpétua, salvo se a conduta não for abrangida por outra disposição do presente Código.

¹⁰⁸⁶ Nos trabalhos de Bastiaann Rijpkema que abordam o teorema militante focalizado no banimento partidário, o jurista argumenta que, de fato, não causa espécie a extinção de siglas que defendam o uso da violência ou mesmo se juntam a grupos armados, na medida em que banir partidos desse tipo soa menos controverso que banir os que não professam a violência armada. RIJPKEMA, Bastiaan. **Militant democracy: the limits of democratic tolerance**. Nova Iorque: Routledge, 2018. RIJPKEMA, Bastiaan. **Militant democracy and the detection problem**. In: MALKOPOULOU, Anthoula; KIRSHNER, Alexander S.(eds.). **Democracy and its critics: populism, parties, extremism**. Edimburgo: Edinburg University Press, 2021.

No **Paraguai**, a Constituição festeja a liberdade de associação, estendida a todos os cidadãos, a fim de que, por meio de partidos ou movimentos políticos possam concorrer, pela via democrática, a cargos políticos eletivos. Os papéis das agremiações estão prefixados no art. 124 da Constituição: expressar o pluralismo e concorrer para a formação das autoridades eleitas; orientar a política nacional, departamental ou municipal, e contribuir para a formação cívica dos cidadãos. Os partidos são organizações políticas que adquirem personalidade jurídica – como pessoas jurídicas de direito público interno¹⁰⁸⁷ –, a partir de um processo de reconhecimento pela Justiça Eleitoral escalonado em duas fases.

Na primeira, a legenda é autorizada a iniciar sua organização e doutrinação política (proselitismo), devendo adimplir em 2 anos os requisitos formais à sua constituição, sob pena de cancelamento da autorização. Na segunda, formula-se o pedido de reconhecimento como partido político, submetido ao escrutínio de outros partidos, do Ministério Público e de cidadãos em geral. Ao final, o Tribunal Eleitoral da Capital emitirá seu pronunciamento, sujeito a recurso perante o Tribunal Superior da Justiça Eleitoral. O Texto Fundamental remete a formação e o funcionamento das siglas à lei regulamentadora, adiante mencionada e, expressamente vincula o cancelamento da personalidade jurídica do partido ao pronunciamento judicial (art. 125). A Constituição aponta ainda para as inhabilitações (ou inelegibilidades) para os cargos eletivos de senador e deputado (art. 153, art. 197 e art. 198), como no caso de suspensão do exercício da cidadania (adoção de outra nacionalidade, salvo reciprocidade internacional; incapacidade declarada em juízo, condenação judicial com pena privativa de liberdade).

Vislumbra-se a assimilação da teoria militante nos itens 1, 2 e 3 do art. 126 que trata “Das proibições aos partidos e aos movimentos políticos”, onde se lê que aos partidos é vedado (1) receber auxílio econômico, orientações ou instruções de organizações ou Estados estrangeiros; (2) estabelecer estruturas que, direta ou indiretamente, impliquem a utilização ou o apelo à violência como metodologia de elaboração de políticas; e (3) constituir-se com o fim de substituir pela força o regime de liberdade e de democracia ou colocar em perigo a existência da República”. Como

¹⁰⁸⁷ Para os efeitos de administração e disposição de seu patrimônio, os partidos gozam das prerrogativas próprias das pessoas de direito privado, nos termos dos Capítulos II e III do Título II do Livro I do Código Civil paraguaio.

se verá adiante, esse artigo enuncia as causas para a extinção partidária previstas no Código Eleitoral.

No plano infraconstitucional, os partidos são disciplinados pelo Código Eleitoral, a Lei n. 834/1996, que, no rumo do teorema militante, não oferece guarida ao emprego de violência para modificar a ordem jurídica republicana e a tomada do poder (art. 13). E bloqueia a transformação de partidos em organizações paramilitares e parapoliciais, delimitando, claramente, a arena jurídico-política a qual as agremiações estão jungidas: a subordinação à Constituição e a leis específicas, o acatamento das manifestações de soberania popular, a defesa dos direitos humanos¹⁰⁸⁸ e o respeito ao regime democrático. Como se extrai do art. 10 do Código Eleitoral, os partidos sustentam, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defesa dos direitos humanos.

É preciso destacar que o Código absorve o mecanismo da extinção partidária, a ser declarada pela Justiça Eleitoral, assegurado o devido processo legal. E prevê que, uma vez extinto o partido por sentença judicial, a legenda não poderá ser reconhecida novamente. As causas de extinção relacionadas à autodissolução, à incorporação ou à fusão partidária e à superação de cláusula de barreira para a manutenção do seu reconhecimento como partido, não interessam a este trabalho. Apenas as quatro seguintes:

- (i) comprovada subordinação ou dependência de organizações ou governos estrangeiros;
- (ii) comprovada recepção de auxílio econômico, orientações ou instruções de organizações ou governos estrangeiros.
- (iii) constituição de organizações paramilitares por não respeitar o caráter não deliberante dos membros das Forças Armadas e da Polícia em serviço ativo;

¹⁰⁸⁸ Line Bareiro e Lilian Soto, tratando do regime jurídico dos partidos políticos paraguaios, apontam a defesa dos direitos humanos como um dos papéis desempenhados pelas legendas: “El requisito de defender los derechos humanos es muy frecuente en la legislación que regula a los partidos políticos en América Latina, y probablemente se debe a la tendencia de tratar de evitar que se repitan las graves y masivas violaciones a los derechos humanos de un pasado que ubica históricamente a los partidos políticos paraguayos más antiguos en el rol de sustentadores de regímenes políticos violadores de los derechos humanos”. BAREIRO, Line; SOTO, Lilian. Regulación jurídica de los partidos políticos en Paraguay. In: ZOVATTO, Daniel (Coord.). **Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina**. Cidade do México: International Institute for Democracy and Electoral Assistance; Universidad Nacional de México, 2006, p. 748.

- (iv) as atuações dos partidos atentatórias aos princípios democráticos e republicanos consagrados pela Constituição política do Estado, às disposições fundamentais estabelecidas no Código Eleitoral, à Declaração Universal dos Direitos Humanos e aos Tratados sobre esta matéria aprovados e ratificados pela República do Paraguai

Nas quatro causas extintivas, nota-se a presença da democracia militante: seja na possibilidade de ascendência instrucional e econômica de partido ou governo estrangeiro em partido nacional para aniquilar o regime democrático paraguaio, seja na possibilidade de constituir organização paramilitar e tomar o poder pela força, ou ainda praticar atos atentatórios aos princípios democráticos e republicados insculpidos em diversos diplomas normativos.

Os traços do teorema militante mostram-se, portanto, presentes no diálogo entre as proibições do art. 126 da Constituição e as causas para extinção de legendas do art. 78 do Código Eleitoral: os itens (i) e (ii) constituem motivos conectados à proibição do art. 126, 1 da Constituição (receber auxílio econômico, orientações ou instruções de organizações ou Estados estrangeiros). O item (iii) cuida de causa relacionada à proibição do art. 126, 2 (estabelecer estruturas que, direta ou indiretamente, impliquem a utilização ou o apelo à violência como metodologia de elaboração de políticas). Por fim, o item (iv) adere à proibição inscrita no art. 126, 3 (constituir-se com o fim de substituir pela força o regime de liberdade e de democracia ou colocar em perigo a existência da República).

A Constituição da **Bolívia**, sem plasmar uma definição para os partidos políticos, consigna que, salvo em relação aos cargos elegíveis do Órgão Judicial e do Tribunal Constitucional Plurinacional, as candidatas e candidatos postularão acesso aos cargos eletivos por meio de organizações das nações e povos indígenas originários camponeses, de agrupamentos cidadãos e de partidos políticos, em igualdade de condições (art. 209). O Constituinte ocupou-se de imprimir o caráter democrático tanto na organização quanto no funcionamento de tais associações políticas no art. 210, I, e de atribuir ao Órgão Eleitoral Plurinacional (OEP)¹⁰⁸⁹ a tarefa de regular e

¹⁰⁸⁹ A respeito da nomenclatura diferenciada em relação aos demais países da região para designar a Justiça Eleitoral, e os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, na Constituição boliviana, Juan Carlos Pinto Quintanilla esclarece: “É importante assinalar que a mudança na nomenclatura dos

fiscalizar a escolha interna de dirigentes e de candidatos, respeitada a paridade de gênero.

Somente na Lei de Organizações Políticas (Lei n. 1.096 de 01 de setembro de 2018), que regula a formação, o funcionamento e a democracia interna dos partidos, como parte do sistema de representação política e da democracia intercultural e paritária, os partidos são descritos como pessoas jurídicas de direito público e sem fins lucrativos, reconhecidas pelo OEP¹⁰⁹⁰, constituídas livremente para (i) concorrer à ação política e em processos eleitorais, e à formação e exercício do poder público por delegação da soberania popular mediante seus representantes; (ii) e acompanhar as decisões coletivas e a deliberação pública, conforme a Lei do Regime Eleitoral (Lei n. 26 de 30 de junho de 2010).

Ao longo dos artigos, a Lei descortina as características centrais dos partidos políticos na modelagem política boliviana: são organizações de abrangência nacional, com estrutura e caráter permanente, constituídas de forma voluntária por militantes com base em um Estatuto Orgânico, uma Declaração de Princípios e uma Plataforma Programática, atendidos os requisitos formais identitários, constitutivos e de militância, para o seu reconhecimento (art. 13).

Incumbe à OEP um extenso rol de atribuições (art. 7º) atinentes a materializar os procedimentos de constituição, registro¹⁰⁹¹, extinção e cancelamento da persona-

antigos poderes, que agora são chamados órgãos, não é apenas uma mudança semântica, mas uma mudança no novo significado do Estado, uma vez que o conceito de órgão se refere a uma parte de um todo, um instrumento do todo. Em suma, os órgãos legislativos, executivos, judiciais e eleitorais desempenham funções específicas e estabelecidas para tornar possível a presença do Estado. No entanto, é o povo soberano, que define e estabelece o mandato para aqueles que, como funcionários públicos, são nomeados para fazer parte de um dos órgãos do Estado. Talvez seja também importante salientar que a Bolívia tinha um quarto poder chamado Eleitoral (Barragán, 2005) quando do nascimento da República, e que hoje, com a nova Constituição, volta a ser um órgão. É de notar que esta decisão expressa a importância dos processos eleitorais e de representação na democracia no novo Estado, especialmente quando o Órgão Eleitoral terá de se adaptar à natureza multinacional das diversas visões e formas de funcionamento dos modos de eleição e representação nos povos e nações originários". PINTO QUITANILLA, Juan Carlos. Aportes a la reflexión política de la Constitución. In: VARGAS, Idón Moisés Chivi (coord.). **Bolívia**: Nueva Constitución Política del Estado: Conceptos elementales para su desarrollo normativo. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional, 2010, p. 66-67, tradução nossa.

¹⁰⁹⁰ São autoridades do Organismo Eleitoral Plurinacional (OEP) com poderes a nível departamental, os Tribunais Eleitorais Departamentais (TED), que partilham de poderes do Tribunal Supremo Eleitoral (TSE) – a autoridade máxima do OEP –, embora seu campo de atuação seja limitado aos departamentos sob sua jurisdição, e estejam sob as normativas do TSE, que tem o poder de intervir no órgão departamental, e cujas decisões são, em princípio, finais e irrecorríveis.

¹⁰⁹¹ Não apenas partidos isolados são admitidos a registro como também as alianças partidárias, que deverão fazê-lo perante o Tribunal Eleitoral respectivo (art. 50 e art. 51 da Lei das Organizações Políticas). Nesse tipo de arranjo coletivo, cada organização política conservará sua personalidade

lidade jurídica das siglas, e de fiscalização de seu funcionamento no que tange à observância da lei e de seus estatutos, especialmente quanto à escolha de dirigentes e candidatos segundo os requisitos de gênero e idade, e os princípios de paridade e alternância, prevenção e repressão ao assédio ou violência política¹⁰⁹² contra mulheres.

Além do rol de atribuições da OEP, igualmente extenso, é o de deveres das organizações políticas, imposto a toda agremiação por ele reconhecida (art. 33), dentre os quais sobressaltam os alinhados à defesa da democracia de amplo espectro: (i) enquadrar as suas ações na moldura da Constituição Política do Estado e das leis em vigor; (ii) reforçar o Estado Plurinacional da Bolívia, os órgãos do poder público, e a democracia intercultural e paritária; (iii) promover o exercício complementar das diferentes formas de democracia na vida orgânica da organização; (iv) exercer a plurinacionalidade, interculturalidade, paridade, igualdade, diversidade e pluralismo institucional e político; (v) lutar contra o racismo e todas as formas de discriminação; (vi) promover a equidade intergeracional para a participação política de jovens membros.

Ao enumerar as causas de extinção (art. 56) e de cancelamento de personalidade jurídica do partido (art. 58), observa-se que a Lei distingue as primeiras como decorrentes da própria vontade da organização, por seus membros e segundo as diretrizes de seus estatutos (autodissolução, fusão, conversão em outro tipo de organização e integração a outra legenda), e as segundas como oriundas de pronunciamento judicial do Tribunal Eleitoral correspondente¹⁰⁹³, de ofício ou a requerimento, por meio de resolução da Sala Plena daquela Corte.

Nesse ponto, importam para este estudo as causas de cancelamento, e dentre essas, afastam-se as que dizem respeito ao não atingimento de cláusulas de de-

jurídica e seu registro, bem como sua identidade, militância, documentos constitutivos e patrimônio.

¹⁰⁹² No âmbito organizacional dos partidos, a Lei de Organizações Políticas determinou a incorporação de um regime de despatriarcalização - em nível funcional, administrativo e orçamentário - nos estatutos das legendas - encarregado de estabelecer, claramente, ações de prevenção, procedimentos, instâncias competentes, sanções e medidas de restabelecimento de direitos em casos de assédio e violência política; ações afirmativas na formação da estrutura partidária e os correspondentes mecanismos de acompanhamento; ações para promover a igualdade de gênero; mecanismos e procedimentos ou regulamentos internos para dar seguimento a denúncias de assédio e violência política; e planos e programas para promover a paridade e a igualdade de gênero entre os filiados, por meio de uma instância interna como parte de sua estrutura decisional.

¹⁰⁹³ Embora a extinção decorra de ato voluntário do próprio partido, não se pode esquecer que ela implicará, inarredavelmente, o cancelamento da personalidade jurídica da sigla (art. 58, "a", da Lei das Organizações Políticas).

sempenho, à omissão reiterada na apresentação de contas, ao não cumprimento reiterado de decisões do Tribunal Eleitoral, e acolhem-se as duas alinhadas à ideia-força da democracia militante. A primeira causa de cancelamento com esse matiz está relacionada à participação comprovada da legenda em ações de racismo ou discriminação, apenadas e sentenciadas segundo a normatização vigente. A segunda cuida da participação institucional comprovada de partido político em golpes de Estado, sedições e ações de separatismo.

No caso da participação institucional confirmada em ações de racismo ou discriminação, que já foram julgadas pelo órgão competente e por ele apenadas, resta incontroverso que a moldura fática exigível pelo art. 58 esteja plenamente satisfeita com a conduta do partido. Como consectário lógico de se tratar um partido político de uma organização cuja personalidade jurídica é dada pelo OEP, caberá a este, por meio de um de seus braços – o Tribunal Eleitoral departamental – cancelar a outorga de *persona* e extirpar do cenário político e da disputa eleitoral, a sigla antidemocrática. A hipótese assemelha-se ao caso concreto do partido português FUP (Força de Unidade Popular) extinto pela Corte Constitucional portuguesa em 2004, após o pronunciamento da justiça penal que reconheceu a grei partidária como um flanco terrorista.

Em se tratando de participação institucional confirmada em golpes de Estado, sedições e ações de separatismo, a conduta do partido é, flagrantemente, antidemocrática. Apesar de outras reprimendas jurídicas cabíveis, a lei orgânica consigna hipótese de aplicação de sanção de cunho jurídico-político com desdobramento no campo eleitoral. É que a perda da personalidade jurídica advinda com o cancelamento judicial aniquila a possibilidade de sobrevivência da legenda antidemocrática entre as siglas que disputam eleições.

Na paisagem constitucional **uruguaia**, os partidos políticos gozam de ampla liberdade, devendo exercitar, efetivamente, a democracia interna na escolha de seus dirigentes e dar a máxima publicidade às suas Cartas Orgânicas e Programas de Princípios, de modo que todos os eleitores possam conhecer tais documentos amplamente (art. 77, 11, “a”, “b”). No âmbito infraconstitucional, a Lei de Partidos Políticos - Lei n. 18.485 de 11 de maio de 2009 – apresenta no art. 3º uma definição de partido político como associação de pessoas sem fins lucrativos, que se organizam como efeito do exercício coletivo da atividade política em todas as suas manifesta-

ções. Reforça ainda o dispositivo que nenhum partido poderá ser patrimônio pessoal, familiar ou de grupo econômico algum.

No que diz respeito à organização partidária, cada sigla elaborará sua estrutura interna e seu funcionamento, sem prejuízo das disposições de caráter geral prefixadas na Constituição e em leis esparsas. Os partidos deverão se registrar na Corte Eleitoral, a fim de adquirir personalidade jurídica (art. 8º) e somente os que tiverem representação parlamentar receberão do Estado recursos financeiros anualmente. A vedação à percepção de recursos de governos, entidades ou fundações estrangeiras, de organizações criminosas, de empresas concessionárias de obras públicas, de associações profissionais, dentre outros, sujeita a legenda ao pagamento de multa equivalente ao dobro do montante doado ou da contribuição ilicitamente recebida ou do gasto não contabilizado (art. 46). Da análise no plano constitucional e infraconstitucional do regime jurídico partidário uruguaio, não se vislumbra a penetração da teoria militante como reprimenda a eventual conduta partidária antidemocrática.

No **México**, a Constituição de Querétaro, profundamente modificada desde o seu nascimento em 1917 até o ano de 2022, quando da última reforma, se mostrou refratária a qualquer limitação ao direito de associação ou de reunião pacífica com fins lícitos. Reserva aos cidadãos a potestade de exercer tais direitos para participar dos assuntos políticos do Estado (art. 9º). Não outorga aos partidos políticos o monopólio da oferta de candidaturas (art. 35, II), admitindo que, em paralelo, o próprio cidadão se apresente como candidato (candidatura independente ou avulsa), desde que cumpra os requisitos, condições e termos prefixados pela legislação.

Em apenas um dispositivo (art. 41), o Texto Constitucional esquadrinha a definição, natureza jurídica, fins e princípios dos partidos políticos. São entidades de interesse público de caráter nacional e local, que tem por fim (i) promover a participação do povo na vida democrática; (ii) promover o princípio da paridade de gênero; (iii) contribuir para a integração dos órgãos de representação política; e, como organizações de cidadãos, (iv) acessar o poder público, de acordo com os programas, princípios e ideias que postulam, e por meio do sufrágio universal, livre, secreto e direto, e ainda conforme as regras estabelecidas pela lei eleitoral para garantir a paridade de gênero nas candidaturas aos diferentes cargos de eleição popular.

Restringe aos nacionais a possibilidade de fundar partidos políticos e de se filiar de forma livre e individual, ficando, portanto, (i) proibida, na criação de partidos, a

intervenção de organizações sindicais ou de outras com objeto social diferente; e (ii) vedada qualquer forma de filiação corporativa. Respeitada a autorregulação, as autoridades eleitorais somente poderão intervir nos assuntos internos das hostes partidárias nos termos assinalados na Constituição e na lei.

Uma raridade é o cancelamento de registro partidário vir plasmado no texto constitucional. A Constituição de Querétaro incorporou essa legística incomum ao consignar que o partido político nacional que não obtiver, no mínimo, 3% do total de votos válidos em qualquer das eleições realizadas para a renovação do Executivo ou das Câmaras do Congresso nacional, terá seu registro cancelado. Trata-se a hipótese de não superação de cláusula de barreira criada para depurar o quadro partidário de siglas com pouca densidade eleitoral – uma causa frequente para a extinção de partidos na América Latina, a exemplo da Costa Rica e de El Salvador.

As legendas gozam do direito ao uso permanente dos meios de comunicação social - rádio e televisão¹⁰⁹⁴ -, nos períodos de pré-campanha e durante a campanha propriamente dita¹⁰⁹⁵. Contam com financiamento público e privado, com predomínio de recursos públicos, em percentuais diferenciados, conforme o fim a que se destinam: (i) manutenção de atividades ordinárias permanentes; (ii) atividades ligadas à obtenção de voto durante os processos eleitorais; e (iii) outras atividades específicas, relativas à educação, à capacitação, à pesquisa socioeconômica e política, assim como às tarefas editoriais.

O Texto Fundamental relega ao piso infraconstitucional o rito e as condições para obtenção de registro partidário, as formas de intervenção no processo eleitoral e os direitos, obrigações e prerrogativas pertinentes às agremiações. Assim, na Lei Geral de Partidos Políticos (LGPP), publicada no Diário Oficial da Federação de 23

¹⁰⁹⁴ A esse respeito, a Constituição proíbe, peremptoriamente, a contratação de propaganda paga no rádio e na televisão orientada para influir nas preferências eleitorais dos cidadãos, de modo favorável ou desfavorável a partidos ou a candidatos, mesmo que esse tipo de mensagem seja contratada no exterior. Proíbe ainda, durante o tempo que compreende as campanhas eleitorais (federais e locais) e o dia da eleição, a divulgação nas mídias sociais de propaganda governamental, tanto dos poderes federais como dos entes federativos, bem como dos Municípios, das demarcações territoriais da Cidade do México e de qualquer outro ente público, salvo as campanhas de informação das autoridades eleitorais, as relativas aos serviços de educação e saúde, ou as necessárias à proteção civil em casos de emergência.

¹⁰⁹⁵ Uma nota peculiar sobre as campanhas eleitorais mexicanas é que a Constituição lhes assinala um período de duração diferenciado, a depender dos cargos políticos em disputa. Em ano de eleições para Presidente da República, senadores e deputados federais, a campanha durará 90 dias. Em ano de eleição para deputados federais a campanhas durará 60 dias. As pré-campanhas não excederão 2/3 do tempo previsto para as campanhas eleitorais.

de maio de 2014, estão os delineamentos básicos para a constituição das legendas (art. 10 a art. 19), os direitos e deveres de filiados (art. 23) e a integração de órgãos internos (art. 44). Prevê ainda os conteúdos mínimos de seus documentos básicos (art. 37), o regime de coligações, o financiamento e seu sistema de fiscalização (art. 53), os mecanismos de justiça intrapartidária (art. 46), os procedimentos e sanções aplicáveis para a inobservância de obrigações, o regime jurídico em caso de perda de registro (art. 94) e a liquidação de bens dos partidos políticos (art. 97).

A definição de partidos políticos já enunciada na Constituição, foi repisada na LGPP: são entidades de interesse público com personalidade jurídica e patrimônio próprios, com registro legal outorgado pelo Instituto Nacional Eleitoral (INE) ou pelos Organismos Públicos Locais (art. 3, 1). Incumbe a cada agremiação fixar os critérios para garantir a paridade de gênero nas candidaturas a legislaturas federais e locais, de modo a conferir igualdade substantiva entre mulheres e homens (art. 3, 4). O respeito aos princípios de autodeterminação e auto-organização que regem a vida interna¹⁰⁹⁶ dos partidos e o direito de seus filiados participarem livremente da tomada de decisões, são pontos a serem considerados pelas autoridades eleitorais ao resolver conflitos partidários internos (art. 5, 2).

A LGPP cria as obrigações de as legendas: (i) pautarem suas atividades dentro de balizas legais e ajustar sua conduta e a de sus filiados aos princípios do Estado democrático, respeitando a liberdade de participação de outras siglas e os direitos dos cidadãos (art. 25, 1, a); (ii) abster-se de recorrer à violência e a qualquer ato que tenha como resultado alterar a ordem pública, obstar a fruição das garantias ou impedir o funcionamento regular dos órgãos de governo (art. 25, 1, b); (iii) recusar todo tipo de apoio econômico, político ou propagandístico proveniente de estrangeiros ou de líderes e organizações religiosas e de qualquer das pessoas às quais as leis proíbam financiar os partidos (art. 25, 1, i).

Outro ponto digno de nota trata da declaração de princípios, um dos documentos básicos do partido político, cujos pontos mais rutilantes são (art. 37, 1): (i) a obrigação de observar a Constituição e de respeitar as leis e instituições que dela

¹⁰⁹⁶ Ainda no âmbito interno, a LGPP instituiu um órgão de decisão colegiada, responsável pela aplicação de justiça intrapartidária, o qual deverá ser independente, imparcial, objetivo e aplicará a perspectiva de gênero em todas as decisões que proferir (art. 43, 1, e). A esse respeito, frisa a norma que os partidos políticos estabelecerão procedimentos de justiça intrapartidária que incluam mecanismos alternativos de solução de conflitos (art. 46).

emanam; (ii) a declaração de não aceitar pacto que o subordine a organização internacional ou o faça depender de entidades ou partidos estrangeiros; (iii) a não-solicitação ou recusa de todo tipo de apoio econômico, político ou propagandístico proveniente de estrangeiros ou de líderes e organizações religiosas e de qualquer das pessoas às quais as leis proibam financiar os partidos; (iv) a obrigação de pausar suas atividades por meios pacíficos e pela via democrática;

Por fim, a Lei trata das causas de perda de registro partidário: (i) não participar de eleição ordinária; (ii) não obter na eleição ordinária imediata anterior, no mínimo 3% dos votos válidos; (iii) deixar de cumprir com os requisitos de registro; (iv) descumprir de forma grave e sistemática a juízo do Conselho Geral do INE ou dos OPLs, as obrigações impostas pela lei eleitoral; (v) haver sido declarado dissolvido por acordo de seus membros em conformidade com seus estatutos; (vi) haver se fundido com outra sigla.

Considerando que a declaração de princípios, prevista no art. 10 da LGPP se trata de um requisito de registro partidário, é forçoso reconhecer que ao trilhar o caminho antidemocrático – inobservância da Constituição e do respeito às leis e instituições, subordinação e percepção de recursos de organismos estrangeiros e atuação por meios não-pacíficos e pela via não-democrática (art. 37, 1) –, a agremiação invalida a indigitada declaração e assim, deixa de cumprir esse requisito, ficando, pois sujeita à sanção de perda do registro. Frise-se que as obrigações impostas à legenda no art. 25, 1, a, b, i dialogam com os pontos mais relevantes da declaração de princípios, cujo descumprimento enseja a perda do registro. Nessa hipótese, verifica-se a aplicação contundente da teoria militante, eliminando a presença de partido político antidemocrático do ambiente político e da disputa eleitoral.

Na Lei Geral de Instituições e Procedimentos Eleitorais (LGIPE), publicada no Diário Oficial da Federação de 23 de maio de 2014, a promoção da participação cidadã para o exercício do direito de sufrágio corresponde ao INE¹⁰⁹⁷, aos Órgãos Pú-

¹⁰⁹⁷ A pedido das legendas e considerando suas prerrogativas, a eleição para escolha de dirigentes partidários poderá ser organizada pelo Instituto Nacional Eleitoral (INE), conforme previsto no art. 45 da Lei Geral de Partidos Políticos. Trata-se de um organismo público autônomo dotado de personalidade jurídica e patrimônio próprios, encarregado de realizar eleições no país, do qual participam o Poder Legislativo, os partidos políticos nacionais e os cidadãos (art. 29, LGIPE). Orienta-se pelo desenvolvimento da vida democrática, incluído o fortalecimento do regime de partidos (art. 30, b). No que diz respeito aos processos eleitorais federais, incumbe ao INE o registro dos partidos políticos nacionais (art. 32, 1, b, I, LGIPE) e a preparação da campanha eleitoral (art. 32, 1, b, III, LGIPE). No exercício do múnus estatal, orienta-se pela certeza, legalidade, independência, imparcialidade, máxi-

blicos Locais, aos partidos políticos e aos seus candidatos (art. 6º). Constitui direito dos cidadãos e obrigação dos partidos políticos a igualdade de oportunidades e a paridade entre homens e mulheres no acesso a cargos de eleição popular (art. 7º).

A norma admite no processo eleitoral, candidatos independentes (art. 390) ao lado dos candidatos vinculados a legendas. Consigna o quantitativo máximo de candidatos que as legendas poderão inscrever no processo eleitoral (art. 11), a composição da lista de candidatos pela fórmula proporcional e majoritária relativa (art. 14), o quantitativo máximo de cadeiras preenchidas pelas legendas (art. 15), a proibição de o partido participar de eleições ordinárias ou extraordinárias caso tenha perdido o registro (art. 24, 3). Nada que atraia a incidência da democracia militante nesse diploma legal.

A Constituição da **Venezuela** apresenta um preâmbulo que invoca a proteção de Deus – uma menção clássica entre as Constituições da América Latina – mas não só. Invoca a figura histórica de Simón Bolívar, dos antepassados aborígenes e dos precursores e forjadores de uma pátria livre e soberana, com o fim supremo de refundar a república para estabelecer uma sociedade democrática, dentre outros predicados. Reconhece (i) o direito de associação para fins lícitos, cabendo ao Estado facilitar o exercício desse direito (art. 52); (ii) o direito de reunião pública ou privada, sem autorização prévia, para fins lícitos e sem armas (art. 53); e (iii) o direito de manifestação pacífica e sem armas (art. 68).

No que tange à associação para fins políticos, sem mencionar “partidos políticos”, a Constituição veda o financiamento público de organizações dessa natureza (art. 67), imprime-lhes a adoção de métodos democráticos de organização, funcionamento e direção, e consigna a realização de eleições primárias para escolha de candidatos. Relega ao piso infraconstitucional a regulamentação do financiamento e das contribuições privadas das organizações para fins políticos, bem como dos mecanismos de controle sobre a origem e a gestão de tais contribuições; e a regulamentação das campanhas políticas e eleitorais, sua duração e limites de gastos. Admite que cidadãos, por sua própria iniciativa – candidatos independentes ou avul-

ma publicidade e objetividade. O Conselho Geral do INE tem por atribuições decidir sobre os arranjos interpartidários (art. 44, 1, i, LGIPE), fiscalizar o cumprimento desta lei e da Lei Geral de Partidos Políticos por agrupamentos políticos e legendas nacionais (art. 44, 1, j, LGIPE), decidir sobre a outorga de registro a partidos e agrupamentos políticos nacionais, e sobre a perda de registro, a emissão da declaração respectiva e a publicação no órgão de imprensa oficial (art. 44, 1, k, LGIPE).

sos –, e associações para fins políticos, participem de processos eleitorais indicando candidatos.

A Lei de Partidos Políticos, Reuniões Públicas e Manifestações, publicada na Gazeta Oficial 30 de abril de 1965, reformada parcialmente pela publicação de 23 de dezembro de 2010, inscreve uma definição aos partidos políticos: são agrupamentos de natureza permanente cujos membros concordam em associar-se para participar, por meios legais, na vida política do país, de acordo com os programas e estatutos livremente acordados por eles (art. 2º).

Trata da constituição (art. 8º), da abrangência nacional ou regional (art. 9º), do processamento para inscrição das legendas perante o Conselho Nacional Eleitoral (CNE) (art. 16) e exige a nacionalidade venezuelana, 18 anos de idade e não estar sujeito a inabilitação política para que o cidadão se filie a partido político (art. 3º). Consigna que as legendas devem estabelecer, na declaração de princípios ou em seu programa, o compromisso de sempre perseguir seus objetivos por meio de métodos democráticos, respeitar a manifestação da soberania popular e respeitar o caráter institucional e apolítico das Forças Armadas Nacionais Bolivarianas (art. 4º). Em reforço, as legendas devem garantir em seus estatutos métodos democráticos para sua orientação e ação política, bem como a filiação sem discriminação de raça, sexo, credo ou condição social; e assegurar que seus membros tenham participação direta ou representativa no comando do partido e na fiscalização de seus atos (art. 5º).

A Lei confere legitimidade ao ministro ou ministra do Poder Popular com competência em matéria de Relações Interiores e Justiça para se opor ao pedido de inscrição de qualquer partido perante o CNE, indicando as razões em que se fundamenta. Caso rechaçadas, o Executivo Nacional, por meio de órgão da Procuradoria-Geral da República, poderá recorrer perante a Sala Político-Administrativa do Tribunal Supremo de Justiça, que decidirá na forma e nos prazos estabelecidos para o indeferimento do registro (art. 14).

Dentre as obrigações cometidas aos partidos (art. 24) merecem destaque as seguintes: (i) ajustar sua conduta à declaração de princípios, ato constitutivo, programas de ação política e estatutos registrados (art. 24, 1); (ii) não manter, direta ou indiretamente, como órgão próprio ou como entidade complementar ou subsidiária, milícias ou formações com organização militar ou paramilitar, ainda que não envolva

o uso de armas, ou permitir uniformes, símbolos ou *slogans* que proclamem ou convidem à violência (art. 24, 3); não aceitar doações ou subsídios de Estados estrangeiros e organizações políticas estrangeiras (art. 24, 4).

No que tange ao cancelamento da inscrição partidária, admitem-se as seguintes causas: (i) por solicitação do próprio partido (art. 32, a); (ii) por fusão ou incorporação a outro; (iii) por não participar de eleições em 2 períodos sucessivos; (iv) por obter sua inscrição mediante fraude à lei ou por deixar de cumprir os requisitos nela previstos ou por sua atuação contrária a normas legais. Vislumbra-se a aplicação da teoria militante no caso do cancelamento da inscrição do partido que atuar em desconformidade com as normas legais ou ter obtido seu registro mediante fraude.

O CNE de ofício ou a pedido (i) do Ministério do Poder Popular com competência em matéria de Relações Interiores e Justiça, ou (ii) de outro partido, poderá cancelar a inscrição, sem prejuízo de outro procedimento previsto no art. 14 e 20 da referida Lei. O partido será citado para oferecer defesa e produzir provas dentro de 30 dias. Não havendo contestação, será cancelado o registro, definitivamente, e se publicará a decisão na imprensa oficial. Havendo contestação, cabe recurso ante a Sala Político-Administrativa do Tribunal Supremo de Justiça, na forma assinalada para a negativa de inscrição, e enquanto não sobrevier sentença transitada em julgado, o partido seguirá com suas atividades ordinárias. O Tribunal Supremo de Justiça, a requerimento do Poder Executivo Nacional, conhecerá e decidirá sobre a dissolução forçada da legenda que, de maneira sistemática, propugne ou desenvolva atividades contra a ordem constitucional (art. 34).

A Lei Orgânica do Processo Eleitoral, publicada na Gazeta Oficial em 12 de agosto de 2009, não menciona os partidos políticos em nenhuma linha, apenas se depreende alguma referência a eles quando cita “organizações políticas”, “organizações postulantes”, “interessados” e mesmo assim, de forma genérica e incidental. É na Lei Constitucional Contra o Ódio Pela Convivência Pacífica e a Tolerância, publicada na Gazeta Oficial em 10 de novembro de 2017, que a Venezuela inscreveu a proibição de partidos políticos, organizações e movimentos sociais que promovam o ódio, a intolerância e a guerra, se constituírem ou se registrarem perante o Conselho Nacional Eleitoral (CNE). A mira legal focaliza as declarações de princípios, cartas, programas de ação política, estatutos ou atividades que fundem ou promovam o fascismo, a intolerância ou ódio nacional, racial, étnico, religioso, político, social, ideoló-

gico, de gênero, orientação sexual, identidade de gênero, expressão de gênero e de qualquer outra natureza que constitua incitamento à discriminação e a violência (art. 11). Claramente, nesse diploma legal, está presente a democracia militante como medida preventiva de banimento a partidos que promovam o ódio, a intolerância e a guerra.

Sob esse mesmo fundamento, será revogada a inscrição de partidos e organizações políticas em atividade, que não observarem o disposto nesta lei. A norma consigna ainda a proibição de facilitar ou permitir a constituição e o funcionamento de pessoas jurídicas de direito privado, bem como de movimentos e organizações sociais que descumpram a lei (art. 11). No plano interno, prevê que as legendas e organizações políticas absorverão em seus estatutos disciplinares, em caráter preventivo, a medida de suspensão, e em caráter repressivo, a de expulsão de filiados que infringjam a lei, e caso a legenda não inclua tais medidas ou se abstenha de processar casos desse tipo, o CNE revogará seu registro (art. 11).

A **Nicarágua** forjou uma Constituição, cujo preâmbulo assemelha-se, em alguma medida, ao da Venezuela. Invocando os antepassados indígenas, os heróis da independência, os mártires revolucionários e os líderes religiosos, foi promulgada em nome do povo nicaraguense, de todos os partidos e organizações democráticas, patrióticas e revolucionárias, de homens e mulheres, de trabalhadores e camponeses, da juventude, de mães heroicas, de cristãos, de intelectuais patrióticos, e de todos aqueles que, com seu trabalho produtivo, contribuem para a defesa da pátria.

Assumindo a forma de uma república democrática, a Nicarágua autodenomina-se “Estado Democrático e Social de Direito” (art. 6º). A democracia é exercida de forma direta, participativa e representativa. As funções delegadas do poder soberano se vertebram em quatro poderes com atribuições específicas: 1) Poder Legislativo; 2) Poder Executivo; 3) Poder Judiciário; e 4) Poder Eleitoral (art. 7º). O pluralismo político assegura a livre organização e participação de todos os partidos políticos nos processos eleitorais prefixados pela legislação, e nos assuntos econômicos, políticos e sociais do país (art. 5º).

O Texto Fundamental consagra o direito de constituir organizações de trabalhadores urbanos e rurais, mulheres, jovens, produtores agrícolas, artesãos, profissionais, técnicos, intelectuais, artistas, religiosos, comunidades da Costa Caribenha, sem qualquer discriminação, a fim de alcançar a realização de suas aspirações de

acordo com seus próprios interesses e participar da construção de uma nova sociedade. Formadas de acordo com a vontade participativa e eletiva dos cidadãos, terão função social e poderão ou não ter caráter partidário, de acordo com sua natureza e finalidades (art. 49).

O direito de reunião pacífica sem autorização prévia (art. 53) é reconhecido assim como o direito à concentração, manifestação, mobilização pública nos termos da lei (art. 54) e de organização e filiação a partidos políticos, para participar, exercer e aspirar ao poder (art. 55). O Exército é uma instituição nacional de caráter profissional, apartidário, apolítico e não deliberante (art. 93). Os membros do Exército e da Polícia Nacional não poderão desenvolver atividades político-partidárias nem ocupar cargo em organizações políticas, tampouco optar por cargos públicos de eleição popular sem renunciar à carreira militar ou de polícia em serviço ativo, com antecedência de pelo menos 1 ano antes das eleições de que pretendam participar (art. 94).

Os partidos estão incumbidos de elaborar listas fechadas que serão submetidas a sufrágio popular, compostas por homens e mulheres na proporção de 50%, ordenados de forma equitativa e apresentados de forma alternada (art. 131). Os partidos políticos e as alianças eleitorais devem compor sua lista de candidatos a prefeito, vice-prefeito e vereadores, observando a paridade de gênero (art. 178). Em caso de renúncia, ausência definitiva ou incapacidade permanente de qualquer dos candidatos a Presidente ou Vice-Presidente da República, o partido político a que pertencerem designará o substituto (art. 146).

Os candidatos aos cargos de deputado da Assembleia Nacional, magistrados, proprietários e suplentes do Conselho Supremo Eleitoral (CSE), e magistrados da Corte Suprema de Justiça não poderão ter parentesco entre si, nem com o Presidente da República, nem com os Deputados proponentes até o 4º grau por consanguinidade e até o 2º grau por afinidade, nem serão membros das diretórios nacional, departamental ou municipal dos partidos políticos e, se o forem, deverão abandonar suas funções partidárias (art. 138).

O Conselho Supremo Eleitoral é o órgão incumbido de apreciar, em última instância, as resoluções emitidas pelos organismos a ele subordinados e as reclamações e impugnações apresentadas pelas legendas (art. 173, 5). Dirime conflitos sobre a legitimidade dos representantes e dirigentes das agremiações e sobre o

cumprimento das disposições legais, estatutárias e regulamentares (art. 173, 13). Demanda dos órgãos competentes, condições de segurança para as legendas participarem das eleições (art. 173, 7), confere personalidade jurídica como partidos políticos aos grupos que preencham os requisitos estabelecidos em lei (art. 173, 11), cancela a personalidade jurídica das legendas que não obtenham, pelo menos, 4% do total de votos válidos nas eleições para escolha de autoridades nacionais, e cancela ou suspende a personalidade nos demais casos regulados em lei específica (art. 173, 12).

No piso infraconstitucional, é a Lei Eleitoral n. 331, de 24 de janeiro de 2000, alterada pela Lei n. 1070 de 04 de maio de 2021 e pela Lei n. 1116 de 05 de maio de 2022, que desenvolve os preceitos constitucionais e regula os assuntos de interesse dos partidos políticos. Trata-se de opção do legislador ordinário inscrever na Lei Eleitoral disposições sobre as legendas, pois conquanto eleições e partidos sejam temas intimamente relacionados, orbitam searas diferentes. O que está reservado para uma lei constitucional – no caso, a Lei Eleitoral – é apenas a matéria eleitoral, cabendo aos partidos políticos um regramento jurídico próprio. De todo modo, da forma como está, a Lei Eleitoral dedica o título V às legendas: inscreve seus direitos e deveres (capítulo I), sua constituição (capítulo II) e levanta as hipóteses de suspensão e de cancelamento de sua personalidade jurídica (capítulo III).

Uma definição para os partidos políticos foi plasmada nesse diploma legal: são pessoas jurídicas de direito público, constituídas por cidadãos e cidadãs nicaraguenses (art. 61). Dentre um rol de 16 direitos, as agremiações são admitidas a fazer proselitismo, escrever seus próprios estatutos e regulamentos, organizar-se livremente em todo o território nacional, difundir seus princípios e programas políticos sem restrições ideológicas, salvo as consignadas na Constituição, celebrar e dissolver alianças e fiscalizar o processo eleitoral (art. 62).

No campo dos deveres, os partidos estão ligados a cumprir a Constituição; respeitar os resultados das eleições sem prejuízo do uso dos recursos que a lei lhes conferir; promover o Estado de Direito e a observância dos direitos humanos nas esferas política, econômica e social, bem como garantir a equidade de gênero nas candidaturas; cumprir as resoluções do CSE; participar, sob pena de perder sua personalidade jurídica, de todas as eleições previstas na Lei, mediante a apresentação das respectivas candidaturas; empenhar-se proativamente nos problemas políti-

cos, sociais e culturais, em busca da estabilidade, da paz social e do desenvolvimento econômico da nação; não receber qualquer tipo de financiamento e doações privadas ou públicas do exterior; não recorrer à violência e a qualquer ato que tenha por objetivo ou efeito perturbar a ordem pública ou impedir o regular funcionamento dos órgãos da administração pública; não praticar atos que prejudiquem a independência, soberania e autodeterminação; que incitem a interferência estrangeira nos assuntos internos, exijam a aplicação de sanções econômicas em detrimento do Estado e peçam intervenções militares (art. 63).

Os interessados deverão comunicar ao CSE a intenção de constituir um partido e apresentar o calendário para a escolha dos membros dos diretórios nacional, departamental, regional e municipal, de que participará um funcionário do Conselho (art. 64). Exige-se para a outorga de personalidade jurídica à legenda, o preenchimento de requisitos formais (escritura pública, denominação, emblema, princípios políticos, programas, estatuto, composição dos diretórios nacional, departamental, regional e municipal) que serão examinados pelo CSE. É vedado o uso de cores da bandeira nacional em símbolos e emblemas partidários, bem como o uso das palavras "Nicarágua" e "Pátria" (art. 65).

O pedido de registro poderá ser impugnado por escrito pelas siglas já constituídas, no prazo de 15 dias (art. 66), ouvido o representante da sigla em formação no prazo de 10 dias, findo os quais o CSE decidirá (art. 67). A qualquer tempo, o solicitante poderá sanar as deficiências formais apontadas pelo CSE (art. 68) e uma vez satisfeitas as exigências e cumpridos os trâmites, o Conselho outorgará a personalidade jurídica ao agrupamento solicitante (art. 69).

No que tange ao cancelamento da personalidade jurídica, o CSE, de ofício ou a requerimento do Ministério Público ou de outros partidos políticos, poderá cancelar ou suspender a personalidade jurídica da legenda que, comprovadamente, houver descumprido os deveres estabelecidos nesta Lei (art. 72). Constituem motivos de suspensão os relacionados ao descumprimento de Normas Éticas da campanha eleitoral, desta Lei ou daquelas previstas nos estatutos de cada partido (art. 73).

Com a reforma da Lei Eleitoral pela Lei n. 1070 de 04 de maio de 2021, os motivos que ensejavam o cancelamento da personalidade jurídica das legendas estavam plasmados no art. 74: (i) reincidência no descumprimento do disposto no art. 73 (motivos de suspensão); (ii) violação das disposições sobre a origem e utilização

de recursos para o financiamento partidário; (iii) autodissolução ou fusão de legendas; (iv) não participar das eleições convocadas, nos termos do artigo 1º desta Lei, e no caso de ter participado não obter pelo menos 4% (quatro por cento) do total de votos válidos das eleições nacionais (cláusula de desempenho); (v) caso os partidos políticos constituam alianças eleitorais e a aliança não obtenha pelo menos um percentual de votos válidos equivalente a 4% (quatro por cento) multiplicado pelo número de partidos que compõem a aliança, hipótese na qual as legendas perdem sua personalidade jurídica e somente a conserva o partido sob cuja bandeira a aliança foi construída, desde que obtenha o percentual de 4%; (vi) descumprimento das obrigações previstas nos números 13 e 14 do art. 63 desta Lei, ou seja, não recorrer à violência e a qualquer ato que tenha por objetivo ou efeito perturbar a ordem pública ou impedir o regular funcionamento dos órgãos da administração pública, e não praticar atos que prejudiquem a independência, a soberania e a autodeterminação, que incitem a interferência estrangeira nos assuntos internos, exijam a aplicação de sanções econômicas em detrimento do Estado e peçam intervenções militares.

Com a edição da Lei n. 1116 de 05 de maio de 2022, o art. 74 recebeu nova redação, passando a disciplinar outro assunto, a campanha eleitoral¹⁰⁹⁸. À primeira vista, essa alteração legislativa poderia implicar a supressão da possibilidade de extinção de partidos políticos, contudo, a vigência dos artigos 72 e 73 remete a uma interpretação pela manutenção da sanção de cancelamento ou de suspensão da personalidade jurídica no caso de a legenda, comprovadamente, tiver descumprido os deveres estabelecidos na referida Lei, enunciados no art. 63, de maneira que o rol de motivos plasmado na redação anterior do art. 74, que já complementava o art. 63, deixou de existir, prevalecendo as causas de cancelamento enunciadas no art. 63.

¹⁰⁹⁸ Art. 74 Durante la campaña electoral cuya apertura y cierre fijará el Consejo Supremo Electoral, los partidos políticos o alianzas de partidos que presentaron candidatos y candidatas, desarrollarán las actividades encaminadas a obtener los votos de los y las ciudadanas explicando sus principios ideológicos, sus programas políticos, sociales y económicos y sus plataformas de gobierno, los que podrán realizar en cualquier lugar en el cual se concentren ciudadanos y ciudadanas con derecho al voto. El Consejo Supremo Electoral deberá demandar de los organismos correspondientes, condiciones de seguridad para los partidos políticos en las elecciones. La campaña electoral tendrá una duración de: 1) Treinta días para las elecciones Presidenciales y de Diputados y Diputadas ante la Asamblea Nacional y para el Parlamento Centroamericano. 2) Veinte días para las elecciones de los miembros de los Consejos Regionales, Alcaldes, Alcaldesas, Vicealcaldes, Vicealcaldesas y de los Concejos Municipales. El período de propaganda para los plebiscitos y referendos será de treinta días.

A assimilação da teoria militante se mostra evidente no regime jurídico dos partidos políticos na Nicarágua, na medida em que se admite a sanção de cancelamento da personalidade jurídica em caso de violação aos deveres impostos às legendas, para além dos mais frequentes na paisagem latino-americana – percepção de recursos estrangeiros e uso de violência contra as instituições estatais –, outros motivos peculiares: não respeitar o resultado da eleição e praticar atos que clamem por intervenção militar.

El Salvador estampa em sua Constituição o direito à liberdade de associação e de reunião pacífica e sem armas para fins lícitos (art. 7º). Insculpe o direito de associação para constituir partidos políticos e para ingressar nos já constituídos (art. 71, 2º). Autoriza as agremiações reconhecidas legalmente a fiscalizar a elaboração, a organização, a publicação e a atualização do cadastro eleitoral (art. 77) e o processo eleitoral (art. 209). Veda a filiação de ministros religiosos, de membros em serviço ativo das forças armadas e de membros da polícia nacional civil, e a opção por cargos de eleição popular (art. 82).

Ao enunciar a forma de governo republicano, democrático e representativo, consigna que o sistema político pluralista se expressa por meio de partidos políticos – o único instrumento para o exercício da representação do povo dentro do governo – cuja regulação jurídica, organização e funcionamento estão jungidos aos princípios da democracia representativa. Como consectário lógico de um sistema pluralista, democrático e republicano, a Constituição consigna, expressamente, que a existência de um partido único oficial é inadmissível (art. 85), e que a autoridade máxima em matéria eleitoral (art. 208) é o Tribunal Supremo Eleitoral (TSE). A título de financiamento público, sob a rubrica “dívida política”¹⁰⁹⁹, os partidos em disputa eleitoral recebem recursos para promover sua liberdade e independência (art. 210).

Na Lei de Partidos Políticos (Decreto n. 307, de 14 de fevereiro de 2013), as agremiações partidárias são definidas como associações voluntárias de cidadãos e cidadãos que se constituem em pessoas jurídicas para participar e exercer o poder

¹⁰⁹⁹ Segundo o art. 52 da Lei de Partidos políticos, as agremiações ou alianças que participarem das eleições, nos termos do art. 210 da Constituição, terão direito a receber do Estado uma soma de dinheiro para cada voto válido que obtiver nas eleições para Presidente e Vice-Presidente da República, para Deputados ao Parlamento Centro-Americano e Assembleia Legislativa, e para Conselhos Municipais. O montante a ser pago pelos votos nas eleições indicadas é o montante pago na eleição anterior de cada um deles, acrescido da inflação acumulada reconhecida pelo Banco Central.

político dentro do marco constitucional vigente (art. 4º). Essa definição está circunscrita à participação lícita e democrática nos assuntos públicos e de governo, como instituições fundamentais do pluralismo do sistema político. Nesse rumo de ideias, a legislação reserva a denominação “partido político” às associações que adimpliram os requisitos legais e se inscreveram no registro de partidos políticos organizado pelo TSE.

O registro partidário é precedido de autorização do TSE para a sigla iniciar a doutrinação política (proselitismo) com a coleta de assinaturas para respaldar sua constituição, passando a utilizar nessa fase o seu nome acrescido da expressão “em organização”, a denotar a incompletude de sua formação. Cumpridas as exigências formais (art. 13), o pedido de registro é submetido a escrutínio de pessoas naturais e jurídicas que demonstrem interesse em intervir no feito, e não havendo qualquer reparo ao pedido, o TSE aprovará o registro, outorgando à sigla, personalidade jurídica (art. 17).

A prefixação de obrigações aos partidos políticos (art. 22) e o regime de vedações (art. 23) interessam ao estudo da democracia militante. Duas obrigações impostas às legendas se conectam à manutenção e à defesa do sistema democrático: (i) ajustar sua organização, funcionamento e atividade de acordo com os princípios democráticos e as disposições da Constituição e das Leis (art. 22, a); (ii) defender o sistema de governo republicano, democrático e representativo (art. 22, c). Outro dispositivo que também adere ao propósito deste estudo, é o art. 23 que trata das proibições aos partidos políticos, de (i) recorrer à violência para alcançar fins políticos (art. 23, d); (ii) impedir o normal funcionamento das instituições do Estado (art. 23, e).

Chama atenção o art. 47 por não contemplar a violação às obrigações (art. 22) nem a violação às proibições impingidas aos partidos (art. 23) como motivos ensejadores do cancelamento do registro da legenda. Limita-se o art. 47 a engradar como causas para o cancelamento partidário: a autodissolução e fusão; a não-superação de cláusula de barreira; a não-participação do partido em duas eleições consecutivas; o uso de mídia estatal para fins propagandísticos; e a fraude eleitoral. Não obstante essa omissão, os motivos dos artigos 22 e 23 não foram inscritos no rol de “infrações graves” (art. 71) nem na lista de “infrações menos graves” (art. 70), sancionadas, em ambos os casos, com multa de 15 a 50 e de 10 a 15 salários-

mínimos, respectivamente. Nesse estado de coisas, não se vislumbra o manejo de ferramentas militantes para conter a ação de legendas que violam suas obrigações e proibições, e investem contra a democracia.

A **Colômbia** se reconhece, constitucionalmente, como uma república democrática e pluralista (art. 1º), cujos nacionais e estrangeiros estão jungidos a acatar as leis e a Constituição (considerada “la norma de normas”, ou seja, a norma que regula as demais normas jurídicas), e a respeitar e a obedecer às autoridades (art. 4º). O Texto Fundamental veda a discriminação por motivo de gênero, raça, origem nacional ou familiar, língua, religião, opinião política ou filosófica (art. 13). Garante a liberdade de expressão e de difusão de pensamento e opinião (art. 20), a livre associação para o desenvolvimento de diferentes atividades em sociedade (art. 38).

Consigna o monopólio estatal legítimo do uso da força e das armas e proíbe a criação, promoção, instigação, organização, instrução, apoio, tolerância, ocultação ou favorecimento, financiamento ou uso oficial e/ou privado de grupos civis armados e organizados para fins ilegais de qualquer tipo, incluindo os chamados grupos de autodefesa, paramilitares, bem como suas redes, estruturas ou práticas de apoio, grupos de segurança com fins ilegais ou denominações equivalentes (art. 22-A).

Na temática partidária, a Constituição confere a todo cidadão¹¹⁰⁰ o direito de participar da formação, do exercício e do controle do poder político, facultando-lhe eleger representantes e ser eleito, constituir partidos¹¹⁰¹, movimentos e agrupamen-

¹¹⁰⁰ O modelo constitucional colombiano distingue duas etapas no que se refere à relação entre o cidadão e o eleito, como assinalado na Sentença C – 490 de 23/06/2011, da Corte Constitucional daquele país: “[...] La primera, concentrada en el acto de elección que mediante el ejercicio del sufragio los ciudadanos escogen y confieren legitimidad democrática a sus representantes, invistiéndolos con el poder político que reside en el Pueblo; en virtud de la cláusula de la soberanía popular se le confiere a todo ciudadano el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, competencias éstas que se posibilitan mediante herramientas institucionales tales como: la revocatoria del mandato de los elegidos, la iniciativa en las corporaciones públicas, la interposición de acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley, y el acceso al desempeño de cargos y funciones públicas, todos contemplados como derechos fundamentales y, por tanto, protegidos incluso en grado jurisdiccional. A estas potestades se suman otras de más amplio espectro como sucede con las veedurías ciudadanas dirigidas al control de la actividad de las distintas autoridades del Estado, entre ellas las de origen democrático directo”. COLÔMBIA. Corte Constitucional. Sentença C-490/11 de 23/06/2011. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-490-11.htm>. Acesso em: 19 abr. 2023.

¹¹⁰¹ A força representativa das organizações políticas, a capacidade de traduzir as demandas sociais e as preferências do eleitor em planos de ação política, e de convertê-los em elementos da agenda pública, caso as organizações acedam ao poder, exige algumas qualidades de partidos políticos e de movimentos sociais, descritas pela Corte Constitucional da Colômbia na Sentença C-490/11: “(i) la permanente identidad entre los intereses y preferencias del electorado y los programas y lineamientos

tos políticos sem qualquer restrição, tomar parte neles, livremente, e difundir suas ideias e programas (art. 40, 1, 3)¹¹⁰², filiar-se e desfiliar-se (art. 107), vedada a multiplicidade de filiações. Nesse ponto, o Texto Fundamental à semelhança do brasileiro, instituiu a possibilidade de uma “janela partidária” para mudança de sigla nos 2 meses seguintes à entrada em vigor do ato legislativo n. 1/2009, como previsto no parágrafo transitório 1º do art. 107, sem que o parlamentar renunciasse à cadeira ou incidisse em dupla filiação.

A Carta Política comete à legenda adotar a organização democrática e reger-se pelos princípios da transparência, objetividade, moralidade, equidade de gênero e pelo dever de apresentar e divulgar seus programas políticos (art. 107). Para a tomada de decisão ou para a escolha de candidatos ou de coligações, as legendas poderão realizar consultas populares, internas ou interpartidárias que coincidam ou não com as eleições para as Corporações Públicas, de acordo com o disposto em seus Estatutos e na lei.

Ainda no art. 107, o Texto Fundamental consigna a responsabilidade dos partidos por qualquer violação das regras que disciplinam sua organização, funcionamento ou financiamento, bem como por avalizar candidatos eleitos para cargos ou Corporações Públicas de eleição popular, que tenham sido ou forem condenados

ideológicos de la agrupación correspondiente; y (ii) la existencia de una infraestructura institucional y de procedimientos democráticos que permita procesar tales demandas, a fin que integren los planes de acción política del partido o movimiento. La eficacia de tales rasgos institucionales depende que los partidos y movimientos no sean cooptados, bien a través de prácticas personalistas, o bien mediante la subordinación de la agrupación a factores o instancias, generalmente ilegales, que se valen de la representación democrática para imponer en la agenda pública sus demandas particulares, opuestas o divergentes con los intereses del electorado y/o la protección de las minorías políticas”. COLÔMBIA. Corte Constitucional. Sentença C-490/11 de 23/06/2011. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-490-11.htm>. Acesso em: 19 abr. 2023.

¹¹⁰² O art. 40, resumidamente mencionado neste trabalho, representa a ampliação do campo de organização política em relação aos mecanismos existentes antes do advento do Texto Fundamental de 1991, como consignou a Corte Constitucional colombiana na Sentença C – 089 de 1994. “El artículo 40 consagra el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, no sólo mediante la facultad de elegir y ser elegido sino también a través del ejercicio de mecanismos de participación directa, votaciones, plebiscitos, referendos, consultas populares, cabildos abiertos, iniciativas legislativas y revocatoria del mandato. Por otra parte, se asegura la participación de partidos y movimientos minoritarios en las mesas directivas de los cuerpos colegiados y se permite la participación de los partidos o movimientos políticos que no hacen parte del gobierno en los organismos electorales. La Carta Política también establece el voto programático y adiciona los mecanismos de participación en el proceso de reforma constitucional, permitiendo que grupos representativos de ciudadanos presenten proyectos de actos legislativos o soliciten se sometan a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso en materia de derechos y garantías fundamentales o de procedimientos de participación popular”. COLÔMBIA. Corte Constitucional. Sentença C-089/94 de 03/03/1994. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-089-94.htm>. Acesso em: 19 abr. 2023.

durante o exercício do cargo para o qual foram avalizados, por sentença executória na Colômbia ou no exterior, em razão de crimes vinculados a grupos armados ilegais e atividades de narcotráfico ou crimes contra os mecanismos de participação democrática ou crimes contra a Humanidade.

Um ponto de *discrímen* na Constituição colombiana, no que tange aos partidos políticos, reside na responsabilidade da legenda por avalizar candidatos **não-eleitos** para cargos ou Corporações Públicas de eleição popular, se forem ou tiverem sido condenados durante o período do cargo público ao qual se candidataram, por sentença executória na Colômbia ou no exterior, em razão de crimes vinculados a grupos armados ilegais e atividades de narcotráfico, cometidos anteriormente à avaliação partidária.

Para ambos os casos, a Constituição prevê como sanções: (i) multa; (ii) devolução de recursos públicos recebidos por meio do sistema de reposição de votos e (iii) cancelamento de personalidade jurídica. No caso de condenação de um ocupante de cargo uninominal, o partido que avalizou o condenado não poderá apresentar candidatos para as próximas eleições na circunscrição eleitoral onde se deu o fato. Se faltar menos de 18 meses para as próximas eleições, o partido não poderá apresentar uma lista tríplice para substituir o condenado, caso em que o órgão encarregado escolherá, livremente, o substituto (art. 107).

Os dirigentes partidários deverão promover a democracia interna e fortalecer o regime de bancadas. Além da responsabilidade das legendas, a dos dirigentes também é um tema constitucional na Colômbia: a prova de que não procederam com o devido cuidado e diligência no exercício dos direitos e obrigações conferidos à pessoa jurídica que representam, implicará a cominação de sanções legais, como se verá nos quadros adiante.

O direito à oposição que diz sobre o livre exercício da função crítica em face do governo, a proposição e o desenvolvimento de alternativas políticas, é assegurado aos partidos políticos que se declararem em oposição ao governo. Para esse fim, a Carta Política lhes garante: o acesso à informação e documentação oficiais, sujeito a restrições constitucionais e legais; a utilização dos meios de comunicação social do Estado de acordo com a representação obtida nas eleições imediatamente anteriores para o Congresso; e a resposta nos mesmos meios de comunicação. Prevê

ainda que os partidos minoritários terão o direito de participar dos conselhos de administração dos órgãos colegiados (art. 112).

Na esfera infraconstitucional¹¹⁰³¹¹⁰⁴, o Estatuto Básico dos Partidos e Movimentos Políticos (Lei n. 130 de 23 de março de 1994) regulamenta o direito de constituir partidos – restrito aos nacionais¹¹⁰⁵ como no México – organizá-los e desenvolvê-los, de filiar-se e de desfilial-se, livremente, e de divulgar suas ideias e programas (art. 1º). Define os partidos políticos como instituições permanentes que refletem o pluralismo político, promovem e canalizam a participação dos cidadãos e contribuem

¹¹⁰³ Outra legislação essencial para a vitalidade partidária e da própria democracia, embora não tenha aderência ao teorema de Loewenstein, é o Estatuto da oposição política (Lei n. 1.909 de 09 de julho de 2018) que estabelece o marco legal para o exercício e a proteção especial do direito à oposição – um direito fundamental autônomo que goza de especial proteção pelo Estado e por suas autoridades, exercido em todos dos níveis de governo (art. 7º). No mês seguinte ao início do governo, sob pena de serem consideradas uma violação do regime previsto na Lei n. 1.475 de 14/07/2011 e de serem sancionadas *ex officio* pela Autoridade Eleitoral, as organizações políticas devem optar por: 1. Declarar-se na oposição; 2. Declarar-se independente; 3. Declare-se uma organização de governo (art. 6º). A consequência do registro da declaração perante a autoridade eleitoral competente é a exigibilidade dos 10 direitos cometidos às siglas que se declararem em oposição: a) Financiamento adicional para o exercício da oposição; b) Acesso aos meios estatais de comunicação ou utilização do espectro electromagnético; c) Acesso à informação e documentação oficiais; d) Direito de resposta; e) Participação em mesas diretivas de plenárias das Corporações Públicas de eleição popular; f) Participação na Agenda das Corporações Públicas; g) Garantia do livre exercício dos direitos políticos; h) Participação na Comissão das Relações Exteriores; i) Direito de participar dos instrumentos de comunicação das Corporações Públicas de eleição popular; j) Direito à sessão exclusiva sobre o Plano de Desenvolvimento e orçamento (art. 11).

¹¹⁰⁴ Não se desconhece que a Colômbia disponha de um Código Eleitoral (Lei n. 2.241 de 15 de julho de 1986), criado com o fim de aperfeiçoar o processo e a organização eleitoral, de modo que a votação traduza a expressão livre, espontânea e autêntica dos cidadãos e que os escrutínios sejam reflexo exato dos resultados da vontade do eleitor plasmada nas urnas. No Código, encontram-se referências às agremiações na proibição de obter vantagens sobre os demais (art. 2º); na adoção do co-ciente eleitoral para a representação proporcional dos partidos (art. 7º); na composição do CNE por 3 filiados de partidos que obtiveram o maior número de votos na última eleição do Congresso (art. 15); e, no momento da inscrição de candidatos (art. 93 e art. 124), quando deve ser mencionado o nome do partido, os símbolos, emblemas e cores para identificar a legenda e o candidato na cédula eleitoral. O Código refere-se ainda às legendas, no dia da eleição, quando os representantes partidários deverão se manter a mais de 50 metros de distância das mesas de votação (art. 119); e na formação da lista de escrutinadores por cidadãos filiados aos partidos que tenham maior representação no Congresso e que tenham sido magistrados da Corte Suprema de Justiça, Conselheiro de Estado, membro do CNE, magistrado do Tribunal Superior ou Contencioso Administrativo ou sejam ou tenham sido professores de Direito (art. 175). Nada mais de relevante sobre os partidos políticos. Tramita no Senado colombiano o Projeto de Lei n.234/2020 (Projeto n. 409/2020 na Câmara), que reforma o Código Eleitoral para incluir: voto eletrônico; multa para o eleitor que não atualiza seus dados de residência; maior comprometimento das autoridades locais e regionais para garantir que todos os cidadãos, independentemente da região onde residem, possam exercer seu direito de eleger e ser eleitos; e punição severa para a transumância eleitoral, uma fraude que consiste em inscrever a cédula de cidadania em um localidade, município ou distrito, diferente daquele onde tenha vínculos (nascimento, trabalho, negócios, residência). Cf. COLÔMBIA. Senado da República. Reforma a código electoral supera primer debate en senado. 13 abr. 2023. Disponível em: <https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/4452-reforma-a-codigo-electoral-supera-primer-debate-en-senado>. Acesso em: 20 abr. 2023.

¹¹⁰⁵ Vide Sentença C-089/94 do Tribunal Constitucional colombiano.

para a formação e manifestação da vontade popular, com o objetivo de obter acesso ao poder, a cargos eletivos e de influenciar as decisões políticas e democráticas da nação (art. 2º).

O Estatuto Básico consigna, no art. 3º, o preenchimento de requisitos para o reconhecimento do partido e a outorga de personalidade jurídica, mediante solicitação ao Conselho Nacional Eleitoral (CNE); no art. 5º, o uso de denominação distinta das siglas já existentes e a vedação à associação gráfica ou fonética do nome com os símbolos da pátria ou emblemas estatais; no art. 12, o financiamento público por meio de um fundo anual com aporte financeiro de 150 pesos por cidadão inscrito no censo eleitoral nacional acrescido do produto de multas; o financiamento privado de pessoas físicas e jurídicas (art. 14); e a abertura de linha de crédito para fazer face aos gastos de campanha eleitoral (art. 17) com a garantia do crédito por meio do sistema de reposição de votos.

O art. 4º aponta as seguintes causas de perda da personalidade jurídica da legenda: (i) não superação da barreira de 50 mil votos ou não atingimento ou manutenção de representação no Congresso; (ii) a autodissolução da sigla, e (iii) a declaração emanada pelo CNE sobre a perda de personalidade prevista na presente lei. No art. 6º, são apresentados os princípios de organização e funcionamento das legendas: a liberdade para se organizar combinada com a obrigação de cumprir a Constituição e as leis, defender e difundir os direitos humanos como fundamento da convivência pacífica e promover o êxito e a manutenção da paz, nos termos do art. 95 da Constituição Política.

No caso de as atividades do partido serem manifestamente contrárias aos princípios de organização e funcionamento assinalados no art. 6º, o CNE poderá obstar o recebimento de financiamento estatal e o acesso aos meios de comunicação do Estado, e cancelar a personalidade jurídica da sigla, caso a tenha (art. 8º). À mingua de outra hipótese prevista na Lei n. 130/1994 para declaração de perda de personalidade da legenda, é forçoso concluir que a violação aos princípios do art. 6º, que autoriza o cancelamento da inscrição pelo CNE é o único motivo ensejador da declaração por ele emanada em relação à perda da personalidade da sigla, a que alude o art. 4º.

Pode-se argumentar que a lógica para a distinção entre os termos “perda” e “cancelamento” esteja no uso do termo “cancelamento” para as hipóteses de perda

da personalidade em decorrência de sanção aplicada pelo Estado por meio de seu órgão competente, como no caso da Bolívia. Nesse contexto, a “declaração de perda”, teria, portanto, natureza protocolar, uma vez cancelada a personalidade da legenda pelo próprio CNE.

Por meio da Lei Estatutária n. 1.475 de 14 de julho de 2011, adotam-se regras de organização e funcionamento dos partidos e movimentos políticos, e dos processos eleitorais. A norma reproduz os princípios de organização e funcionamento partidário insculpidos no art. 107 do Texto Fundamental - transparência, objetividade, moralidade, equidade de gênero e o dever de apresentar e divulgar programas políticos, em conformidade com a Constituição, as leis e os estatutos (art. 1º).

Reforça a proibição de dupla filiação (art. 2º) e o cumprimento de requisitos formais para o registro partidário perante o CNE, encarregado de verificar também o cumprimento de exigências materiais em relação à observância dos princípios e regras de organização e funcionamento consagrados na Constituição, na legislação infraconstitucional e nos estatutos partidários. Arrola 18 temas que, obrigatoriamente, deverão ser disciplinados internamente (art. 4º). Determina a aplicação do regime jurídico estatutário para a realização de consultas internas (entre filiados) e a aplicação das normas de eleições ordinárias para as consultas externas (abrangendo todos os inscritos no censo eleitoral), fixa a obrigatoriedade de assunção do resultado das consultas e disciplina o aporte de recursos públicos (artigos 5º, 6º e 7º).

Repisa a responsabilidade dos dirigentes, se provado que não agiram com o devido cuidado e diligência no exercício dos direitos e obrigações conferidos pelo *status* de pessoa jurídica, e se cometeram quaisquer das faltas previstas no art. 10, puníveis com as sanções descritas no art. 11, a critério do órgão de controle interno partidário. O quadro abaixo contempla as condutas vedadas aos dirigentes partidários e as sanções cabíveis.

Quadro 16 – Sanções aos dirigentes partidários colombianos

ROL DE CONDUTAS (art. 10)	ROL DE SANÇÕES (art. 11)
1. Descumprir os deveres de diligência na aplicação das disposições constitucionais ou legais que regulam a organização, o funcionamento e/ou o financiamento dos partidos e movimentos políticos; 2. Ignorar repetidamente, séria e injustificadamente, o pedido de qualquer órgão ou organismo interno; 3. Permitir o financiamento da organização e/ou de campanhas eleitorais, com fontes de financiamento proibidas; 4. Violar ou tolerar a violação dos limites máximos ou limites de receitas e despesas das campanhas eleitorais; 5. Inscrever candidatos a cargos ou corporações de eleição popular que não atendam aos requisitos ou qualidades, estejam incursos em causas de inabilitação ou de incompatibilidade, ou tenham sido condenados ou venham a sê-lo durante o período para o qual são eleitos, por crimes vinculados a grupos armados ilegais, atividades de narcotráfico, contra mecanismos de participação democrática ou contra a Humanidade; 6. Incentivar a formação de associações ilegais, fazer parte delas ou permitir-lhes realizar propaganda a favor do partido, movimento ou candidatos ou que influencie a população a apoiar os seus candidatos; 7. Usar ou permitir o uso da violência para o exercício da participação política e eleitoral. 8. Praticar atos classificados como crimes contra mecanismos de participação democrática; contra a administração pública; contra a existência e a segurança do Estado; contra o regime constitucional e jurídico; contra a humanidade; ou relacionados a atividades de grupos armados ilegais ou do narcotráfico; 9. Cometer crimes contra a administração pública, atos de corrupção, demonstrar conluio com estes e/ou ter conhecimento destas situações, não iniciar os processos correspondentes, ou não apresentar as denúncias do caso.	1. Advertência escrita e pública em caso de violação dos deveres de diligência na aplicação das disposições constitucionais e/ou legais que regulam a organização, o funcionamento e/ou o financiamento das respectivas organizações políticas; 2. Suspensão do cargo de direção por até 3 (três) meses; 3. Destituição do cargo; 4. Expulsão do partido; 5. Outras sanções estabelecidas nos estatutos

Fonte: Elaboração própria, 2023.

A Lei sublinha a responsabilidade dos partidos por toda violação às normas organizacionais, funcionais e de financiamento, e pelas condutas faltosas de seus dirigentes elencadas no art. 10. Prevê ainda um rol de sanções às legendas (art. 12) conforme a falta cometida. No quadro abaixo estão plasmadas as sanções às condutas atribuídas aos partidos, propriamente e as condutas pelas quais ele é responsabilizado.

Quadro 17 – Sanções aos partidos políticos colombianos

ROL DE CONDUCTAS (art. 8º e art. 10º)	ROL DE SANÇÕES (art. 12)
1. a) Violar, com gravidade, os deveres de diligência na aplicação das disposições constitucionais ou legais que regulam a organização, o funcionamento e/ou o financiamento das organizações políticas; 1. b) Faltas dos dirigentes referidas nos algarismos 1 a 8 do artigo 10.º;	1. Suspensão ou privação de financiamento estatal e/ou espaços concedidos nos meios de comunicação social que fazem uso do espectro eletromagnético;
2. Faltas dos dirigentes referidas nos algarismos 1 a 4 do artigo 10º;	2. Suspensão da sua personalidade jurídica, por um período máximo de quatro (4) anos;
3. Faltas dos dirigentes referidas nos algarismos 4 a 8 do artigo 10º;	3. Suspensão do direito de inscrição de candidatos ou listas na circunscrição em que foram cometidas as faltas;
4. Faltas dos dirigentes referidas nos algarismos 4 a 8 do artigo 10.º.	4. Cancelamento da sua personalidade jurídica;
5. Faltas dos dirigentes referidas nos algarismos 7 a 8 do artigo 10.º,	5. Dissolução da organização política;
6. a) Inscrever candidato condenado por crimes vinculados a grupos armados ilegais e atividades de narcotráfico ou crimes contra os mecanismos de participação democrática ou crimes contra a humanidade, com penas executáveis na Colômbia ou no exterior. 6. b) Se na hipótese acima, faltar menos de 18 meses para a próxima eleição.	6. a) Proibição para apresentar candidatos para a próxima eleição na mesma circunscrição; 6. b) Proibição de apresentar uma lista tripla para substituir o condenado, podendo o órgão encarregado da escolha, designar livremente o substituto.

Fonte: Elaboração própria, 2023.

Na sistemática da Lei, o CNE é competente para instaurar um procedimento de imposição de sanções aos partidos políticos¹¹⁰⁶, mediante a formulação de acusação na qual sejam expostas, de forma clara, as faltas atribuídas, o objeto de investigação, as provas de que dispõe, as disposições infringidas e as sanções aplicáveis. Após notificação pessoal do representante legal do partido, das pessoas implicadas e do Ministério Público, será aberto o prazo de 15 dias para oferecimento de defesa. Superada a fase de dilação probatória de até 5 meses, as partes e o *Parquet* poderão oferecer alegações finais em 15 dias. O feito será decidido pelo relator, em

¹¹⁰⁶ A qualquer tempo, poderá ser adotada como medida cautelar, a suspensão de financiamento, dos espaços nos meios de comunicação social ou da personalidade jurídica, seguido de anotação perante o órgão de Registro de partidos, até que se adote a decisão final com o alcance e os efeitos que se esperam oportunos para salvaguardar o interesse geral. Trata-se de medidas já previstas no art. 8º da Lei n. 130/1994, embora para a hipótese de violação dos princípios do art. 6º daquele diploma legal.

até 2 meses. A decisão adotada pelo CNE estará sujeita a recurso perante o Conselho de Estado, e se a sanção importar dissolução, cancelamento ou suspensão do *status* legal do partido, a ação será processada de forma preferencial e será fundamentada com prioridade sobre qualquer outra, salvo *habeas corpus* e as ações de tutela.

No que tange às proibições atinentes ao financiamento partidário, a despeito de outras, interessa destacar três fontes vedadas (art. 27): (i) governos ou pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras; (ii) atividades ilícitas ou que tenham por objeto financiar propósitos antidemocráticos ou atentatórios à ordem pública; (iii) pessoas físicas contra as quais foi formulada acusação por crimes relacionados com o financiamento, a associação ou promoção de grupos armados ilegais, narcotráfico, crimes contra a administração pública, contra os mecanismos de participação democrática e crime contra a Humanidade.

A incursão sobre o regime partidário na Colômbia dá conta de que o país busca o aperfeiçoamento de seu sistema jurídico em temas sensíveis à democracia, como a organização e o funcionamento partidário, o direito à oposição, a responsabilização das legendas e de seus dirigentes, as fontes de sustento financeiro público e privado das atividades ordinárias e de campanha. Nessa ordem de ideias, mostra-se oportuno perquirir a aderência do arcabouço jurídico-partidário colombiano à teoria militante no plano constitucional e no infraconstitucional.

Em relação ao primeiro, observa-se, na previsão de punição às legendas que avalizaram candidatos condenados por crimes relacionados a grupos armados ilegais e por crimes contra os mecanismos de participação democrática (art. 107) e a proibição de criação de grupos civis armados para fins ilegais de qualquer tipo (art. 22-A), a aplicação da democracia militante de forma repressiva (art. 107) e preventiva (art. 22-A).

Em relação ao segundo, a Lei n. 130/1994 prevê a hipótese de perda da personalidade jurídica do partido por declaração do CNE (art. 4º) e a hipótese de cancelamento da personalidade por determinação do CNE (art. 8º), neste último caso, quando as atividades do partido forem manifestamente contrárias aos princípios do art. 6º, notadamente quanto à obrigação de cumprir a Constituição e as leis, defender e difundir os direitos humanos como fundamento da convivência pacífica e promover o êxito e a manutenção da paz.

O cancelamento da personalidade do partido, imposto pelo órgão eleitoral competente (CNE), por descumprimento das obrigações do art. 6º, claramente, adere ao portfólio de medidas inspiradas no teorema da democracia militante, na medida em que se trata de sanção imposta à legenda para reprimir a prática de atos manifestamente contrários à Constituição, ao Estado de Direito, aos direitos humanos e à manutenção da paz. Quanto à declaração de perda da personalidade, parece se tratar de medida protocolar do CNE, decorrente da imposição de cancelamento como sanção.

Ainda no piso infraconstitucional, a Lei n. 1.475/2011 destrincha o funcionamento do mecanismo de responsabilização das legendas e de responsabilização de seus dirigentes, prevendo sanções gravosas como o cancelamento da personalidade jurídica e a expulsão de dirigentes do partido. Nesse ponto, as condutas que reverberam o ânimo de proteção democrática, aptas para atrair a incidência da democracia militante, estão plasmadas no art. 10º, precisamente nos algarismos 5, 7 e 8. Às condutas previstas nesses algarismos¹¹⁰⁷, correspondem as sanções de suspensão, destituição e expulsão (art. 11), aplicadas a critério do órgão de controle interno partidário aos seus dirigentes.

Sob essa orientação, pune-se o dirigente que inscrever candidatos condenados por crimes relacionados a grupos armados ilegais e crimes contra os mecanismos de participação democrática (algarismo 5), uma vez que se trata de ações que perseguem a violência e a potencial tomada do poder pela força, no primeiro caso, e a supressão ou cerceamento da liberdade política com a amputação de mecanismos de participação democrática, no segundo. A despeito de sanções penais cabíveis, as

¹¹⁰⁷ Em relação à conduta do dirigente que permite o financiamento da organização e/ou de campanhas eleitorais, com fontes de financiamento proibidas (algarismo 3), é preciso registrar que o art. 10º da Lei n. 1.475/2011 não especifica quais seriam as fontes vedadas. Nesse ponto, não restam dúvidas de que atrairiam a incidência da democracia militante apenas as fontes vedadas elencadas no art. 27, 1, 2 e 5 da referida Lei: (1) governos ou pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras; (2) atividades ilícitas ou que tenham por objeto financiar propósitos antidemocráticos ou atentatórios à ordem pública; (5) pessoas físicas contra as quais foi formulada acusação por crimes relacionados com o financiamento, a associação ou promoção de grupos armados ilegais, narcotráfico, crimes contra a administração pública, contra os mecanismos de participação democrática e crime contra a Humanidade. A respeito da conduta do dirigente que incentiva a formação de associações ilegais, que faz parte delas ou lhes permite realizar propaganda a favor do partido, ou que influencie a população a apoiar os seus candidatos (algarismo 6), é preciso esclarecer que não se trata de conduta amalgamada pelo teorema militante, posto que a expressão “associações ilegais” não diz, necessariamente, com a formação de associações de cunho político ou de cunho antidemocrático, dada a vastidão dos fins associativos e a imprecisão legislativa.

condutas invocam reprimendas também sob o espectro político, na medida que perfilham a antidemocracia.

Aqui se abre um parêntesis. Pode soar despicienda a responsabilização do dirigente partidário em razão de condenação superveniente ou pretérita de um candidato eleito. É preciso compreender que, na Colômbia, por força do art. 47 da Lei n. 130/1994, os partidos políticos são garantes das qualidades morais dos candidatos eleitos aos cargos submetidos ao escrutínio popular, desde a inscrição como candidato até o fim do período de mandato. Para cumprir, adequadamente, esse papel, as legendas designam um supervisor que terá como função primordial, propiciar o cumprimento dos deveres e obrigações do eleito, de maneira que os seus relatórios serão elementos para avaliação obrigatória na expedição do aval outorgado pelo partido (art. 48). Fecha-se o parêntesis.

No que tange à presença da teoria militante na hipótese de punição ao dirigente que usar ou permitir o uso de violência para o exercício da participação política e eleitoral (algarismo 7), é preciso gizar que o pressuposto de um regime democrático é a participação política e eleitoral em um ambiente de paz. A subversão a esse estado de coisas, sobretudo se a ação violenta repercutir em tentativa de obstar o livre exercício do direito de sufrágio, de suprimir o processo eleitoral em qualquer de suas fases, ou se descambar para ações contundentes orientadas para a tomada do poder político pela força, potencializa a incidência da teoria de Loewenstein.

Por fim, no caso de o dirigente (e não o candidato condenado e avalizado pelo partido) praticar atos classificados como crimes contra os mecanismos de participação democrática; contra a existência e a segurança do Estado; contra o regime constitucional e jurídico; não restam dúvidas de que se trata de condutas, flagrantemente, antidemocráticas, a uma, porque desprezam o valor da liberdade, com a supressão total ou parcial da participação política, seja na esfera individual ou coletiva; a duas, porque, da existência e da segurança do Estado depende a própria democracia, a três, porque atentar contra a ordem constitucional e jurídica evidencia o propósito de refundar o Estado sob bases autoritárias, que, assim como a Colômbia, a maioria dos países da região abandonou no século passado.

Na **Costa Rica**, é assegurado o direito de formar partidos para intervir na política nacional, desde que comprometidos por seus programas a respeitar a ordem

constitucional. As legendas devem expressar o pluralismo político, contribuir para a formação e manifestação da vontade popular e instrumentalizar a participação política. Devem ainda velar pela democracia em sua estrutura interna e no seu funcionamento (art. 98). Sem destrinchar esses tópicos, o Texto Fundamental ocupou-se do financiamento público para amortizar os gastos com a participação das legendas em processos eleitorais, e satisfazer as necessidades de capacitação e de organização política, por meio do mecanismo conhecido por “dívida política”, como no caso de El Salvador.

Trata-se de um aporte estatal atrelado a 0,19% do valor do PIB (Produto Interno Bruto), para cuja concessão é imprescindível que as legendas comprovem os gastos perante o Tribunal Supremo de Eleições (TSE)¹¹⁰⁸ e que tenham alcançado 4% dos votos válidos em âmbito nacional ou 4% dos inscritos em escala provincial ou elegerem pelo menos 1 deputado. Oferecida caução prévia, as siglas terão direito à antecipação de parte da cota que lhes é devida. Por vedação expressa, o Estado não poderá deduzir das remunerações dos servidores públicos nenhum valor para o pagamento das referidas dívidas (art. 96). Nada mais de relevante no piso constitucional.

No âmbito infraconstitucional, o Código Eleitoral (Lei n. 8.765 de 11 de agosto de 2009) principia uma definição para os partidos políticos: são associações voluntárias de cidadãos, sem fins lucrativos, criadas com o objetivo de participar ativamente na política nacional, provincial ou cantonal, e que cumprem uma função de relevante interesse público, sendo regidas pela Constituição, pelo Código Eleitoral e por seus documentos internos (estatutos, regulamentos, cartas ideológicas), decorrentes do princípio da autorregulamentação. Consideram-se constituídos e dotados de personalidade jurídica, a partir da data do seu registro no TSE.

¹¹⁰⁸ Por força constitucional, a organização, direção e fiscalização dos atos relacionados ao sufrágio são cometidos, exclusivamente, ao Tribunal Supremo de Eleições (TSE), que goza de independência no desempenho de sua missão. Os demais organismos eleitorais dele dependem (art. 99). José Enrique Romero Pérez assim reporta à origem histórica da Corte Eleitoral costarricense; “A origem histórica do TSE reside na guerra civil de 1948 [...] em que o grupo vencedor promoveu a inserção da Corte na Constituição, argumentando que as eleições anteriores e as de 1948 haviam sido fraudadas. A Assembleia Nacional Constituinte aprovou a Carta Magna de 1949, conferindo *status* constitucional, também à: (i) Contratação administrativa ou pública (art. 182), sob o argumento de corrupção administrativa dos governos de 1940 a 1948; (ii) Controladoria-Geral da República (arts. 183 e 184), sob o argumento de corrupção administrativa dos governos de 1940 a 1948; e (iii) Tribunal Supremo de Eleições (arts. 99 a 104), sob o argumento de corrupção política e eleitoral dos governos de 1940 a 1948”. ROMERO PÉREZ, José Enrique. *El derecho electoral costarricense. Paraná Eleitoral*, Curitiba, v. 2, 2013, p. 120.

O Código assimila a preocupação com a igualdade de gênero na política e enuncia que se trata de um direito humano reconhecido em uma sociedade democrática, representativa, participativa e inclusiva, fundada nos princípios da igualdade e não discriminação (art. 2º). Expressamente consigna que, nas eleições presidenciais, legislativas e municipais, somente participam as legendas que completaram o processo de renovação periódica de suas estruturas e de seus dirigentes (art. 48). Fica a abrangência das siglas no âmbito nacional, provincial e cantonal¹¹⁰⁹ (art. 51).

A criação partidária em escala nacional ou provincial se dá a partir da solicitação subscrita por no mínimo 100 cidadãos, e em nível cantonal a partir de 50 eleitores (art. 58), organizados em um comitê executivo provisório, que no período de até 2 anos da ata notarial de constituição (art. 60) deverá submeter o pedido de inscrição do partido ao órgão denominado Registro Eleitoral (art. 28), à semelhança do sistema bifásico paraguaio de constituição partidária, a fim de que sejam oponíveis a terceiros a formação partidária, o cancelamento, a fusão, a coalizão, a personalidade, o estatuto, a integração de órgãos internos e as listas de candidatos (art. 56).

Importante orientação diz respeito ao indeferimento de pedido de registro ou do pedido de renovação de registro das legendas que não respeitarem os princípios da igualdade, da não-discriminação, da paridade nem o mecanismo de alternância na conformação da estrutura partidária, e ainda o não reconhecimento da validade de acordos que violem tais princípios (art. 60). No indeferimento do pedido de registro ou de renovação de registro vislumbra-se a influência da democracia militante, tanto em sua aplicação preventiva, no sentido de neutralizar a constituição de legendas que desprezem os valores elementares da democracia como a igualdade, a liberdade e a alternância no poder, como em sua aplicação repressiva, quando da renovação do registro de agremiações que já existem.

São raras as vezes em que um código eleitoral apresenta os deveres de seus filiados. O costarriquenho o fez no art. 54, em cujas alíneas “c” e “g”, menciona, respectivamente, que incumbe ao filiado respeitar o ordenamento jurídico eleitoral, e

¹¹⁰⁹ Essa abrangência flexível diz respeito ao nível de participação eleitoral das legendas. Assim, os partidos políticos terão abrangência nacional quando se inscrevem na eleição para a Presidência e Vice-Presidências da República, para a assembleia constituinte, para a eleição de deputados ou cargos municipais em todo o território nacional. Terão um caráter provincial quando intervierem apenas na eleição de deputados ou cargos municipais da província, enquanto a abrangência cantonal dar-se-á quando estiverem registrados apenas para participar na eleição de cargos municipais do cantão (art. 51 do Código Eleitoral).

ainda abster-se de violência em todas suas formas e de qualquer expressão injuriosa, caluniosa ou difamatória dirigida a correligionário ou membros de outros partidos ou organizações políticas. O repugno à violência constitui a *vis atractiva* para o emprego da democracia militante, por excelência, contudo, o código não impingiu qualquer sanção ao filiado, nem recomendou ao estatuto partidário que o fizesse.

De outra banda, ao tratar do cancelamento de inscrição partidária no art. 68, o código se limitou a inscrever uma única hipótese: a de legendas que não obtiveram, na eleição respectiva, um número de votos válidos igual ou superior ao número de apoiadores partidários prefixado no próprio Código Eleitoral. Trata-se de causa de cancelamento atrelada à não superação de barreira para a sobrevivência da agremiação, e que, portanto, em nada se conecta à prática de condutas que colocam em xeque a existência do regime democrático, *la raison de vivre* da teoria de Loewenstein. Destoando do padrão de extinção partidária fincado na perda de personalidade jurídica ou no cancelamento de registro partidário, a aplicação da teoria militante cinge-se, portanto, no regime jurídico costarriquenho, à possibilidade de indeferimento do pedido de registro ou do pedido de renovação de registro de partidos antidemocráticos.

Na **Guatemala**, a Constituição previu o direito à livre associação (art. 34) e à liberdade de expressão do pensamento por qualquer meio de difusão, sem censura nem licença prévia (art. 35). Ocupou-se também de disciplinar que os “trabalhadores do Estado” estão a serviço da administração pública e não de partidos políticos (art. 107), ideia reforçada no art. 154 em relação a funcionários e empregados públicos. O Texto Fundamental proibiu os membros do Organismo Executivo (Presidente e Vice, Ministros e Vice e demais funcionários) de favorecer partidos políticos (art. 182), instituiu a vedação aos magistrados de exercer cargo de direção partidária (art. 207), e, expressamente, retirou da órbita normativa da Lei de Ordem Pública – que disciplina o Estado de prevenção, o Estado de alarma, o Estado de calamidade pública, o Estado de sítio e o Estado de guerra – o funcionamento dos partidos políticos (art. 139). No âmbito das Disposições Transitórias e Finais (DTF), a Constituição lançou a previsão de financiamento público às agremiações (art. 17, DTF). Nada mais de relevante no plano constitucional.

A Lei Eleitoral e de Partidos Políticos (Decreto 1-85, de 03 de dezembro de 1985 da Assembleia Nacional Constituinte) tratou da liberdade de organização das

siglas (art. 16) e apresentou seus contornos jurídicos: legalmente constituídos e registrados no Registro de Cidadãos, os partidos são instituições de direito público, com personalidade jurídica e duração indeterminada, e externalizam o caráter democrático do regime político do Estado (art. 18). O controle e a fiscalização do financiamento público e privado recebido a título permanente ou para campanha (art. 21) é atribuição do Tribunal Supremo Eleitoral (TSE).

A criação partidária inicia com a formação de um comitê encarregado de obter adeptos para satisfazer à exigência legal de subscrições às fichas de apoioamento (folhas de adesão), as quais serão entregues ao Registro de Cidadãos com os demais requisitos (art. 19) em até 2 anos (art. 58), para o nascimento jurídico-político da grei partidária (art. 60) com a lavratura de escritura pública (art. 63) e a posterior formulação do pedido de inscrição da sigla no Registro de Cidadãos (art. 67). Aberto o prazo para a impugnação, não havendo manifestação de qualquer interessado, a inscrição é declarada procedente (art. 74).

É no art. 93 que disciplina as causas para o cancelamento partidário que se esperava identificar alguma aderência ao teorema militante. Ledo engano. O dispositivo arrola como hipóteses de cancelamento: (i) fraude eleitoral no resultado da votação ou no preenchimento de cadeiras; (ii) não superação de cláusula de barreira para sobrevida da sigla; (iii) inadimplemento das condições ensejadoras de suspensão da legenda; (iv) não submissão de candidaturas à presidência e vice-presidência, ou de deputados em mais da metade dos distritos eleitorais. Considerando que a norma de regência partidária e a Constituição não previram nenhum mecanismo jurídico, por mais elementar que fosse, para reprimir condutas partidárias antidemocráticas, restou prejudicada a investigação sobre a influência da teoria de Loewenstein no regime jurídico partidário guatemalteco.

O **Panamá** desfruta de uma Constituição que define os partidos políticos como organizações que expressam o pluralismo político, concorrem para a formação e manifestação da vontade popular, e instrumentalizam a participação política, sem prejuízo da livre postulação – candidatura avulsa ou independente. Expressamente assinala que a estrutura interna e o funcionamento das legendas estarão orientados por princípios democráticos (art. 138) e reconhece como ilegal a constituição de partidos que tenham como base o sexo, a raça, a religião ou que sejam propensos a destruir a forma democrática de governo (art. 139).

O Texto Fundamental relega ao plano infraconstitucional o reconhecimento e a sobrevivência das siglas, prefixando, contudo, que o número de votos necessários para esse fim não supere 5% dos votos válidos obtidos nas eleições para Presidente, Deputados, Alcaldes ou Representantes de Corregimentos, segundo a votação mais favorável ao partido (art. 138). No campo dos direitos, resguarda às legendas a igualdade de condições de utilização dos meios de comunicação social públicos e o recebimento de relatórios de todas as autoridades públicas sobre qualquer assunto da sua competência, exceto quanto às relações diplomáticas reservadas (art. 140).

Dois temas foram constitucionalizados no Panamá: o financiamento público (art. 141) e a revogação de mandato deflagrada por partido político (art. 151). No primeiro caso, o Estado pode fiscalizar e contribuir para as despesas incorridas por candidatos e partidos políticos nas eleições, desde que até 30 dias do início do processo eleitoral, os interessados comuniquem ao Tribunal Eleitoral sua intenção de receber a contribuição estatal. No segundo, as agremiações podem revogar o mandato¹¹¹⁰ de Deputados Principais ou suplentes, desde que os motivos e o procedimento estejam previstos nos estatutos partidários, e que se refiram a violações graves aos estatutos e à plataforma ideológica, política ou programática do partido, assegurado o direito de o eleito ser ouvido e de se defender em duas instâncias.

No plano infraconstitucional, o Código Eleitoral panamenho (Lei n. 11 de 10 de agosto de 1983), consigna uma definição de partido como associação de cidadãos no gozo de direitos políticos, com princípios, objetivos e programas definidos (art. 40). Aduz que as legendas são organismos funcionais da nação na luta em prol (i) do aumento da participação dos setores nacionais na tomada de decisões políticas; (ii) do respeito e participação das diversas tendências ideológicas; (iii) do fortalecimento da forma de governo republicana, representativa e democrática; e (iv) da defesa da soberania nacional (art. 41). No campo da organização e do funcionamento, as siglas orientam-se pelo regime democrático concretizado na participação de filiados em cargos administrativos e de gestão interna (art. 42).

¹¹¹⁰ É preciso registrar que a condenação de deputado ou suplente por crime doloso com pena privativa de liberdade de 5 anos ou mais, por sentença proferida por um tribunal, igualmente enseja a revogação de mandato. A decisão que adote a revogação estará sujeita a recurso ao Tribunal Eleitoral com efeito suspensivo. Antes de deflagrar a revogação, os partidos poderão estabelecer mecanismos de consulta popular com os eleitores da região correspondente.

Na sistemática codificada, uma legenda é criada a partir de um pedido de autorização para sua formação, subscrito por ao menos mil cidadãos no gozo de seus direitos políticos, acompanhado de listas de apoiadores distribuídos entre distritos, províncias e comarcas (art. 43) endereçadas ao Tribunal Eleitoral. Satisfeitas as exigências de ordem identitária, estatutária, principiológica e programática, e não havendo oposição de outros partidos, de qualquer cidadão ou do Ministério Público Eleitoral (art. 53), o pedido resultará na autorização da Corte Eleitoral para que os fundadores deem andamento à formação da sigla com a captação de filiados¹¹¹¹. Satisfeitos os requisitos legais, o partido solicitará ao Tribunal Eleitoral o reconhecimento da sigla. Após oitiva do órgão ministerial, não havendo oposição, a Corte declarará legalmente constituído o partido (art. 65).

O Código Eleitoral elencou no art. 114, causas para extinção partidária relacionadas à autodissolução, à fusão e à superação de barreiras para o manutenção do *status* de partido, que dizem respeito tão-somente aos interesses estratégicos da própria legenda (encerrar suas atividades, unir-se a outras siglas e melhorar o desempenho eleitoral para sobreviver no mercado político). Seja no plano infraconstitucional ou constitucional, não se vislumbra o desenho de uma ameaça institucional ao regime democrático performada pelas legendas, para atrair a incidência do teorema de Loewenstein.

Na paisagem política **brasileira**, ao longo da década de 1980, o valor democrático estava no pedestal de todas as expectativas geradas pela Constituinte e pelo novel Texto Fundamental aprovado. Sob esse influxo, o regime jurídico dos partidos políticos plasmado na Constituição de 1988 enfatizou a liberdade de criação, de organização e de funcionamento das siglas, devendo seus estatutos prefixar normas de fidelidade e disciplina. É a autonomia partidária, um postulado jungido às condicionantes - preservação do regime democrático, da soberania nacional, do pluripartidarismo e dos direitos fundamentais da pessoa humana - explicitadas no art. 17.

¹¹¹¹ Um rito sem precedentes para captar o apoio eleitoral está desenhado no art. 58 do Código Eleitoral: a inscrição de apoiadores para a formação de legendas nas dependências da Corte Eleitoral, segundo a dinâmica e a cronologia seguintes: (i) durante os 4 meses do ano, a critério do Tribunal Eleitoral, as inscrições se farão nas dependências do próprio tribunal, em seu horário de funcionamento e em postos de atendimento externos, às quintas e sextas-feiras, sábados e domingos; (ii) durante os 7 meses restantes do ano, as inscrições se farão unicamente nas dependências do Tribunal, em seu horário regular; (iii) no mês de janeiro não haverá inscrições.

Não se pode ignorar que o conteúdo formatado no art. 17 passou por uma sequência de construções e desconstruções no Congresso Constituinte. A previsão inicial de vedação à participação de siglas antidemocráticas na vida política foi introduzida com o Substitutivo 1 do Relator da Comissão de Sistematização ao Projeto de Constituição na Assembleia Nacional Constituinte¹¹¹², de 26/08/1987, com a seguinte redação¹¹¹³:

Art. 18. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, na forma da lei. Na sua organização e funcionamento, serão resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.

No Substitutivo 2 do Relator da Comissão de Sistematização ao Projeto de Constituição, de 18/09/1987, além de o artigo haver sido renumerado de 18 para 16, o *caput* passou a enunciar treze incisos:

Art. 16. Os partidos são os instrumentos de participação do povo na instituição, organização e funcionamento dos órgãos do Poder. É livre a sua criação, fusão, incorporação e extinção, nos termos da lei que entre, entre outros, consignará os seguintes princípios:

- I – pluripartidarismo;
- II – resguardo da soberania nacional e do regime democrático;
- III - defesa dos direitos da pessoa humana;
- IV – livre associação;
- V – proibição de organização paramilitar;
- VI - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governos estrangeiros ou de estar a estes subordinado.
- VII - atuação permanente.
- VIII - caráter nacional.
- IX – registro dos estatutos no Tribunal Superior Eleitoral, quando adquirirem personalidade jurídica de direito público.
- X - Manutenção do registro e funcionamento condicionados à votação obtida, de acordo com o que dispuser a lei complementar.
- XI - prestação de contas ao Tribunal de Contas da União através do balanço financeiro e patrimonial do exercício.
- XII - utilização gratuita do rádio da televisão.

¹¹¹² Este trabalho utiliza as expressões “Assembleia Nacional Constituinte” e “Congresso Constituinte” como equivalentes, não desconhecendo que a Constituição brasileira de 1988 é produto de um Congresso Constituinte (ou Constituinte Congressual) e não, propriamente de uma Assembleia Constituinte, eleita para o fim-único de elaborar um novo Estatuto Político ao país, como registra Dalmo Dallari: “Por iniciativa de políticos que haviam dado sustentação à ditadura, foi apresentada proposta no sentido de que o Congresso Nacional que deveria ser eleito em 1986, segundo as regras da precária Constituição vigente, tivesse poderes constituintes, além das atribuições de Poder Legislativo previstas na Constituição. Na primeira fase do exercício do mandato os deputados e senadores agiriam como constituintes e terminada a elaboração da Constituição eles continuariam exercendo o mandato até o final, ficando sujeitos, entretanto, nessa fase final do mandato às regras que fossem fixadas na nova Constituição, elaborada por eles próprios”. DALLARI, Dalmo de Abreu. **Constituição e Constituinte**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 110.

¹¹¹³ SENADO FEDERAL. **Gênese da Constituição**. v. I, p. 104-105; v. II, p. 10-11; 107.

XIII - acesso à propaganda eleitoral gratuita e aos recursos do fundo partidário.

No Projeto A, constante do início do 1º turno da votação em plenário, de 24/11/1987, o artigo foi renumerado mais uma vez, de 16 para 19, com redução no número de incisos, de treze para quatro e o acréscimo de quatro parágrafos, restando o *caput* com a seguinte redação:

Art. 19. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana, e observados os seguintes itens:

I – caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas ao Tribunal de Contas da União, através do balanço financeiro e patrimonial do exercício;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com o que dispuser a lei;

No Projeto B, constante do final do 1º turno e início do 2º turno da votação em plenário, de 05/07/1988, o artigo foi renumerado de 19 para 17, mantendo a mesma quantidade de incisos e parágrafos, alterando o direcionamento da prestação de contas do Tribunal de Contas da União para a Justiça Eleitoral, a aquisição da personalidade jurídica mediante o registro no TSE para mediante a lei civil e após o registro no TSE e o acréscimo da expressão “na forma da lei” na redação do §3º sobre acesso a fundo partidário, rádio e televisão.

No Projeto C, constante do final do 2º turno da votação em plenário, de 15/09/1988, o artigo foi renumerado de 17 para 16 e foi retirado o balanço financeiro e patrimonial do exercício, no inciso III sobre prestação de contas à Justiça Eleitoral. No Projeto D, constante da redação final na Comissão de Redação Final, de 21/09/1988, o artigo foi renumerado de 16 para 17 e manteve a redação constante do Projeto C¹¹¹⁴, que foi promulgada em 05/10/1988¹¹¹⁵. Estava (re)criada a proibição de partidos antidemocráticos entre nós.

¹¹¹⁴ Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas

Nesse iter de construção coletiva do dispositivo, a parte que toca ao “regime democrático” não foi alterada em momento algum. Considerado o momento histórico do país, no qual a transição democrática se constituía no maior desafio político até então, deixar consignada, de forma clara e explícita, na Lei Maior a proteção ao regime democrático, era uma tarefa do Constituinte em respeito à geração presente e às gerações futuras¹¹¹⁶.

Nesse peculiar escaninho, é preciso destacar que a constitucionalização dos partidos políticos não nasceu da Constituinte de 1987, mas da Constituição de 1946, que já os colocava dentro de balizas democráticas, conforme dispõe o art. 141, §13: “É vedada a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer Partido Político

eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

II - tiverem elegido pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

§ 4º É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

§ 5º Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

§ 6º Os Deputados Federais, os Deputados Estaduais, os Deputados Distritais e os Vereadores que se desligarem do partido pelo qual tenham sido eleitos perderão o mandato, salvo nos casos de anuência do partido ou de outras hipóteses de justa causa estabelecidas em lei, não computada, em qualquer caso, a migração de partido para fins de distribuição de recursos do fundo partidário ou de outros fundos públicos e de acesso gratuito ao rádio e à televisão. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 111, de 2021)

¹¹¹⁵ De 1988 a 2021, o art. 17 foi alterado pelas emendas constitucionais n. 52 de 2006, n. 97 de 2017 e n. 111 de 2021, que não tocaram no núcleo democrático.

¹¹¹⁶ Catarina Santos Botelho registra que poucos textos constitucionais fazem referência às gerações futuras e quando isso ocorre, fazem-no ao nível preambular e de forma vaga. Apenas três países – Japão, Noruega e Bolívia – se distanciaram desse modelo e garantiram, de forma concreta, direitos às gerações futuras: “Neste sentido, os artigos 11.º e 97.º da Constituição japonesa, a al. a) do artigo L 110b da Constituição norueguesa, e a al. m) do artigo 7.º da Constituição da Bolívia”. BOTELHO, Catarina Santos. A proteção das gerações futuras: cotejo axiológico entre o passado, o presente e o futuro. In: MARTINS, Ana Gouveia; LEÃO, Ana Bela; MAC CRORIE, Benedita; MARTINS, Patrícia Fragoço (coords.). **IX Encontro de Professores de Direito Público: Direitos fundamentais e direito público**. Lisboa: Universidade Portuguesa Editora, 2017, p. 51.

ou associação, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem”.

O contexto histórico favoreceu a entrada das legendas no texto constitucional. Finda a Segunda Guerra Mundial em 1945, e amplamente conhecidas as violações a direitos humanos perpetradas pelos Estados Totalitários sob o comando de partidos antidemocráticos, a Constituição de 18 de setembro de 1946, explicitamente, rechaçava a organização, o registro ou o funcionamento de partidos contrários à democracia. Nenhum anteprojeto serviu de base aos trabalhos da Constituinte de 1945 que, “assim, se processaram diferentemente das Constituições de 1890-1891 e 1933-1934”¹¹¹⁷.

Inspirada pelo desenho institucional conferido aos partidos políticos pela Lei Fundamental de Bonn¹¹¹⁸ de 1949, a Constituição brasileira de 1967, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 1, de 17.10.1969, sem mencionar a vedação à ação ou ao programa antidemocráticos, como fizera a Constituição de 1946, erigiu o princípio democrático a princípio de observância obrigatória pelas agremiações:

Art. 149 - A organização, o funcionamento e a extinção dos Partidos Políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios:
I - regime representativo e democrático, baseado na pluralidade de Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem; [...]

No processo de constitucionalização dos partidos, a Constituição de 1946 os posicionou no Título IV, que trata da declaração de direitos e dentro do Capítulo II, que cuida dos direitos e garantias individuais. A Constituição de 1967 o fez no Título II, que trata da declaração de direitos, assim como a Constituição de 1946, no entanto, reservando um lugar próprio aos partidos políticos: o Capítulo III. A Constituição de 1988, por sua vez, os alocou no Título II, que abrange os direitos e garantias fundamentais, e no Capítulo V, que trata, especificamente, dos partidos.

A Constituição imprimiu outro destaque relevante aos partidos políticos ao traçar o poder-dever institucional de propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade (art. 103, VIII), e instaurar, assim, o controle de constitucionalidade abstrato, sem a necessidade de pertinência temática, em

¹¹¹⁷ BALEEIRO, Aliomar. A Constituinte de 1946. In: BALEEIRO, Aliomar Baleeiro; SOBRINHO, Barbosa Lima. **A Constituição de 1946**. 3 ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012, p. 9.

¹¹¹⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. 3 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2000, cap. V, p. 115.

decorrência da própria natureza e dos fins institucionais que justificam a própria existência das agremiações, a cujo respeito, o STF se manifestou:

Os Partidos Políticos com representação no Congresso Nacional acham-se incluídos, para efeito de ativação da jurisdição constitucional concentrada do Supremo Tribunal Federal, no rol daqueles que possuem legitimação ativa universal, gozando, em consequência, da ampla prerrogativa de impugnar qualquer ato normativo do Poder Público, independentemente de seu conteúdo material.

A posição institucional dos Partidos Políticos no sistema consagrado pela Constituição do Brasil confere-lhes o poder-dever de, mediante instauração do controle abstrato de constitucionalidade perante o STF, zelarem tanto pela preservação da supremacia normativa da Carta Política quanto pela defesa da integridade jurídica do ordenamento consubstanciado na Lei Fundamental da República (grifos no original)¹¹¹⁹.

Em suma, o perfil constitucional insculpido nos Textos de 1946, 1967 e 1988 assimilaram duas ideias-força: (i) a democracia por meio de partidos – democracia partidária; (ii) a “democracia combatente”¹¹²⁰ ou democracia militante. A primeira – democracia por meio de partidos –, surgida como uma reformulação da democracia representativa, identifica nas legendas o papel instrumental de organização política da sociedade, encarnada em um “Estado de Partidos”, segundo o delineamento conferido por Kelsen: “A moderna democracia funda-se inteiramente nos partidos políticos, cuja importância será tanto maior quanto maior for a aplicação encontrada pelo princípio democrático”¹¹²¹. Em reforço, Hofmeister e Grabow assinalam: “Qualquer que seja a organização concreta da democracia, os partidos políticos integram as instituições-chave dos regimes políticos democráticos. Em uma sociedade de massa, a democracia não se faz sem eles”¹¹²².

¹¹¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.096. Processo n. 0001662-77.1994.0.01.0000. Acórdão publicado no Diário de Justiça em 22/09/1995, rel. Min. Celso de Mello.

¹¹²⁰ Perfilhando a denominação “democracia combatente” adotada por Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Elival da Silva Ramos assinala que: “Todas as Constituições brasileiras que cuidaram, de algum modo, da institucionalização dos partidos políticos, esposaram ‘a concepção da democracia combatente, ou seja, da democracia que não é neutra, que não é passiva perante seus inimigos’, postando-se, pois, à margem do chamado ‘relativismo democrático’. RAMOS, Elival da Silva. O delineamento do estatuto dos partidos políticos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito Administrativo**, [s. l.], v. 248, 2008, p. 56.

¹¹²¹ KELSEN, Hans. **A democracia**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 39. Acrescenta Kelsen: “Não está tão longe o tempo em que, oficialmente, a legislação e os poderes públicos ignoravam a existência dos partidos políticos ou manifestavam uma evidente hostilidade em relação a eles. Ainda hoje não se tem consciência suficiente de que a hostilidade da velha monarquia para com os partidos e de que a profunda contraposição construída entre os partidos e o Estado, particularmente pela monarquia constitucional, significam uma hostilidade mal dissimulada contra a democracia. [...] Só a ilusão ou a hipocrisia pode acreditar que a democracia seja possível sem partidos políticos”. KELSEN, Hans. **A democracia**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 39-40.

¹¹²² No original: “Quelque soit l’organisation concrète de la démocratie: les partis politiques font partie des institutions clés des régimes politiques démocratiques. Dans une société de masse, la démocratie

A segunda – democracia militante – encarna o teorema de Loewenstein a respeito da criação de mecanismos de proteção da democracia de forças que concorrem para a sua destruição, inspirada nos retrocessos civilizatórios produzidos na Alemanha e na Itália pelos partidos nazista e fascista. O desenho institucional conferido aos partidos políticos brasileiros nas Constituições de 1946, 1967 e 1988 – que inadmitia a existência de partidos contrários à democracia, remetendo-os à observância do princípio democrático – reforça a assimilação da democracia militante entre nós.

No plano infraconstitucional, o Código Eleitoral (Lei n. 4.737 de 15 de julho de 1965), e a Lei das eleições (Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997), não fazem referência a nenhum mecanismo aderente ao propósito da democracia militante, como a imposição de sanção a partidos antidemocráticos. A Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096 de 19 de setembro de 1996), no entanto, expressamente, cuida no Capítulo VI que trata da fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, de duas hipóteses para o cancelamento do registro partidário, configurando, portanto, a extinção da sigla do cenário político.

A primeira hipótese está desenhada no art. 27: “Fica cancelado, junto ao Ofício Civil e ao Tribunal Superior Eleitoral, o registro do partido que, na forma de seu estatuto, se dissolva, se incorpore ou venha a se fundir a outro”. É forçoso reconhecer, dada a singeleza de sua construção que o cancelamento de registro partidário, nesse caso, se trata de mera consequência lógica e protocolar, *ipso facto*, isto é, advinda do fato de que a sigla deixou de existir por deliberação de seus membros, segundo as regras previstas nos estatutos partidários, seja em razão de autodisso-

ne peut pas se passer des partis politiques”. HOFMEISTER, Wilhelm; GRABOW, Karsten. **Les partis politiques et la démocratie**: Introduction à la formation politique. Paris: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2013, p. 77. Além dos apontamentos de Hofmeister e Grabow, confira o trabalho de Mainwaring e Scully: MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy R. (Orgs.). **Building Democratic Institutions**: Party Systems in Latin America. Stanford: Stanford University Press, 1995. Jorge Miranda, a respeito da democracia partidária, reforça que as legendas “são capazes de gerar Governos e programas de Governo e, por conseguinte, com ou sem previsão constitucional, cabe-lhes o essencial das iniciativas políticas a nível nacional e local. Não quer isto dizer que não possa ou que não deva existir impulso político por parte dos cidadãos. Ele decorre, pelo menos, do exercício das liberdades de expressão, de associação, de reunião e de manifestação e das demais liberdades públicas; decorre da atividade dos grupos que se constituam por causa destes ou daqueles problemas coletivos; do direito de petição; assim como, quando admitida, da iniciativa popular. Tudo está em saber até onde os grupos de cidadãos conseguem influenciar as decisões governativas e qual a independência que conseguem manter diante dos próprios partidos e de outras organizações”. MIRANDA, Jorge. Os partidos políticos no regime democrático. **Revista Populus**, Salvador, n. 7, 2019, p. 169. Disponível em: <https://encurtador.com.br/dfgmG>. Acesso em: 01 jan. 2022.

lução, seja em decorrência de novos arranjos interpartidários que implicaram a absorção de uma legenda por outra (incorporação) ou a aglutinação para formação de uma nova (fusão). Não se vislumbra, portanto, no art. 27 qualquer aderência ao propósito de proteção democrática insito no teorema de Loewenstein.

A segunda hipótese de cancelamento está inscrita no art. 28 e, ao contrário da anterior, reveste-se de natureza sancionatória, uma vez que o cancelamento é imposto como reprimenda às condutas descritas na cabeça do dispositivo, as quais devem ser apuradas em processo judicial instaurado no órgão máximo da Justiça Eleitoral, a requerimento de qualquer eleitor, de partido político ou do Ministério Público Eleitoral (§2º do art. 28), assegurado o devido processo legal e a ampla defesa (§1º do art. 28).

As matérias que atraem a aplicação desse dispositivo dizem respeito ao fato de a sigla (i) ter recebido ou receber recursos financeiros de procedência estrangeira; (II) estar subordinada a entidade ou a governo estrangeiros; (iii) não ter prestado contas à Justiça Eleitoral; ou (iv) manter organização paramilitar (art. 28, *caput*). Essa modelagem de dissolução partidária forçada, que recebe o *nomem iuris* de “cancelamento de registro” não destoa do padrão para a decretação judicial de extinção de legendas partidárias na América Latina, que oscila entre “cancelación”, “pérdida”, “extinción” e “denegación de inscripción”¹¹²³.

Observa-se nas causas extintivas (i), (ii) e (iv) a marca inspiracional histórica da teoria militante, no que diz respeito à proteção do Estado e do regime democrático contra investidas de partidos políticos apoiadas por forças paramilitares, e contra as ações de legendas financiadas e orientadas por organismos estrangeiros para atuar em solo brasileiro¹¹²⁴. Ou ainda um arranjo entre as duas possibilidades: parti-

¹¹²³ A opção redacional do legislador brasileiro no Projeto de Lei Complementar n. 112/2021 - que dispõe sobre as normas eleitorais e as normas processuais eleitorais brasileiras - (o novo Código Eleitoral) - recaiu sobre o termo “extinção”. O capítulo VI do Título II que trata da organização e do funcionamento dos partidos políticos, reproduz nos artigos 53 e 54, quase *ipsis literis*, os artigos 27 e 28 da Lei dos Partidos Políticos. A diferença está na introdução do art. 53, onde se lê “Fica extinto”, ao passo que, no art. 27, lê-se “Fica cancelado”. Cf. BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar n. 112/2021. dispõe sobre as normas eleitorais e as normas processuais eleitorais brasileira. Disponível em: <https://encurtador.com.br/lopDL>. Acesso em: 26 abr. 2023.

¹¹²⁴ O recebimento de recursos e a subordinação a entidades ou governos estrangeiros são causas de extinção que se conectavam, no passado, ao receio de penetração da ideologia comunista em solo brasileiro e em toda América Latina (comunismo transnacional), e que não constituem a tônica de ameaça ao regime democrático no tempo presente, pois como já enfrentado nesta tese, descortinam no século XXI fenômenos de escamoteamento do mal antidemocrático sob diferentes arranjos autoritários (constitucionalismo abusivo, constitucionalismo autoritário, autoritarismo

dos financiados e orientados por entes estrangeiros e apoiados por forças paramilitares.

O diálogo entre as vedações do art. 17 da Constituição e as causas de cancelamento de registro partidário previstas no art. 28 da Lei de Partidos Políticos é evidente, na medida em que os incisos (i), (ii) e (iv) do art. 28 se conectam às proibições do art. 17, II e §4º, da Constituição, que tais: receber financiamento de entes estrangeiros aos quais estão subordinados e utilizar de organização paramilitar.

A influência da democracia militante afigura-se nitidamente quando se examina o mecanismo escolhido pelo legislador brasileiro para neutralizar a ascensão de partidos financiados e orientados por organismos estrangeiros e/ou apoiados por forças paramilitares: o cancelamento do registro da legenda. A supressão da participação política decorrente do cancelamento do registro justificado por tais razões, transmite a mensagem de que a atuação das organizações políticas está jungida ao plano do debate de ideias (e não da luta armada ou do patrocínio de interesses de Estados ou entidades estrangeiras) com o objetivo de ascender ao poder pela via institucional (eleições) e influir na ação política (como partido no governo, partido aliado ou partido em oposição).

Para arrematar o exame dos 15 (quinze) Textos Constitucionais e das leis regulamentadoras da organização e do funcionamento de partidos políticos nos países latino-americanos analisados, é preciso registrar que a regulação jurídica da extinção partidária está plasmada em diplomas legais, tematicamente, variados: desde leis que tratam especificamente de partidos políticos (Argentina, Colômbia, Uruguai, El Salvador, Brasil, México), até diplomas normativos que versam sobre o processo eleitoral (Nicarágua, Venezuela), sobre partidos políticos e eleições (Guatemala), sobre organizações políticas (Peru, Bolívia), sobre um universo multitemático – o Código da Democracia (Equador), sobre o código eleitoral (Paraguai, Costa Rica, Panamá) e sobre reuniões públicas e manifestações (Venezuela), e sobre o ódio, a convivência pacífica e a tolerância (Venezuela).

O que de essencial se pode captar de um bloco normativo tão variado (Constituição, Código Eleitoral, Lei de processo eleitoral, Lei de Partidos Políticos, Lei de Organizações Políticas, Código da Democracia, Lei sobre reuniões públicas, Lei so-

bre ódio, convivências pacífica e tolerância) é a previsão de um portfólio de medidas assimiladas pelo Estado de Direito e conectadas à democracia militante, uma vez que instrumentalizam o combate à ação de legendas antidemocráticas que extrapolam os limites jurídicos prefixados.

Há Constituições que, de forma extensa, disciplinam a atividade partidária (Colômbia e Paraguai), enquanto Uruguai, Peru, Guatemala, Panamá, Costa Rica, Bolívia e Venezuela, contém dispositivos telegráficos, e Brasil, El Salvador, México, Nicarágua, Equador e Argentina fruem de uma posição intermédia. No que tange à filiação partidária, as Constituições da Colômbia, México, El Salvador, Nicarágua e Brasil referiram-se, expressamente, a esse tema, em detrimento de Argentina, Panamá e Guatemala. A preocupação com a democracia intrapartidária está presente em boa parte das Constituições na região (Equador, Argentina, Bolívia, Peru, Colômbia, Costa Rica, Panamá e Uruguai, Nicarágua e México).

Ao contrário de países como Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai e Peru, a Constituição uruguaia e a boliviana não esboçam uma definição de partido político. Outro ponto diz respeito ao registro partidário¹¹²⁵. Enquanto no Brasil, o registro partidário perante o órgão de cúpula da Justiça Eleitoral é imprescindível à existência política da sigla e demanda o acionamento de autoridades certificadoras de apoio em primeiro (juízo eleitoral) e em segundo graus (tribunal regional eleitoral), seguida da análise quanto ao preenchimento dos requisitos formais e materiais aplicáveis às atividades partidárias, sujeitando-os, inclusive ao indeferimento da solicitação, no Uruguai, a norma de regência condiciona o registro apenas à satisfação de requisitos formais.

Na Argentina, os nomes de partidos políticos não podem fazer referência a nome de pessoas (físicas ou jurídicas), nem utilizar as palavras “argentino”, “nacional”, “internacional” ou derivadas (Lei n. 23.298, art. 16, primeira parte). Na Nicarágua, é vedado o uso dos vocábulos “Nicarágua” e “Pátria” na denominação, emble-

¹¹²⁵ No cenário europeu, por exemplo, o registro partidário não é exigido em todos os sistemas jurídicos. Enquanto o registro é prescindível na Alemanha, Grécia e Suíça, na Irlanda, ele é admitido tão-somente para o partido afixar o seu nome juntamente com os dos seus candidatos, e na Suécia, para salvaguardar o direito exclusivo de utilizar seu nome. Entre as constituições que tratam dos partidos políticos, *Portugal* parece adotar a abordagem mais detalhada, circunscrevendo o âmbito da liberdade de associação, especialmente na esfera política, e enumerando a maioria das restrições às atividades dos partidos políticos, incluindo a sua organização interna. Cf. COMISSÃO DE VENEZA. **Guidelines on prohibition and dissolution of political parties**, Estrasburgo, 11 dez. 1999.

ma e símbolos partidários. Estas restrições não têm efeito direto sobre os programas e atividades dos partidos e são, portanto, essencialmente, formais. Este não é o caso quando as denominações partidárias utilizam vocábulos que afetem ou possam afetar as relações internacionais do país, nem palavras que externem antagonismos raciais, de classes, religiosos ou induzem a provocá-los, como previsto na Argentina (Lei n. 23.298, art. 16, segunda parte), porque se trata de restrições materiais, ínsitas na semântica do nome. Assim, enquanto para os argentinos¹¹²⁶, proíbem-se os nomes de partidos com significados que afetem as relações internacionais do país ou que desencadeiem conflitos raciais, de classes ou religiosos, no Brasil, Equador, Peru, Bolívia e Uruguai não há vedação semelhante.

Na sistemática legislativa de alguns países, enunciam-se as vedações aos partidos políticos no piso constitucional, que são replicadas como causas de extinção ou cancelamento de registro partidário, no piso infraconstitucional, como ocorre no Paraguai e no Brasil, enquanto na Colômbia, as vedações e causas de extinção estão presentes em ambos os pisos e no Peru, minuciosamente descritas apenas no plano infraconstitucional.

Na Argentina, os partidos políticos estão proibidos de receber fundos de governos ou entidades públicas estrangeiras (Lei n. 26.215, art. 15, “b”, “e”), assim como no Uruguai, sob pena de multa, enquanto na Bolívia, essa conduta importa o cancelamento da personalidade jurídica da sigla (Lei n. 1.096, art. 71, “b” c/c art. 58, “k”), no Brasil, o cancelamento do registro (Lei n. 9.096, art. 28, I) e no Paraguai, a extinção da legenda (Lei n. 834, art. 78, “h”).

No que diz respeito ao uso de organização ou à constituição de grupo paramilitar, Colômbia, Brasil, Paraguai e Argentina inscreveram em suas Constituições Políticas, de forma expressa, a vedação a esse tipo de organização paralela ao Estado. Considerando a presença ostensiva de organizações militares dessa natureza em toda a América Latina, cumpre abrir um parêntesis nesse ponto. Interessa fazer três registros pertinentes à transição das FARC (Forças Armadas Revolucionárias da

¹¹²⁶ No Panamá, em relação ao nome adotado pela sigla, proíbe-se o de pessoas vivas, e no que tange aos símbolos, são vedados os nacionais e religiosos (art. 45 do Código Eleitoral panamenho). Não há dúvida que, em relação aos símbolos, para além de uma restrição formal, a proibição encerra uma limitação de ordem material, na medida em que o uso de símbolos nacionais e religiosos pode desencadear conflitos da mesma natureza. No mesmo sentido, o art. 55 do Código Eleitoral da Costa Rica não admite como divisas partidárias, a bandeira ou o escudo nacionais ou de outros países, nem a invocação de motivos religiosos ou símbolos pátrios.

Colômbia), de milícia terrorista a partido político – Força Alternativa Revolucionária do Comum (FARC), atualmente denominado de "Comúnes".

Em primeiro lugar, a desmobilização da violência com o acatamento de medidas de desmilitarização previstas em um acordo de paz entre o governo e as FARC¹¹²⁷, ratificado pelo Congresso em dezembro de 2016, foi o primeiro passo para a transformação da milícia em partido político. Em segundo lugar, o abandono da luta política armada e o ingresso na luta política institucional, segundo as regras do Estado de Direito, não removeu, contudo, o estigma antidemocrático da organização¹¹²⁸. Em terceiro lugar, o baixo desempenho eleitoral do partido, nas eleições legislativas de 2018¹¹²⁹, nas eleições locais de 2019¹¹³⁰ e nas eleições legislativas de 2022¹¹³¹, dá sinais da dificuldade para sobreviver na luta democrática por 2 ciclos eleitorais legislativos (2018 e 2022), se comparado às décadas de existência na luta armada (1960-2016), sobretudo porque a legenda não atingiu a performance eleito-

¹¹²⁷ O acordo nasceu da rejeição da proposta de paz submetida a plebiscito em outubro de 2016, em que a maioria do eleitorado, à despeito de projeções estimadas em 60% favoráveis ao "SIM", respondeu "NÃO" à pergunta "Apoya usted el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera?". Como em todos os acordos de paz, há concessões a ser feitas. Algumas delas diziam respeito à anistia aos guerrilheiros e à reserva de cadeiras no parlamento (5 deputados) por dois ciclos eleitorais sucessivos (2018 a 2026), ainda que não alcançassem nas urnas votos suficientes para o preenchimento das cadeiras.

¹¹²⁸ O passado histórico violento de mais de 50 anos é a mancha que as FARC deverão neutralizar em sua legenda partidária, a despeito da associação de sua imagem à dos dissidentes paramilitares das FARC-EP (Exército do Povo) e ELN (Exército de Libertação Nacional) ainda em pleno vigor, a fim de tornar suas propostas políticas palatáveis nas urnas - a via de acesso institucional ao poder.

¹¹²⁹ Nas eleições legislativas de 2018, a despeito de *fake news* sobre lavagem de dinheiro das FARC na compra de votos e sobre a entrega do país pelo presidente à organização, a sigla obteve somente 0,34% dos votos válidos, equivalente a cerca de 53 mil, um desempenho pífio, que desmentiu a preferência de 80 a 150 mil votos das pesquisas de opinião e desmontou os argumentos que davam suporte às fake News. ÁVILA, Ariel. Los resultados del partido FARC en las legislativas colombianas EL PAÍS. 20 mar. 2018. CASTILLA, Camilo Echandía; NOSSA, Irene Cabrera. De Las Armas a Las Urnas: La Participación Del Partido Farc En Las Elecciones Legislativas de 2018. In: MONTILLA, Paola; JIMÉNEZ, Magda Catalina. **Elecciones 2018 En Colombia: La Competencia Política En Un Escenario de Paz**. Universidad del Externado, 2020, p. 465–518.

¹¹³⁰ Nas eleições locais de 2019, o lânguido desempenho se manteve: 2 vereadores, 4 deputados estaduais e 3 prefeitos. Mesmo assim, os resultados dessa disputa "são representativos por ser os primeiros membros da organização a obter suas cadeiras mediante eleição popular, já que as cadeiras que hoje possuem o congresso foram designadas pelo Acordo de Paz de 2016". CASTILLA, Camilo Echandía; NOSSA, Irene Cabrera. El pasado no perdona: conducta de las FARC-EP y desempeño electoral del partido surgido del Acuerdo de Paz. **Opera**, [s. l.], n. 30, 2021, p. 75.

¹¹³¹ Nas eleições legislativas de 2022, a campanha do partido "focalizou em direcionar uma mensagem de unidade muito próxima do Pacto histórico - com uma estratégia denominada 'Unámonos' - e em ressaltar a gestão de seus congressistas (om propostas como a renda básica ou a defesa do Acordo de paz); mas isso não foi suficiente para somar adeptos ou consolidar o crescimento de sua curva eleitoral em relação registrado nas eleições nacionais de 2018; inclusive, a lista ao Senado baixou ao passar de 52.532 para 24.862 votos. É dizer, em 4 anos, o partido perdeu 27.670 votos e passou a ocupar a penúltima posição entre as 16 listas. COLORADO, Fredy Alexander Chaverra. Comunes: una mirada a la reincorporación política de las FARC-EP: **Revista Debates Escenario poselectoral**, Antioquia, v. 88, 2022, p. 56-57.

ral mínima para conquistar nenhuma das 10 cadeiras que ocupa no parlamento (5 na Câmara e 5 no Senado): elas foram reservadas ao partido no acordo de paz e deverão ser desocupadas em 2026. Fecha-se o parêntesis.

O formato padrão de aplicação do teorema militante na América Latina açambarca um leque de denominações “cancelamento de registro”, “cancelamento de personalidade jurídica”, “extinção partidária”, “perda de personalidade jurídica”. Des—toando desse *standard*, a Costa Rica incorpora como instrumento militante o indeferimento (ou “denegación”) de pedido de registro ou do pedido de renovação de registro das legendas que não respeitarem os princípios da igualdade, da não-discriminação, da paridade nem o mecanismo de alternância na conformação da estrutura partidária. Dessa maneira, a possibilidade de sancionar a conduta antidemocrática da agremiação se mostra tanto em sua aplicação preventiva, no sentido de neutralizar a constituição de legendas que desprezem os valores elementares da democracia como a igualdade, a liberdade e a alternância no poder, como em sua aplicação repressiva, quando da renovação do registro de agremiações que já existem.

Dentre os 15 países investigados, 14 contemplam algum mecanismo de extinção partidária – cancelamento, perda, extinção, indeferimento de registro - presente nos seguintes países: Equador, Peru, Argentina, Paraguai, Bolívia, Brasil, México, Venezuela, Nicarágua, Colômbia, Costa Rica, Panamá, Guatemala e El Salvador. Não se identificou a existência do mecanismo de extinção partidária no Uruguai, e em relação ao Panamá, Guatemala e El Salvador, esse mecanismo não se reveste de conteúdo militante, ou seja, está vinculado apenas a causas marginais à defesa do regime democrático.

No que tange à competência para aplicação da sanção de proscrição partidária, Brasil, Bolívia, Costa Rica e Paraguai cometem apenas à cúpula dos Tribunais Eleitorais tratar desse tema, enquanto é a Corte Constitucional quem cuida do banimento de legendas antidemocráticas no Peru. Na Argentina, a Justiça Federal com competência eleitoral decide a esse respeito, e em vários níveis de jurisdição, enquanto no Uruguai, sequer existe previsão nesse sentido. No caso de El Salvador, o Tribunal Supremo Eleitoral, no Panamá, o Tribunal Eleitoral e na Guatemala, o homônimo Tribunal Supremo Eleitoral, cuidam do cancelamento do registro partidário,

por causas várias, não conectadas à prevenção ou repressão à conduta de legendas antidemocráticas.

Na Venezuela, compete a um organismo autônomo, o Conselho Nacional Eleitoral (CNE) o cancelamento da inscrição do partido, admitido recurso ao Tribunal Supremo de Justiça. No Equador e na Colômbia, cabe ao CNE homônimo, o cancelamento do registro das legendas antidemocráticas, assim como no México, compete a outro órgão autônomo, o Instituto Nacional Eleitoral (INE), e na Nicarágua ao Conselho Supremo Eleitoral (CSE) - a encarnação do Poder Eleitoral, um quarto poder instituído pela Constituição, ao lado dos três poderes clássicos - Executivo, Legislativo e Judiciário.

No universo dos países investigados, o regime jurídico de extinção partidária no Peru é o que mais se alinha ao modelo militante alemão, que prevê a proibição de partidos que, nos seus objetivos ou por meio da conduta de seus membros, avalizada pelo partido, sejam suscetíveis de perturbar a ordem constitucional democrática livre ou de provocar a sua queda. No Peru, as agremiações devem perseguir como fins e objetivos a vigência e defesa do sistema democrático, de modo que os partidos não alinhados a essa orientação sujeitam-se à declaração de ilegalidade por conduta antidemocrática, emanada pela Corte Suprema de Justiça, a requerimento do Ministério Público e do Defensor do Povo, cujos efeitos dizem respeito não só ao cancelamento do registro partidário, como também ao fechamento de suas sedes e à impossibilidade de obterem um novo registro.

Outro caso emblemático de espelhamento à teoria militante na região é o do Paraguai. Nesse país, a Constituição elenca as proibições aos partidos políticos - relacionadas ao recebimento de auxílio econômico de entidade estrangeira, ao uso de violência como metodologia política e à substituição pela força do regime de liberdade e de democracia -, e as conecta às causas para extinção das legendas, examinadas pela Justiça Eleitoral, que se, procedentes, implicarão na proscrição da agremiação e na impossibilidade de obter um novo registro.

Observou-se que, embora todos os Estados garantam a liberdade de associação - a base da atividade partidária - e prevejam limites jurídicos à ação das legendas, o bloco normativo de cada país (Constituição, Código Eleitoral, Lei de processo eleitoral e Lei de Partidos Políticos) difere na extensão e na profundidade com que disciplina o tema. A essencialidade desse tipo de descrição normativa

importa para o estudo da democracia militante, na medida em que enuncia o portfólio de ferramentas incorporadas pelo Estado de Direito para combater a ação de legendas antidemocráticas que desbordem dos limites jurídicos prefixados pelo ordenamento

Em síntese, a teoria da democracia militante desde o berço germânico fez inscrever a proteção democrática em documentos escritos, a fim de imprimir-lhe a segurança jurídica conferida pelo Estado de Direito. As Constituições Políticas e as leis infraconstitucionais dos países latino-americanos dão conta da reprodução desse *standard*, com maior ou menor espelhamento, e em sua maioria, centralizadas no mecanismo de proscrição partidária vinculado a um pronunciamento judicial.

5.1.2 Poder Judiciário e Cortes Constitucionais no vértice da democracia militante

O Poder Judiciário e as Cortes Constitucionais¹¹³² se posicionam no vértice da teoria da democracia militante, no sentido de que respondem pelo uso militante de ferramentas instituídas pelo Direito, uma característica recorrente nas legislações nacionais dos países latino-americanos investigados. A presença de uma autoridade judicial ou tribunal independente e imparcial no vértice de uma relação jurídica em que se discute a preservação da democracia é um sinal claro da preocupação dos Estados em manter o pluralismo político - encarnado na existência de partidos políticos -, fora do alcance de autoridades do Executivo ou do Legislativo.

Essa regra se confirma com o estado da arte da democracia militante sob o formato da proscrição partidária examinado na seção anterior: a maioria dos países comete a esse poder e à Corte Constitucional, a tarefa de processar o cancelamento, extinção ou perda da personalidade jurídica de legendas antidemocráticas, na linha do que previu o estudo seminal da Comissão de Veneza, plasmado nas “Diretrizes sobre a proibição e dissolução de partidos políticos e medidas análogas”, cujos pontos centrais dizem respeito à atuação desse poder, como se observa no quadro adiante.

¹¹³² Adota-se a distinção entre Poder Judiciário e Cortes Constitucionais neste trabalho, em razão de a doutrina majoritária considerar o Judiciário como instituição que responde pela decisão de lides, em instâncias ordinárias e extraordinárias, que não se confunde com o papel da Corte Constitucional a de guarda da Constituição.

Quadro 18 – Diretrizes da Comissão de Veneza para a proscrição partidária

RESUMO DAS DIRETRIZES AO JUDICIÁRIO, ÀS CORTES CONSTITUCIONAIS E ÀS PARTES	DIRETRIZES DA COMISSÃO DE VENEZA
Regra de contenção Legitimidade de parte Interesse processual	A proibição ou dissolução de partidos políticos como medida de particular alcance deve ser utilizada com a máxima contenção. Antes de solicitar ao órgão judicial competente que proíba ou dissolva um partido, os governos ou outros órgãos estatais devem avaliar, tendo em conta a situação do país em questão, se o partido representa realmente um perigo para a ordem política livre e democrática ou para os direitos dos indivíduos e se outras medidas menos radicais poderiam evitar o referido perigo.
Violação à Constituição Caráter excepcional Aplicação proporcional das medidas	As medidas legais dirigidas à proibição ou à dissolução legal dos partidos políticos serão consequência de uma decisão judicial de inconstitucionalidade e serão consideradas de caráter excepcional e regidas pelo princípio da proporcionalidade. Qualquer medida deste tipo deve basear-se em provas suficientes de que o próprio partido e não apenas os membros individuais perseguem objetivos políticos utilizando ou preparando-se para utilizar meios inconstitucionais.
Competência Tribunal Constitucional ou outro Devido processo legal Contraditório e ampla defesa Juiz natural Publicidade	A proibição ou dissolução de um partido político deve ser decidida pelo Tribunal Constitucional ou por órgão judicial apropriado em um procedimento que ofereça todas as garantias processuais, publicidade e um julgamento justo.

Fonte: Elaboração própria, 2023.

No que tange à atuação do Poder Judiciário descrita no quadro acima, impõem-se algumas observações. A primeira diz respeito à contenção. Ao escolher as medidas encartadas no portfólio legal, o órgão judicial é desafiado a adotar uma postura autocontida e adstrita aos limites impostos pela Constituição, uma vez que “entre a autocontenção e a discricionariedade/ativismo judicial existe uma margem de normatividade a ser conformada pelo julgador dentro dos limites constitucionais”¹¹³³.

A autocontenção (*sefl constraint*) dialoga com a advertência de Alexander Kirshner: “Os Estados podem fazer muito pouco para proteger a democracia, mas

¹¹³³ GARGARELLA, Roberto. Democracia deliberativa y judicialización de los derechos sociales. In: ALEGRE, Marcelo; GARGARELLA, Roberto (coord.). **El derecho a la igualdad**: aportes para um constitucionalismo igualitário. Buenos Aires: Lexis Nexis, 2007, p. 121.

também podem ir longe demais em nome dela”¹¹³⁴. Kirshner observa que o princípio da responsabilidade democrática deve estar presente na invocação da teoria militante ao caso concreto, no sentido de que se deve prospectar os danos que resultarão de uma ação defensiva. Sob essa perspectiva, as práticas defensivas devem ser usadas com parcimônia e com a menor frequência possível e a ala democrata militante deve assumir o compromisso de tratar os antidemocratas como futuros parceiros no jogo da democracia¹¹³⁵.

Nesse ambiente em que o contexto, o custo político e o proveito democrático são variáveis que importam na decisão sobre aplicar o teorema militante, João Gabriel Pontes chama atenção para a assunção de uma postura autocontida seja do órgão judicial competente para impor a medida legal, seja do órgão estatal incumbido de deflagrar o procedimento sancionatório para reprimir a conduta antidemocrática, na linha do que propôs a Comissão de Veneza:

Ao adotar postura autocontida, os órgãos com atribuição e competência para interferir no processo de aplicação de medidas militantes não apenas se mostram preocupados com a tutela dos direitos, das garantias e dos princípios fundamentais em jogo, como também evitam críticas políticas à sua autoridade constitucional. [...] nos casos envolvendo a teoria da democracia militante “se o juiz resolve vagar por terreno político, ele se torna parte de uma batalha da qual só pode emergir com menos autoridade”¹¹³⁶.

A autocontenção diz respeito ainda à escolha do tipo de medida adequada à conduta que se pretende combater, ou seja, à correspondência entre a sanção e a lesão produzida à democracia. Sob essa orientação, as medidas menos gravosas são preferíveis para o fim de prevenir ou reprimir as ações antidemocráticas. Esse raciocínio implica um escalonamento de sanções que ordena os expedientes extremados como o último recurso a ser usado - a *ultima ratio*.

E se justifica em razão de a democracia militante dispor de um *menu* variado de expedientes, como a dissolução forçada de partidos políticos, a expulsão de filiados, a destituição de cargos de direção no partido, a proibição do uso de símbolos nacionais em emblemas partidários, o manejo de *impeachment*, de ação popular, a

¹¹³⁴ KIRSHNER, Alexander S. **A theory of militant democracy: the ethics of combatting political extremism**. New Haven: Yale University Press, 2014, p. 7, tradução nossa.

¹¹³⁵ Idem.

¹¹³⁶ PONTES, João Gabriel Madeira. **Democracia militante em tempos de crise**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 162.

perda de mandato parlamentar, o bloqueio de perfil em redes sociais, dentre outras medidas alcançadas pelo Direito.

A segunda observação referida pela Comissão de Veneza cuida do enquadramento da conduta antidemocrática como inconstitucional e seus desdobramentos. O reconhecimento de violação a norma ou princípio constitucional seja pela Corte Constitucional ou por órgão colegiado específico, como a Corte Eleitoral, atrai a aplicação de medidas legais, de natureza excepcional, cuja gradação deve observar a proporcionalidade entre a reprimenda e a falta cometida. Não é despidendo frisar que a conduta antidemocrática deve estar lastreada em provas inequívocas de que o próprio partido (e não apenas os seus filiados) persegue objetivos políticos usando ou preparando-se para usar meios inconstitucionais, como a violência como meio de ação política.

O terceiro ponto trata da relação processual triangular, em que o Judiciário ocupa o vértice, examinando os fundamentos suscitados pela ala democrática em face dos antidemocráticos. A Comissão de Veneza considera a aplicação de medidas de natureza militante no bojo de um processo em curso, no qual a participação do acusado e a observância de suas garantias processuais fundamentais acopladas à possibilidade de reexame do feito por uma instância julgadora previamente determinada¹¹³⁷ constituem ferramentas de controle da vontade estatal.

Nessa tarefa, cabe ao Judiciário não só aplicar as medidas engradadas pelo Estado de Direito como também administrar as garantias processuais fundamentais do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa, do juiz natural e de outras conectadas a um julgamento justo – garantias processuais universalizadas e

¹¹³⁷ Na maioria dos países da América Latina, o banimento partidário se trata de um tema sujeito à jurisdição de tribunais eleitorais, cabendo recurso à Corte Constitucional e/ou à Corte Suprema, a depender da estrutura do Poder Judiciário de cada país. Essa possibilidade de reexame pela Corte Constitucional se liga à ideia de jurisdição constitucional plasmada na existência de um Estado constitucional democrático, resultado da combinação entre o constitucionalismo – poder limitado e respeito aos direitos fundamentais – e a democracia – soberania popular e respeito à vontade da maioria –, de maneira que a jurisdição constitucional se afigura como uma garantia genuína da própria democracia. Cf. ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. **Estado de coisas inconstitucional no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 115. Registra-se ainda no panorama latino-americano que, mesmo no caso peruano, em que a extinção partidária é deflagrada pela Corte Constitucional, assegura-se o duplo grau de jurisdição, dado que a estrutura do Poder Judiciário naquele país, à semelhança do colombiano, constitui-se de uma Corte Constitucional e uma Corte Suprema. Nos países em que os organismos autônomos são competentes para o cancelamento do registro partidário, de acordo com o princípio da inafastabilidade da jurisdição, e mesmo com previsão expressa em alguns diplomas legais, é garantido o acesso das legendas proscritas ao Poder Judiciário.

constitucionalizadas após a Segunda Guerra Mundial como reação às violações de direitos humanos deflagradas pelas potências do Eixo¹¹³⁸.

Nesse ponto, em que as diretrizes encimadas para a atuação do Judiciário na aplicação de medidas para a dissolução forçada de partidos políticos, foram passadas em revista, é preciso repisar que a proscrição partidária constitui uma aplicação possível da teoria de Loewenstein, dentre um feixe de medidas legais que comportam a etiqueta “militante”, isto é, que podem ser manejadas para defender a sobrevivência da democracia. Essa é a percepção de Oscar Vilhena Vieira, ao considerar que “a democracia militante trata não só de uma caixa de ferramentas de autodefesa [da democracia] mas também de uma postura institucional de autodefesa”¹¹³⁹.

As medidas aplicadas pela Corte Constitucional brasileira, por ocasião dos ataques às instituições democráticas e ao sistema eletrônico de votação no período 2018-2022, deram concretude às observações de Vieira, e as que se seguiram à tentativa de golpe de Estado em 08 de janeiro de 2023 ainda mais, pois demonstraram o quão importante é para o regime contar com uma instituição de garantia democrática, independente e vigilante em relação aos abusos autoritários dos ocupantes do poder e de seus seguidores extremistas.

O registro recente da penetração da teoria da democracia militante no Judiciário brasileiro data de 2020, quando do julgamento pela Corte Constitucional da Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 572, que tratava da constitucionalidade da Portaria n. 69 de 14 de março de 2019, expedida pelo então presidente do STF, ministro Dias Toffoli, para a instauração do Inquérito 4.781, conhecido como o “inquérito das *fake news*”, cujo fim era apurar notícias fraudulentas, denúncias caluniosas e ameaças contra os membros do STF e seus familiares.

Nesse julgamento, o Plenário do STF, por maioria de votos (10 a 1), decidiu pela validade e constitucionalidade da Portaria n. 69 que determinou a instauração do Inquérito 4781, e acatou como justificativa para o exercício do poder de polícia do presidente do STF, o compromisso institucional com a ordem constitucional, alinhado à teoria da democracia militante preconizada por Karl Loewenstein. O voto do

¹¹³⁸ CAPPELLETTI, Mauro. fundamental Guarantees of the Parties in Civil Litigation: Comparative Constitutional, International, and Social Trends. **Stanford Law Review**, Stanford, v. 25, n. 5, 1973, p. 653.

¹¹³⁹ VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremo Tribunal Federal acerta ao assumir defesa militante da democracia. **Folha de São Paulo**, 10 maio 2023, p. A10.

relator, ministro Edson Fachin, contempla a assimilação da democracia defensiva sustentada por Loewenstein, como se observa no excerto adiante transcrito:

Nenhuma disposição do texto Constitucional pode ser interpretada ou praticada no sentido de permitir a grupos ou pessoas suprimirem o gozo e o exercício dos direitos e garantias fundamentais. Nenhuma disposição pode ser interpretada ou praticada no sentido de excluir outros direitos e garantias que são inerentes ao ser humano ou que decorrem da forma democrática representativa de governo. Essa ordem de ideias ecoa o que Karl Loewenstein chamava de democracia militante (*streitbare Demokratie*), mas, ao invés de simplesmente abolir grupo ou partidos, como às vezes é lida a tese do constitucionalista alemão, elas restringem sua aplicação aos **atos** que, abusando dos direitos e garantias protegidos pela Constituição, invocando-os a pretexto de ideologia política, visam abolir ou restringir direitos de determinadas pessoas ou grupos¹¹⁴⁰ (grifos no original).

Descrevendo o paradigma do Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) e invocando a aplicação dos tratados de direitos humanos, o relator argumenta que os instrumentos da democracia militante devem se restringir à contenção dos abusos de direito que se concretizam em atos, como no caso da liberdade de expressão, vindicada para amputar o direito de manifestação de outrem. Cita o caso do banimento judicial do *Refah Partisi* turco (ou Partido do Bem-Estar Social) já mencionado páginas atrás, cujos líderes incitam a violência e defendem políticas que desrespeitam ou mesmo focalizam a própria destruição da democracia, e dos direitos por ela reconhecidos, para reforçar que não cabe invocar a Convenção Europeia de Direitos Humanos contra as penalidades impostas pelo Judiciário por atos praticados pela agremiação com tais fins. E arremata o raciocínio, asseverando que a liberdade de expressão não ampara a defesa de atos em prol da ditadura, do fechamento do Congresso e do STF:

O sentido da decisão é inequívoco. Não há ordem democrática sem o respeito às decisões judiciais. Não há direito que possa justificar o descumprimento de uma decisão judicial da última instância do Poder Judiciário. Afinal, é o Poder Judiciário o órgão responsável por afastar, mesmo contra maiorias constitucionais, quaisquer medidas que suprimam os direitos assegurados na Constituição. São inadmissíveis no Estado de Direito democrático, portanto, a defesa da ditadura, do fechamento do Congresso Nacional ou do Supremo Tribunal Federal. Não há liberdade de expressão que ampare a defesa desses atos. Quem quer que os pratique precisa saber que enfrentará a justiça constitucional. Quem quer que os pratique precisa saber que o Supremo Tribunal Federal não os tolerará. Não há direito e não há princípio que possam ser invocados para autorizar transigir com a prevalência dos direitos fundamentais e com a estabilidade da ordem democrática.

¹¹⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 572. Acórdão. Plenário, p. 51-52. Publicado no DJE n. 87 em 07/05/2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346358281&ext=.pdf>. Acesso em: 16 maio 2023.

ca. Nada há no texto Constitucional que autorize outro Poder ou outra instituição a ter a última palavra sobre a Constituição. A espada sem a justiça é arbítrio.¹¹⁴¹

Ainda no julgamento da ADPF 572, o ministro Luís Roberto Barroso reconheceu que o art. 43 do Regimento Interno do STF é válido, está em vigor e que a portaria do presidente do STF, adequadamente, se ajusta aos parâmetros do referido diploma. Reforçando a defesa legítima de ideias progressistas ao lado de conservadoras, admite que a democracia comporta a militância, no sentido de atuação ativa em favor de tais ideias, sem o uso da força:

A democracia comporta militâncias, sim, militância progressista e militância conservadora fazem parte da vida. Agora, quem recebe dinheiro para fazer campanhas de ódio não é militante. [...]. Assim - repito -, a militância por qualquer causa não violenta, qualquer causa que não seja fundada em ódio é legítima. Mas causas financiadas de ódio, isso é bandidagem pura. E é preciso reagir a isso. Grupos armados que fazem ameaças não são militantes¹¹⁴².

A intervenção de Barroso no excerto acima faz uso semântico do termo “militância” para se referir à “participação ativa” do cidadão em causas legítimas, assim consideradas as que não se conectam à violência. A participação ativa ou ativismo, de um lado, e a “militância”, de outro, são, de fato, termos, semanticamente, afins, e em muitas definições dicionarizadas, sinônimos. No entanto, ao empregar no excerto o vocábulo “militância” no contexto de participação cidadã ampla, de correntes opostas que convivem em um ambiente plural, o termo não contempla a ideia de defesa da democracia pretendida pelo teorema de Loewenstein, por meio de instrumentos legais específicos, como o banimento partidário e medidas restritivas análogas direcionadas aos agentes antidemocráticos¹¹⁴³.

¹¹⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 572. Acórdão. Plenário, p. 52. Publicado no DJE n. 87 em 07/05/2021.

¹¹⁴² Idem.

¹¹⁴³ Rechaçando mecanismos de defesa democrática de cunho restritivo, Anthoula Malkopoulou e Ludvig Nornam propugnam um modelo de autodefesa social-democrática descrito da seguinte forma: “O que chamamos de defesa social-democrática contra o extremismo diz respeito a uma dinâmica social mais ampla do extremismo, na dianteira e no centro. O pensamento social-democrático, comparado com as abordagens militantes e liberais em face de ameaças populares, abrange, de modo mais amplo, a estabilidade social como base para a reprodução de instituições democráticas, reconhecendo como a integração social e a política são elementos centrais para a autodefesa democrática. Embora tais ideias tenham informado, fundamentalmente, o pensamento pós-guerra, sobre como construir democracias fortes [...], elas raramente foram discutidas em relação ao extremismo político. Aqui, os freios e contrapesos constitucionais desempenham um papel menor e a ênfase é colocada em forjar a coesão social. Sob essa ótica, o extremismo resulta da percepção da impossibilidade de certos grupos canalizar suas demandas socioeconômicas por meio do sistema

De outro lado, a manifestação do ministro Gilmar Mendes adere ao teorema de Loewenstein ao apresentar a modelagem germânica de banimento partidário do SRP e do KPD na década de 1950, operada pelo Tribunal Constitucional Federal alemão, já examinados páginas atrás, em cotejo com a teoria do livre mercado de ideias assentada pela Suprema Corte norte-americana no caso *Abrams v. United States* de 1919, que incorporou o teste de perigo claro e iminente invocando a imposição de limites à liberdade de expressão, e o posicionamento de Cass Sunstein a respeito de nenhum mercado operar, inteiramente, com liberdade:

A título de exemplo, a Alemanha é caracterizada, por muitos autores, como uma democracia militante. Nesse sentido, de acordo com Ronald Krotoszynski, "qualquer discurso que tenha por objetivo a destruição do governo democrático não possui qualquer proteção de acordo com a Lei Fundamental". Foi com base nessa ideia que o Tribunal Constitucional Federal alemão decretou, por exemplo, o banimento dos Partidos Socialista e Comunista alemães, que foram considerados como plataformas para a atuação do Partido Nazista e para a adoção de projetos políticos e ações contra a ordem constitucional estabelecida (Krotoszynski jr, Ronald. *A Comparative Perspective of The First Amendement (sic): Free Speech, Militant Democracy, and the Primacy of Dignity as a Preferred Constitutional Value in Germany*. *Tulane Law Review*. V. 78. N. 5. p. 1590-1591).

Mesmo nos Estados Unidos, de onde se origina a doutrina do livre mercado de ideias ("Free Marketplace of Ideas"), introduzida pela Suprema Corte daquele país no voto dissidente do Justice Oliver Wendell Holmes no caso *Abrams v. United States*, de 1919, e incorporada pelo STF no julgamento da ADPF 187, que tratava da denominada "marcha da maconha", verifica-se a existência de certos limites (Cf.: KOMMERS, Donald P. *The Jurisprudence of Free Speech in the United States and the Federal Republic of Germany*. *Souther California Law Review*. V. 53.N. 2. Jan. 1980. p. 665; STF, ADPF 187. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Celso de Mello. j. 15.6.2011).

[...]

Não se pode ignorar, ainda, que a metáfora do livre mercado de ideias permite vislumbrar a ocorrência de desequilíbrios que podem exigir a intervenção estatal. Na economia, tem-se os monopólios e os cartéis, e na política tem-se o desafio das fake news e da desinformação. Tratando sobre o assunto, Cass Sunstein afirma que "qualquer mercado exige critérios e regras claras. Nenhum mercado pode operar inteiramente livre. Não é tão óbvio que o atual sistema regulatório para a liberdade de expressão [...] seria aquele que nós queríamos ou deveríamos escolher para a era da Internet" (SUNSTEIN, Cass R. *Falsehoods and the First Amendment*. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3426765>. p. 17)¹¹⁴⁴.

político. O antídoto é uma organização inclusiva da política democrática, com foco na justiça social e na igualdade" (tradução nossa). MALKOPOULOU, Anthoula; NORMAN, Ludvig. *Three models of democratic self-defence*. In: MALKOPOULOU, Anthoula; KIRSHNER, Alexander S.(eds.). **Democracy and its critics: populism, parties, extremism**. Edimburgo: Edinburg University Press, 2021, p. 102-103.

¹¹⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 572. Acórdão. Plenário, p. 268-269. Publicado no DJE n. 87 em 07/05/2021.

No que interessa à democracia militante, o excerto acima recupera a afirmação de Ronald Krotoszynski amalgamada para a paisagem constitucional alemã: "qualquer discurso que tenha por objetivo a destruição do governo democrático não possui qualquer proteção de acordo com a Lei Fundamental"¹¹⁴⁵. O registro de Krotoszynski, claramente, está lastreado em, pelo menos, três dispositivos da Lei Fundamental alemã – os artigos 9º, 18º e 21º – que estabelecem, de forma cristalina, que a liberdade de expressão não se estende a discursos destinados a promover a derrubada do governo.

Assim, embora o art. 9.º proteja a liberdade de associação, essa proteção não alcança as associações cujos fins ou atividades sejam dirigidos contra a ordem constitucional. Da mesma forma, o art. 18º afasta a liberdade de expressão quando abusiva e direcionada a combater a ordem fundamental democrática livre. E o art. 21.º proíbe a existência de partidos políticos que, em razão de seus objetivos ou do comportamento dos seus filiados, visem prejudicar ou abolir a ordem fundamental democrática livre ou colocar em perigo a existência da República Federal da Alemanha.

Comentada a democracia militante clássica, referida na ADPF 572, é preciso assinalar que a aplicação do teorema de Loewenstein, entre nós, apresenta pontos de *discrímen* em relação ao modelo inspiracional alemão, dadas as circunstâncias peculiares de nossa democracia no tempo presente: atacada sistematicamente no último quadriênio e no dia 08 de janeiro de 2023, com uma tentativa de golpe de Estado, inflamada pela polarização política e por discursos de ódio, marcada pelo extremismo de direita e pela violência política multiplicados, exponencialmente, pela *internet* e redes sociais, para citar algumas ¹¹⁴⁶.

Nessa linha, a primeira diferença está na assunção declarada e por iniciativa própria da defesa militante da democracia pela Corte Constitucional brasileira, mediante a apresentação de justificativas e de condicionantes para essa atuação no caso da ADPF 572. Trata-se de uma atuação deveras dissonante do paradigma germâni-

¹¹⁴⁵ No original: "Free speech, including core political speech, has definite limits in Germany: speech which has as its aim the destruction of democratic self- government enjoys absolutely no constitutional protection under the Basic Law". KROTOSZYNSKI JR, Ronald J..A Comparative Perspective on the First Amendment: Free Speech, Militant Democracy, and the Primacy of Dignity as a Preferred Constitutional Value in Germany, **Tulane Law Review**, [s.l.], v. 78, 2003, p. 1554.

¹¹⁴⁶ FALCÃO. Márcio. Ministros rejeitam 'jurisprudência da crise' sobre redução de salário e jornada. **Portal Jota**, 26 fev. 2019. Disponível em: <https://encurtador.com.br/kyGKN>. Acesso em: 17 maio 2023.

co, no qual a Corte Constitucional é acionada por iniciativa do *Bundestag* (Câmara dos Deputados), do *Bundesrat* (Senado) ou do governo federal, como já examinado neste trabalho. No plano das justificativas, o Tribunal assumiu a defesa militante da democracia, registrando que “não pode ir além, mas não pode ser impedido a ficar aquém”¹¹⁴⁷, e que “Tal congruidade entre Constituição e significados ou práticas demanda contenção, consistência, nexos e lógica adstrita à normatividade jurídica”¹¹⁴⁸.

Considerou que “essa fenda há de ser moderada passagem e não insustentável fissura com a ordem jurídica”¹¹⁴⁹, e que o motivo ensejador para a atuação de moto próprio do STF reside na paralisa dos órgãos de controle em apurar a lesão ou o perigo de lesão à independência do Poder Judiciário e ao Estado de Direito, referida no excerto do voto transcrito abaixo, a invocar a instauração do Inquérito 4781 com fundamento no art. 43 do Regimento Interno daquele tribunal:

Constata-se, *in casu*, inequívoca ausência de atuação *sponte própria* dos órgãos de controle com o fim de apurar o intuito de lesar ou expor a perigo de lesão a independência do Poder Judiciário e ao Estado de Direito. Emerge daí a incidência do artigo 43 do RISTF: na omissão dos órgãos de controle, averiguar, no limite da natureza de peça informativa, lesão ou perigo de lesão à independência do Poder Judiciário e ao Estado de Direito¹¹⁵⁰ (grifos no original).

[...]

A defesa institucional que pode legitimar o artigo 43 em pauta tem cabimento restrito às hipóteses de inércia ou omissão de atuação própria do Ministério Público ou mesmo da polícia judiciária, e se limita a bens jurídicos institucionais. É que não há (nem pode haver) defesa da Constituição contra a Constituição. A defesa institucional há de ser, sempre, nas balizas da legalidade constitucional¹¹⁵¹.

[...]

Ainda, o art. 43 do RISTF prevê, como exigência cumulativa, que o fato que justifica o exercício da competência deve ocorrer na “sede ou dependência do Tribunal”. No entanto, o caráter difuso dos crimes cometidos por meio da Internet, cuja escala mundial foi reconhecida legalmente (art. 2º, I, da Lei n. 12.965/2014), permite estender o conceito da sede do Tribunal, uma vez que o STF exerce sua jurisdição “em todo território nacional (CF, art. 92, §2º)”, como, aliás, evidenciou a necessidade contingencial decorrente da pandemia¹¹⁵².

No plano das condicionantes para a atuação do STF, consignou o relator da ADPF que o procedimento seja acompanhado pelo Ministério Público e que seja ob-

¹¹⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 572. Acórdão. Plenário, p.32.

¹¹⁴⁸ *Idem*.

¹¹⁴⁹ *Ibidem*.

¹¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 56.

¹¹⁵¹ *Ibidem*, p. 57.

¹¹⁵² *Ibidem*, p. 65.

servado, integralmente, o conteúdo da Súmula Vinculante n. 14, que trata do direito de o defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa.

Fixou ainda a limitação do objeto do inquérito a manifestações que, encarnando “risco efetivo à independência do Poder Judiciário (CRFB, art. 2º), pela via da ameaça aos membros do Supremo Tribunal Federal e a seus familiares, atentam contra os Poderes instituídos, contra o Estado de Direito e contra a Democracia”¹¹⁵³. Não olvidou que fosse observada a proteção da liberdade de expressão e de imprensa nos termos da Constituição, excluídas do objeto do inquérito “as matérias jornalísticas e postagens, compartilhamentos ou outras manifestações (inclusive pessoais) na internet, feitas anonimamente ou não”¹¹⁵⁴, salvo se inseridas em “esquemas de financiamento e divulgação em massa nas redes sociais”¹¹⁵⁵.

A segunda diferença diz respeito ao momento de aplicação da medida, considerando o cenário em que o poder político está ocupado por forças antidemocráticas. Sob essa lente, o modelo germânico foi desenhado para a prevenção, enquanto a aplicação brasileira, direciona-se à repressão aos ataques à democracia perpetrados por forças políticas guindadas ao poder, e mesmo após afastadas, insistem em se manter em evidência nos canais de interação externos e internos (bolhas comunicacionais).

O potencial de erodir a democracia, por dentro de suas instituições, é maior quando os agentes autoritários atingem a cúpula do poder, isto é, quando “conseguem se infiltrar nas esferas institucionais de tomada de decisão, podendo colocar em prática os seus programas antidemocráticos”¹¹⁵⁶, o que torna premente o uso militante de instrumentos jurídicos de reação que, no caso brasileiro, se conectam a alguns mecanismos legais, como *impeachment*, perda de mandato parlamentar, ação popular, citados por João Gabriel Pontes, conquanto se tratem de “soluções ainda mais audaciosas que o banimento de partidos políticos ou a não concessão de

¹¹⁵³ Ibidem, p. 76.

¹¹⁵⁴ Ibidem.

¹¹⁵⁵ Ibidem.

¹¹⁵⁶ PONTES, João Gabriel Madeira. **Democracia militante em tempos de crise**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 254.

registro a candidaturas individuais – haja vista o elevado grau de restrição e imponem à vontade majoritária”¹¹⁵⁷ plasmada nas urnas.

A terceira questão diz respeito ao período anterior ou posterior às eleições, em que a medida de cunho militante é suscitada. No caso alemão, dado o caráter preventivo já referido, uma aplicação da teoria militante não teria lugar depois de iniciado o processo eleitoral. No caso brasileiro, no entanto é possível vislumbrar aplicação de medidas alinhadas à democracia defensiva durante o processo eleitoral, e mesmo depois de findo¹¹⁵⁸ - quando a insatisfação com o resultado plasmado nas urnas deu ensejo ao bloqueio das principais rodovias do país por segmentos apoiadores do candidato derrotado na eleição presidencial.

Nesse contexto, pronunciamentos importantes do TSE, alinhados à defesa da democracia podem ser relacionados, que tais: (i) a proibição de transporte de armas e munições por colecionadores, atiradores e caçadores no dia das eleições e nas 24h anteriores e posteriores; (ii) a proibição de portar armas no dia das eleições, nas 48h anteriores e nas 24h posteriores no perímetro de 100 metros das seções eleitorais; (iii) a condenação de partido político ao pagamento de multa por litigância de má-fé diante da ausência de indícios e circunstâncias justificadores de verificação extraordinária nas urnas eletrônicas; (iv) a proibição de pagamento de qualquer tipo de publicidade nas 48h anteriores ao pleito e nas 24h posteriores; (v) a retirada de conteúdo desinformativo republicado e idêntico ao questionado judicialmente.

Uma quarta nota de *discrímen* reside na possibilidade de vindicar uma “jurisprudência de crise”¹¹⁵⁹, uma questão não ventilada no paradigma militante germâni-

¹¹⁵⁷ Idem, p. 255. De todo modo, registra Pontes que “o que se busca com essa proposta é demonstrar que podem existir saídas para a defesa do regime democrático mesmo depois que o seu barco pareça ter naufragado”, para se referir ao fato de que mesmo após guindadas ao poder, as forças antidemocráticas podem ser combatidas e vencidas. Para conferir a proposta de manejo dos instrumentos legais de combate aos agentes políticos autoritários, no caso brasileiro, confira o tópico 5.21 e seguintes da obra: PONTES, João Gabriel Madeira. **Democracia militante em tempos de crise**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. Cumpre advertir que, no tocante à proposta de uso militante da Lei n. 7.170/1983 – Lei de Segurança Nacional, insere no trabalho de Pontes, o legislador pátrio revogou, expressamente, esse diploma legal por meio da Lei n. 14.197 de 01 de setembro de 2021, fazendo introduzir na Parte Especial do Código Penal brasileiro, o Título XII relativo aos crimes contra o Estado Democrático de Direito.

¹¹⁵⁸ E ainda no pleito eleitoral de 2022, mesmo após a diplomação e a posse do eleito perante o congresso, a democracia brasileira estaria às voltas com uma tentativa de golpe de Estado, no dia 08 de janeiro de 2023, principiada pela invasão e depredação das sedes dos três poderes da república por adeptos de movimentos de extrema direita, inconformados com o resultado das urnas, à semelhança da invasão ao Capitólio norte-americano em 2021, quando da derrota de Donald Trump.

¹¹⁵⁹ MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisprudência de Crise e Pensamento do Possível: caminhos constitucionais*. **Consultor jurídico**, 11 abr. 2020. Disponível em: <https://encurtador.com.br/gnrES>.

co, e que diz respeito à construção de uma tese jurídica transitória, de caráter excepcional, que conjugue a interpretação normativa da Constituição com as circunstâncias do estado de crise. O rótulo “jurisprudência de crise” surgiu com o pronunciamento de diversas Cortes Constitucionais (portuguesa, grega e colombiana) acerca de medidas estatais de austeridade em relação a uma plêiade de matérias com repercussão econômica - as mais sensíveis relacionadas à extinção de benefícios assistenciais, à redução de salários e à demissão de servidores públicos estáveis, no período entre 2007 e 2013.

A criação de uma jurisprudência de crise, entre nós, já foi rechaçada em outros momentos pelo STF, como em 2019 quando se discutiu nas ADIs 2238, 2250, 2261, 2256, 2324, 2241 e 2365, a redução de salário e jornada de servidores públicos estaduais na hipótese de a folha de pagamento superar os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Àquele tempo, o então ministro Marco Aurélio, refratário à tese, argumentou que, nos momentos de crise é que é preciso ser mais ortodoxo no respeito à ordem jurídica, sob pena de se instalar o caos.

O que haveria de novo para syndicar o rebrote dessa ideia em 2023? A invocação à tese teria lugar diante de uma grave situação de ameaça ao regime democrático e às suas instituições de garantia¹¹⁶⁰ e nesse passo, os ataques violentos à democracia e ao STF justificariam sua criação. Apesar de esse argumento parecer sedutor, afinal o regime suportou ataques sistemáticos recentes, tanto no campo do discurso quanto no plano da ação, e há poucos meses, foi confrontado com uma tentativa de golpe de Estado, é preciso reconhecer que a interpretação da Constituição não pode variar ao sabor das circunstâncias, ainda que extremadas e violentas.

Não se ignora que o STF assume o protagonismo na resposta jurídica às demandas que lhe são postas, e que as involucra em temas de repercussão geral que tomarão a forma de precedentes. Sob esse enfoque, os defensores da tese de uma

Acesso em 17 maio 2023.

¹¹⁶⁰ O jurista português Alexandre Sousa Pinheiro reúne os elementos essenciais para a definição de “jurisprudência de crise”, a que denomina “jurisprudência da crise”: “Entendemos que a ‘jurisprudência da crise’ traduz um ‘processo negocial’ entre a interpretação normativa da Constituição e a necessidade de ceder perante as ‘exigências das circunstâncias’”. O TC [Tribunal Constitucional] socorreu-se da ‘prossecução do interesse público’ dentro de uma ordem ‘transitória’ e ‘excepcional’ para decidir no sentido da não inconstitucionalidade de medidas legislativas que conheceriam outro desfecho não fora o tempo de ‘crise’”. PINHEIRO, Alexandre Sousa. *A jurisprudência da crise: Tribunal Constitucional português (2011-2013)*. **Observatório da Jurisdição Constitucional**, Brasília, DF, ano 7, n. 1, 2014, p. 170. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/view/961>. Acesso em: 17 maio 2023.

“jurisprudência de crise” argumentam que o risco de se tomar os precedentes como justificativa para imprimir a censura ao discurso, em tempos de normalidade, seria elevado.

De outra banda, quem refuta a “jurisprudência de crise” argumenta que a interpretação da Constituição não pode se sujeitar à sazonalidade de crises, - que segundo Bauman e Bordoni¹¹⁶¹ estão cada vez mais frequentes e duradouras -, sob pena de cessados os efeitos deletérios da crise, interpretar-se o Texto Fundamental de maneira diferente. Onde ficaria a segurança jurídica nessa gangorra interpretativa? São questões postas em um cenário de anormalidade e de recessão democrática entre nós, no qual compartimentar ou não os precedentes na categoria de “jurisprudência de crise” não nos parece ser a tônica, pois o abuso na aplicação de regras jurídicas – a subversão da *ratio* da medida militante¹¹⁶² – pode ocorrer mesmo à revelia de uma jurisprudência de crise.

É que o Judiciário brasileiro como o de qualquer outra latitude, responde pela inscrição de padrões legais de limitação aos direitos fundamentais para o fim de proteger a democracia¹¹⁶³, mas não está imune às forças políticas do tecido social, podendo mesmo ocupar a posição de quem comete excessos, ou de quem inflama conflitos políticos que já se encontram em ebulição. Não se pretende aqui, repisar as aplicações acidentadas¹¹⁶⁴ da democracia militante, ao tempo da perseguição co-

¹¹⁶¹ BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. **Estado de crise**. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

¹¹⁶² Svetlana Tyulkina destaca como um dos mais preocupantes desafios da democracia militante prevenir situações nas quais os grupos políticos dominantes fariam uso de providências militantes contra seus adversários políticos ou dissidentes indesejados, a fim de silenciá-los. TYULKINA, Svetlana. **Militant democracy**: undemocratic political parties and beyond. Nova Iorque: Routledge, 2015, p. 211. Um exemplo caricato da preocupação de Tyulkina foi vivenciado no passado em quase todo continente latino-americano, quando do banimento do Partido Comunista determinado por juízes imbuídos por convicções pessoais, religiosas, ideológicas e políticas refratárias ao comunismo – objeto de estudo na seção histórica deste trabalho dedicada aos partidos políticos.

¹¹⁶³ TYULKINA, Svetlana. **Militant democracy**: undemocratic political parties and beyond. Nova Iorque: Routledge, 2015, p. 216.

¹¹⁶⁴ Quando se examina a aplicação da democracia militante, é frequente a menção ao banimento do Partido Comunista na maioria dos países latino-americanos, como no caso do Chile e do Brasil, examinado em páginas anteriores, sob um contexto de alinhamento dos países periféricos, senão todos do continente àquele tempo, aos Estados Unidos, para conformar um bloco de perseguição sistemática ao comunismo, encarnada no fenômeno conhecido por macarthismo. Recordando o voto vencedor de José Antônio Nogueira, no julgamento proferido no TSE quando do cancelamento do registro do PCB em 1947, é nítida a postura política dos membros da Corte, impregnando a instituição com a nódoa da intolerância à ideologia comunista, como se observa na passagem seguinte: “Nos Estados Unidos, como se vê, de um depoimento do diplomata Earle, chega-se a cogitar de uma emenda à Constituição Federal, se necessária, para tornar ilegal a atividade dos comunistas. O que se pede lá, aqui já foi feito pelo legislador constituinte no corpo mesmo das garantias da Magna Carta. Legem habemus. [...] Há cripto-comunistas e simpatizantes mesmo no parlamento que, de maneira pouco

munista no continente - uma questão já ventilada páginas atrás -, tampouco colocar reparos na postura combativa das Cortes Constitucionais que assumem a defesa militante da democracia no tempo presente¹¹⁶⁵, importa considerar a recomendação de Samuel Issacharoff quanto a avaliar o contexto em que a democracia é atacada para, identificando os tipos de ameaça, dispor das ferramentas legítimas e adequadas para confrontá-la¹¹⁶⁶, reafirmando a aplicação militante de instrumentos legais como um dos mecanismos possíveis de defesa da democracia.

A par dos desafios planteados acima, trata o Poder Judiciário da principal instituição de garantia da ordem democrática e constitucional, que responde pelo processo dialógico no vértice da democracia militante. No caso brasileiro, a atuação judicial destoa da paisagem plácida e monocolor de assimilação da teoria militante como proscrição partidária, e atinge contornos nunca pensados por Loewenstein: (i) utilização repressiva; (ii) contra quem está no poder e mesmo após ter deixado o governo; (iii) possibilidade de categorização das decisões sob o rótulo “jurisprudência de crise”.

5.1.3 Composição heterogênea do quadro de atores antidemocráticos

O propósito desta subseção é examinar a sindicabilidade de novas aplicações da teoria militante aos atores antidemocráticos unidos pelo vínculo partidário, a saber: as legendas partidárias e seus filiados. Nesse ponto, é preciso abrir um parên-

reverente para com a Justiça, manifestam em altos brados, o desejo de que não seja aplicado um dispositivo constitucional que eles mesmos votaram (grifos no original)”. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 1.841, de 07 de maio de 1947, relator Professor Sá Filho, p. 791-792. Não apenas o Judiciário protagonizou episódios acidentados de banimento de siglas no percurso democrático nesta região. Em contextos de regimes autoritários, a supressão da tolerância ao pluralismo político refletiu-se na extinção de partidos políticos ditada pelos autocratas de ocasião, como no caso da ditadura varguista no Brasil em 1937 (Decreto-Lei n. 37, de 02/12/1937), e na ditadura militar em 1965 (Ato Institucional n. 2, de 27/10/1965) e 1979 (Lei Federal n. 6.767, de 20/12/1979), além de outros conhecidos na paisagem latino-americana, para citar alguns como Chile (1930-1932; 1948-1958; 1973-1987), Peru (1933) e Argentina (1946-1957).

¹¹⁶⁵ A assunção da defesa militante da democracia pelo STF, por vezes, suscita críticas em relação às medidas adotadas, como no caso do bloqueio de contas nas redes sociais e quebras de sigilos bancário e telemático de empresários favoráveis a um golpe de Estado, tidas por desproporcionais ou desnecessárias; do bloqueio judicial de perfis em redes sociais de financiadores e apoiadores de ataques às instituições democráticas após o episódio de 08 de janeiro de 2023; do afastamento do governador do Distrito Federal mesmo após a intervenção federal na Secretaria de Segurança Pública do DF; e da manutenção da prisão de golpistas meses a fio, como para induzir à delação premiada.

¹¹⁶⁶ ISSACHAROFF, Samuel. **Fragile Democracies**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2015, p. 53.

tesis. A despeito de outros atores vinculados, umbilicalmente, a partidos políticos, aderirem à antidemocracia, como no caso de parlamentares, o regime jurídico de responsabilização política de membros do Legislativo goza de nuances próprias em cada país do continente, e no caso brasileiro, encontra-se descrito na Constituição Federal, no Código de Ética e Decoro Parlamentar e no regimento interno de cada Casa Legislativa¹¹⁶⁷, sendo necessário um levantamento do regime jurídico da inviolabilidade parlamentar e dos limites constitucionais em cada país, para se cogitar da aplicação de medidas restritivas de cunho militante a esses atores, propósito que, embora aderente à ideia-macro de investigação da democracia militante na América Latina, escapa ao recorte temático deste trabalho¹¹⁶⁸.

Conquanto o cidadão comum (não filiado) e as sociedades empresárias, financiadoras de atos antidemocráticos possam tomar parte no cometimento de atos contrários à Constituição e ao regime – e o quantitativo de executores e incitadores das condutas criminosas nos atos golpistas de 08 de janeiro de 2023 no Brasil é sintomático dessa participação maciça – falta-lhes o vínculo partidário¹¹⁶⁹ para integrar a aplicação militante às propostas deste trabalho. Excluem-se, portanto, parlamentares, cidadão-comum (não filiado) e sociedades empresárias. Fecha-se o parêntesis.

Em relação aos partidos políticos e filiados, as subseções adiante tratarão com mais detenção sobre as possibilidades de contenção antidemocrática por meio da teoria de Loewenstein. Interessa, portanto, destrinchar, nesta parte, a possibilida-

¹¹⁶⁷ São os Conselhos de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara e do Senado os órgãos competentes receber e analisar, previamente, representações ou denúncias feitas contra Deputado ou Senador, que podem resultar em medidas disciplinares como censura -verbal ou escrita -; suspensão de prerrogativas regimentais por até seis meses; suspensão do exercício do mandato por até seis meses e perda de mandato, aos primeiros; e, advertência, censura verbal ou escrita, perda temporária do exercício do mandato e perda do mandato, aos segundos.

¹¹⁶⁸ Ao se fazer a opção, neste trabalho, por excluir o flanco antidemocrático parlamentar da mira da teoria militante, não se pretende remover a eventual responsabilização penal de membros do Legislativo em atentados violentos contra a democracia, tampouco conferir importância maior à responsabilização política no âmbito Legislativo em detrimento da responsabilização penal encampada pelo Judiciário, mas tão somente conferir um recorte à pesquisa. O tema da inviolabilidade parlamentar na América Latina conectado à democracia militante constitui um flanco próprio de investigação que merece uma pesquisa aprofundada e comparativa entre os regimes jurídicos de cada país do continente. Para o caso brasileiro, João Gabriel Pontes defende o uso militante do mecanismo de perda de mandato parlamentar como medida restritiva de reação aos agentes políticos guindados ao poder. Confira: PONTES, João Gabriel Madeira. **Democracia militante em tempos de crise**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

¹¹⁶⁹ Em apuração preliminar do jornal “O Estado de São Paulo”, apenas 35 presos em atos golpistas de 08 de janeiro de 2023 no Brasil eram filiados a partidos políticos e disputaram eleições (2020 ou 2022). GUERRA, Hayanderson. 35 presos em atos golpistas disputaram eleições. **O Estado de São Paulo**, 17 jan. 2023, p. A7.

de de aplicação da democracia militante em relação a filiados com pretensão à candidatura (candidatos) e filiados sem a pretensão de se candidatar.

Na largada, é preciso advertir que o *status* de candidato é forjado somente em momento futuro, quando do deferimento do pedido de registro de candidatura para um ciclo eleitoral prefixado. Adota-se, contudo, a categoria de “candidato” para distinguir o sujeito que atua antidemocraticamente e ostenta pretensão a cargo eletivo daquele que o faz sem qualquer pretensão à candidatura futura, este tratado a partir de agora apenas como “filiado”.

No que diz respeito à sindicabilidade de aplicação da teoria militante a candidatos, mostra-se oportuno engajar na discussão Daniel Sarmiento e João Gabriel Pontes ¹¹⁷⁰ que suscitaram a possibilidade de remover do cenário eleitoral, candidatos refratários à democracia, sob o mote da inelegibilidade por conduta antidemocrática. Sem fincar um posicionamento a esse respeito, o intuito da proposta dos autores foi descortinar a possibilidade de um candidato ser considerado inelegível por violação ao princípio do regime democrático, que, no caso brasileiro, está inscrito no art. 17, *caput*, da Constituição de 1988.

O tema comporta duas observações. A primeira diz respeito à interpretação ativista que poderia grassar decisões judiciais e importar restrição desmensurada ao exercício de direitos humanos afetos à liberdade (expressão, opinião, política, associação) por meio de atuação expansiva de um dos poderes da república, ainda que inspirada na Constituição, posto que (i) se trata de hipótese não prevista na Lei de Inelegibilidades brasileira (Lei Complementar n. 64/1990), e (ii) em se tratando de restrição a direito político alçado ao patamar de direito fundamental, é imprescindível a incorporação legislativa prévia dessa hipótese para sustentar sua aplicação ao caso concreto.

A segunda trata do fato de que os autores não pontuam balizas objetivas para aferir a gravidade da conduta concreta merecedora de uma sanção tão relevante quanto a inelegibilidade - que restringe o direito público subjetivo passivo de disputar a preferência do eleitor (*ius honorum*). Por essas razões, fincando um posicionamento a esse respeito, parece-nos que, diante de uma anomia para o fim e os motivos

¹¹⁷⁰ SARMENTO, Daniel; PONTES, João Gabriel Madeira. Democracia militante e a candidatura de Bolsonaro: inelegibilidade a partir de interpretação teleológica do art. 17 da Constituição? In: SARMENTO, Daniel. **República, Inclusão e Constitucionalismo**: escritos constitucionais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

pretendidos - a inelegibilidade de candidato antidemocrático -, a hipótese suscitada pende de construção legislativa para ser absorvida no tecido jurídico brasileiro.

No que tange à aplicação da teoria militante à conduta antidemocrática de filiado, o enquadramento jurídico no caso brasileiro e nas legislações nacionais dos países da América Latina, está presente no âmbito interno com sanções que variam de advertência à expulsão, e no âmbito externo a partir de um catálogo variado de tipos penais - crimes contra o Estado Democrático de Direito, dano ao patrimônio público e privado, terrorismo, tortura, racismo, dentre outros -, além da correspondente reparação cível por danos morais e materiais.

Nessas hipóteses, o bem jurídico protegido é o regime democrático e seus elementos nucleares - o Estado de Direito, a soberania nacional, o patrimônio público, a paz social, a integridade física de seus nacionais e a igualdade formal e material entre eles. Não se admite que os fundamentos do Estado Democrático de Direito possam ser confrontados por agremiações nem por filiados, estando, pois, ambos jungidos aos limites impostos pela Constituição, como assevera José Levi Mello do Amaral Júnior:

No Direito brasileiro é condição constitucional de elegibilidade “a filiação partidária”. Por sua vez, os partidos políticos devem resguardar “a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana”. Tem-se, aqui, quatro limites constitucionais à democracia para proteção da própria democracia. Dada a relação necessária entre elegibilidade e filiação partidária, é consequência natural exigir a observâncias desses quatro limites não apenas dos partidos políticos, mas, também, e em especial, dos seus filiados [...]¹¹⁷¹.

¹¹⁷¹ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Inviolabilidade parlamentar**. São Paulo: Quartier Latin, 2020, p. 286. Na formulação de Amaral Júnior, exige-se ainda mais a observância dos limites constitucionais por parte de filiados eleitos e dentre estes, os que tem assento nas câmaras de discussão – os parlamentares. Reconhecendo a imunidade material como garantia institucional da própria democracia, na medida em que assegura um debate diverso e plural que captura diferentes visões de mundo na construção da decisão política, o jurista chama atenção para o “nexo de implicação recíproca” entre as palavras e opiniões externadas pelos mandatários e a função parlamentar que desempenham – requisito necessário para se invocar tal garantia, sob pena de a imunidade material degenerar em impunidade em relação a condutas (criminosas) desconectadas do exercício da função parlamentar. A imunidade se trata, portanto de uma prerrogativa inerente a essa função e não ao sujeito que a ocupa. Registra Wagner Gundim que a doutrina e a jurisprudência do STF distinguem a inviolabilidade parlamentar por palavras, opiniões e votos, em imunidade material absoluta ou imunidade material relativa, a depender do local onde se deu a manifestação do mandatário: “Assim, as palavras, opiniões e votos de parlamentares que tenham sido externalizadas dentro da casa parlamentar caracterizarão a ideia de imunidade absoluta, ou seja, há uma presunção inafastável de que existe uma correlação entre o discurso e o exercício da atividade parlamentar. Por sua vez, da manifestação do parlamentar, fora do recinto (casa legislativa), ainda que mantenha a ideia de imunidade material, para que seja reconhecida a inviolabilidade penal e civil, exige-se que a externalização da palavra, opinião ou voto guarde pertinência com o desempenho das funções parlamentares (*in officio*) ou tenham sido proferidas em razão dela (*propter officium*)”. GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. **Constitucionalismo científico e quebra de decoro parlamentar**. Londrina:

Daí a exigência de que os partidos e seus filiados resguardem a soberania nacional, considerada um pressuposto de existência do próprio Estado, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais, tidos como objetivo último da atuação estatal. A partir dessa formulação, a atuação partidária e de seus filiados deve estar circunscrita à margem legítima da ação democrática.

5.1.4 Formulação de propostas estatutárias para a aplicação da teoria militante

Analizada a democracia militante em seus postulados fundantes, em sua origem germânica e na circulação do modelo sob o formato de proscrição partidária na paisagem europeia e latino-americana, interessa a partir deste ponto vertebrar a tese com propostas para aplicação dessa teoria no plano estatutário, considerando a autonomia partidária um postulado ínsito à ideia de liberdade em um regime democrático.

Na largada, cumpre advertir que não é periférica a posição ocupada pela autonomia partidária nos sistemas jurídicos latino-americanos. Nas Constituições e na legislação infraconstitucional do Brasil, Colômbia, Paraguai, México, El Salvador e Costa Rica, o princípio da autonomia se encontra presente, conjugado com a ideia de prefixação de normas em um documento escrito (estatuto) para desenhar a estruturação da sigla, seus órgãos internos e seu funcionamento, bem como as relações jurídicas entre filiados e entre estes e o partido.

Considerado como fonte formal e não-estatal de direito, precisamente o direito eleitoral, o estatuto partidário decorre de processo próprio para sua criação, que prevê o órgão legitimado para produzi-lo, a forma, o conteúdo material, e o público a que se destina. Impende ressaltar que, uma vez prefixadas, as normas estatutárias produzirão direitos subjetivos cuja violação atrairá a atuação do Poder Judiciário em observância do princípio da inafastabilidade da jurisdição. Recuperando as lições

Toth, 2022, p. 61. Cf. KERSTING, Maria Fernanda; GITIRANA, Julia Heliodoro. O instituto da imunidade material parlamentar na CRFB/1988: o excesso da livre manifestação e o discurso de ódio. **Revista Judiciária do Paraná**, Curitiba, ano XVI, n. 22, 2021. FERREIRA, Ícaro Argolo; QUEIROZ FILHO, Vivaldo Oliveira. Tensões e (in) constitucionalidade na imunidade parlamentar: uma abordagem do caso Maria do Rosario. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 37, n. 1, 2021.

prefaciais de Gomes Canotilho, Elival da Silva Ramos assinala que a liberdade partidária é um instituto bifronte, ou seja, apresenta uma dimensão interna e outra externa¹¹⁷²:

Nos domínios da primeira, fala-se em liberdade de criação de partidos (e, consequentemente, de sua extinção) e em liberdade de atuação partidária, tanto em período eleitoral, quanto fora dele, exercendo proselitismo, incentivando filiações, promovendo reuniões, manifestações etc. Em decorrência da segunda, assegura-se aos partidos a liberdade de organização e funcionamento interno, que não pode, entretanto, prescindir do respeito às correntes minoritárias internas, porquanto, como lembra o constitucionalista luso, a "democracia de partidos postula a democracia nos partidos"¹¹⁷³.

A liberdade partidária delineada no excerto encontra limites constitucionais e infraconstitucionais, comumente identificados com o resguardo à soberania nacional, ao regime democrático, aos direitos fundamentais da pessoa humana e à manutenção da paz. Para citar algumas balizas, no caso colombiano, a liberdade partidária é limitada pelo cumprimento da Constituição e das leis, pela defesa e difusão dos direitos humanos como fundamento de convivência pacífica e pela conquista e a manutenção da paz (art. 6º da Lei n. 130/1994).

Sob esse influxo, a Lei n. 130/1994 prevê que as cláusulas estatutárias contrárias à Constituição colombiana, à lei ou a disposições do Conselho Nacional Eleitoral, ou as decisões dos partidos que infringem tais normas, poderão ser impugnados por qualquer cidadão no prazo de 20 dias (art. 7º). As atividades que, manifestamente, desbordarem dos limites do art. 6º, serão sancionadas pelo CNE com a suspensão de financiamento estatal e de acesso aos meios de comunicação do Estado, além do cancelamento de sua personalidade jurídica (art. 8º).

No Paraguai, os limites à autonomia partidária encontram-se no Código Eleitoral e na Constituição. No que tange ao primeiro diploma, não se admite que a ca-

¹¹⁷² O flanco externo da liberdade partidária, que diz respeito à atuação das legendas, abrange dois planos, como aponta Elival da Silva Ramos: o primeiro fora do aparato estatal e o segundo, dentro dele: "No primeiro caso a responsabilidade dos entes partidários é direta, compreendendo atividades permanentes de: divulgação do programa partidário; arregimentação de adeptos; obtenção de recursos materiais e sua administração; preparação ideológica e incremento da coesão interna; escolha de candidatos; propaganda eleitoral e fiscalização de eleições; apoio externo aos representantes eleitos pela sigla etc. Já no âmbito dos Poderes Públicos a presença dos partidos políticos se faz sentir de forma indireta, por meio dos governantes e parlamentares eleitos por seu intermédio, não se admitindo que os partidos, entidades privadas sediadas na base social, exerçam ingerência direta sobre a Administração Pública ou o Parlamento". RAMOS, Elival da Silva. O delineamento do estatuto dos partidos políticos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito Administrativo**, [s.l.], v. 248, 2008, p. 58.

¹¹⁷³ RAMOS, Elival da Silva. O delineamento do estatuto dos partidos políticos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito Administrativo**, [s.l.], v. 248, 2008, p. 56.

pacidade de autorregulamentação do partido seja restringida por organizações nacionais ou estrangeiras, tampouco que a ação política do partido esteja subordinada às diretivas daquelas organizações (art. 14), e que legenda empregue violência para modificar a ordem jurídica da república ou a tomada do poder (art. 13). Outras limitações estão presentes na Constituição que proíbe as agremiações de criar estruturas voltadas para a utilização ou o apelo à violência como metodologia de elaboração de políticas, e de se constituir com o fim de substituir, pela força, o regime de liberdade e de democracia ou colocar em perigo a existência da república (art. 126).

E mais: a autonomia partidária encontra balizas limitadoras na proibição de as legendas se transformarem em organizações paramilitares e parapoliciais, e na subordinação à Constituição e a leis específicas, no acatamento das manifestações de soberania popular, na defesa dos direitos humanos¹¹⁷⁴ e no respeito ao regime democrático. A violação a qualquer das barreiras desenhadas acima implica a extinção das legendas, como previsto no art. 78 do Código Eleitoral paraguaio.

A opção do legislador constituinte brasileiro foi cravar a autonomia¹¹⁷⁵ como direito e como garantia fundamental em um capítulo dedicado exclusivamente às

¹¹⁷⁴ Line Bareiro e Lilian Soto, tratando do regime jurídico dos partidos políticos paraguaios, apontam a defesa dos direitos humanos como um dos papéis desempenhados pelas legendas: “El requisito de defender los derechos humanos es muy frecuente en la legislación que regula a los partidos políticos en América Latina, y probablemente se debe a la tendencia de tratar de evitar que se repitan las graves y masivas violaciones a los derechos humanos de un pasado que ubica históricamente a los partidos políticos paraguayos más antiguos en el rol de sustentadores de regímenes políticos violadores de los derechos humanos”. BAREIRO, Line; SOTO, Lilian. *Regulación jurídica de los partidos políticos en Paraguay*. In: ZOVATTO, Daniel (Coord.). **Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina**. Cidade do México: International Institute for Democracy and Electoral Assistance; Universidad Nacional de México, 2006, p. 748.

¹¹⁷⁵ É preciso frisar que a autonomia partidária conferida pelos regimes jurídicos dos países da região não obsta a apreciação pelo Poder Judiciário de lesão ou ameaça a direito, inclusive previstos constitucionalmente. Essa garantia, no caso brasileiro, assenta-se no princípio do acesso à justiça ou princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, estando, pois os partidos políticos sujeitos a controle judicial, como consignado no Acórdão adiante: “2. A autonomia partidária, postulado fundamental insculpido no art. 17, § 1º, da Lei Fundamental de 1988, manto normativo protetor contra ingerências estatais canhestras em domínios específicos dessas entidades (e.g., estrutura, organização e funcionamento interno), não imuniza os partidos políticos do controle jurisdicional, a ponto de erigir uma barreira intransponível à prerrogativa do Poder Judiciário de imiscuir-se no equacionamento das divergências internas partidárias, uma vez que as disposições regimentais (ou estatutárias) consubstanciam, em tese, autênticas normas jurídicas e, como tais, são dotadas de imperatividade e de caráter vinculante. [...]. 4. Os atos *interna corporis* dos partidos políticos, quando potencialmente apresentarem riscos ao processo democrático e lesão aos interesses subjetivos envolvidos (suposto ultraje a princípios fundamentais do processo) não são imunes ao controle da Justiça Eleitoral, sob pena de se revelar concepção atávica, inadequada e ultrapassada, em um Estado Democrático de Direito, como o é a República Federativa do Brasil (CRFB/88, art. 1º, *caput*). [...] 7. As discussões partidárias não podem situar-se em campo que esteja blindado contra a revisão jurisdicional, adstritas tão somente à alçada exclusiva da respectiva grei partidária, porquanto insulamento extremo é capaz de comprometer a própria higidez

legendas (capítulo V) no Título II, que trata dos direitos e garantias fundamentais, importando no reconhecimento de que a titularidade de direitos fundamentais alcança também as pessoas jurídicas.

Assim, a cabeça do art. 17 consagra a liberdade para criar, fundir, incorporar e extinguir legendas, condicionada ao resguardo da soberania nacional, do regime democrático, do pluripartidarismo, dos direitos fundamentais da pessoa humana. A infração a tais limitações, além de outras como a proibição de receber recursos financeiros de procedência estrangeira, de estar subordinado a entidade ou governo estrangeiros e de manter a organização paramilitar, sujeita a agremiação ao cancelamento do registro partidário (art. 28 da Lei dos Partidos Políticos).

Pontuadas as limitações à autonomia partidária, importa registrar que, no plano estatutário, cada legenda dispõe de um rol mínimo de matérias sobre as quais a organicidade da instituição é plasmada, dentre as quais a disciplina partidária. Como visto na seção que analisou o estado da arte da democracia militante, há países que preveem em sua legislação uma lista temática, que, obrigatoriamente, as agremiações deverão incorporar aos seus estatutos, embora a maioria dos regimes jurídicos latino-americanos não imponha tal obrigatoriedade, em respeito à autonomia partidária.

Mandatária ou não, a disciplina intrapartidária é um tema comum aos estatutos partidários no continente, e repousa na ideia de que a infração aos princípios e às regras das agremiações sujeita o filiado ao julgamento por um órgão colegiado interno (denominado “tribunal electoral partidario” no PJ argentino, “tribunal de conducta” no Colorado paraguaio, “Comisión Nacional de Justicia Partidaria” no PRI mexicano, “tribunal de disciplina y ética” no MAS-IPSP boliviano e “Comissão de ética e disciplina” no MDB brasileiro), que poderá infligir um *menu* variado de penalidades, a depender da gravidade das infrações.

do processo político-eleitoral, e, no limite, o adequado funcionamento das instituições democráticas. 8. A Justiça Eleitoral possui competência para apreciar as controvérsias internas de partido político, sempre que delas advierem reflexos no processo eleitoral, circunstância que mitiga o postulado fundamental da autonomia partidária, *ex vi* do art. 17, § 1º, da Constituição da República - cânone normativo invocado para censurar intervenções externas nas deliberações da entidade -, o qual cede terreno para maior controle jurisdicional. [...]”. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão. Recurso Especial n. 11228. Publicado em; de 04/10/2016, rel. Min. Luiz Fux. Não é o propósito desta seção investigar os limites para intervenção do Poder Judiciário em temas intrapartidários, precisamente no que diz respeito ao controle de constitucionalidade dos estatutos das legendas. Para esse fim, vide: BARROS, Ezikelly. **Autonomia partidária**: uma teoria geral. Brasília: IDP, 2021.

A Carta Orgânica do Partido Justicialista (PJ) argentino¹¹⁷⁶ admite as seguintes sanções: admoestação, suspensão temporária da filiação, desfiliação, expulsão (art. 32). O partido Colorado paraguaio elenca as sanções de suspensão e expulsão, sem prejuízo de outras fixadas pelo Código de Ética (art. 131). O estatuto do partido boliviano Movimento ao Socialismo – Instituto Político pela Soberania dos Povos (MAS-IPSP)¹¹⁷⁷ levanta as seguintes sanções: chamada de atenção por escrito e pública (infrações leves); suspensão temporária de direitos do filiado de 1 a 2 anos (infrações graves); suspensão temporária para ocupar cargos diretivos e/ou eletivos de 2 a 5 anos; expulsão; e expulsão com perda de representação em casos de transfugismo partidário (infrações muito graves) (arts. 90, 91 e 92).

O Partido Revolucionário Institucional (PRI) mexicano previu um Sistema de Justiça Partidária, integrado por um Sistema de Meios de Impugnação e um Sistema de Meios Alternativos de Solução de Controvérsias, com o objetivo de garantir a aplicação de seu estatuto e de normas internas, proteger os direitos de filiados e garantir o cumprimento da ordem constitucional e legal (art. 230). Elenca dentre as sanções: admoestação privada; admoestação pública; suspensão temporária de direitos do filiado; inabilitação temporária para desempenhar cargos partidários; expulsão (art. 246).

Em âmbito doméstico, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB)¹¹⁷⁸ enunciou um rol de medidas disciplinares: advertência; suspensão de 3 (três) a 12 (doze) meses; destituição de função em órgão partidário; negativa de legenda para disputa de cargo eletivo; desligamento da bancada por até 12 (doze) meses, na hipótese de parlamentar; expulsão, com cancelamento de filiação; cancelamento do registro de candidatura (art. 11).

O breve panorama acima dá conta de que os estatutos dos partidos políticos da região combinam diferentes tipos de penalidades a condutas engradadas em níveis de lesividade distintos, oscilando entre advertência e expulsão, esta considerada a *ultima ratio*, dentre o rol de medidas disciplinares, a qual podem ser acopladas

¹¹⁷⁶PARTIDO JUSTICIALISTA. **Carta Orgânica**. Disponível em: <https://encurtador.com.br/dlvYc>. Acesso em: 07 maio. 2023.

¹¹⁷⁷ MOVIMIENTO AO SOCIALISMO; INSTITUTO POLÍTICO PELA SOBERANIA DOS POVOS (MAS-IPSP). **Estatuto orgânico**. Disponível: <https://www.masipsp.bo/wp-content/uploads/ESTATUTO-ORGANICO-MAS-IPSP.pdf>. Acesso em: 07 maio 2023.

¹¹⁷⁸ MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. **Estatuto**. Disponível em: <https://encurtador.com.br/uBJTY>. Acesso em: 07 maio 2023.

outras sanções como o cancelamento de filiação, o cancelamento de registro de candidatura e a perda de mandato se o filiado mudou de partido.

Não se desconhece que a expulsão das fileiras partidárias, além de marcar o propósito sancionador de um sistema jurídico interno, denota o propósito ético de *branding* positivo, ou seja, de manter hígido o conceito ético da agremiação perante a sociedade, por meio da separação de sua imagem da imagem do filiado, sobretudo quando a conduta deste repercute negativa e publicamente, contra si e contra os valores defendidos pelo próprio partido, dentre os quais, a democracia.

A contribuição desta seção não está em reforçar o uso da autonomia partidária para fazer inserir nos estatutos a penalidade máxima de expulsão dos filiados que atentam contra os princípios a que todos os partidos estão jungidos, pois a expulsão já integra o portfólio sancionador nos países do continente. O propósito está dissuadir o abuso, ou seja, o excesso que desborda da mera crítica à democracia, voltando o foco para dentro das próprias legendas, onde, em tese, os candidatos são gestados¹¹⁷⁹.

¹¹⁷⁹ Na paisagem brasileira, um caso emblemático atinente à prefixação de limites ao exercício da liberdade de expressão é o do ex-deputado federal Daniel Silveira (PTB-RJ). Condenado na Ação Penal 1044/DF, Processo n. XXXXX-31.2021.1.00.0000, a 8 anos e 9 meses de reclusão em regime inicial fechado e ao pagamento de multa, por crimes de coação no curso do processo (art. 344 do Código Penal) e tentativa de impedir o livre exercício dos poderes da União (art. 18 da Lei n. 7.170/1983 – Lei de Segurança Nacional – atualmente revogada), cujo acórdão restou assim ementado: “AÇÃO PENAL ORIGINÁRIA. DEPUTADO FEDERAL. NÃO INCIDÊNCIA DE LIBERDADE DE EXPRESSÃO OU DE IMUNIDADE PARLAMENTAR (ART. 53, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL) NAS HIPÓTESES DE PROPAGAÇÃO DE DISCURSOS DE ÓDIO, IDÉIAS CONTRÁRIAS À ORDEM CONSTITUCIONAL E AO ESTADO DE DIREITO. INEXISTÊNCIA DE ABOLITIO CRIMINIS. DEMONSTRAÇÃO INEQUÍVOCA DA MATERIALIDADE E DA AUTORIA DELITIVAS. CONDENAÇÃO PELOS DELITOS PREVISTOS NO ART. 18 DA LEI 7.170/83 (ULTRATIVIDADE BENÉFICA) – CONTINUIDADE NORMATIVO-TÍPICA COM O ART. 359-L DO CÓDIGO PENAL – E ART. 344 DO CÓDIGO PENAL. PRELIMINARES AFASTADAS. AÇÃO PENAL JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS ENQUANTO DURAREM OS EFEITOS DA CONDENAÇÃO (ART. 15, III, DA CF/88). PERDA DO MANDATO PARLAMENTAR (ART. 55, VI E § 2º, DA CF/88 E ART. 92 DO CÓDIGO PENAL). 1. Absoluta impertinência das diligências requeridas, bem como a ausência de impugnação específica do Agravo Regimental apresentado contra a decisão que as indeferiu. Indeferimento de questão prejudicial de mérito apresentada pela defesa e, consequentemente, pela PERDA DE OBJETO do agravo regimental. [...] 3. Inexistência do exercício do direito à liberdade de expressão e não incidência da imunidade parlamentar prevista no art. 53, caput, da Constituição Federal. Matérias anteriormente analisadas pela CORTE no momento do recebimento da denúncia. Preclusão. 4. A liberdade de expressão não permite a propagação de discursos de ódio e ideias contrárias à ordem constitucional e ao Estado de Direito. Precedentes. 5. A garantia constitucional da imunidade parlamentar material somente incide no caso de as manifestações guardarem conexão com o desempenho da função legislativa ou que sejam proferidas em razão desta, não sendo possível utilizá-la como verdadeiro escudo protetivo para a prática de atividades ilícitas. Precedentes. 6. Inexistência de abolitio criminis das figuras típicas previstas na Lei 7.170/83, pois a evolução

O compromisso dos partidos políticos com a Constituição e a ordem democrática exige esforços à altura da missão que os parlamentares constituintes, em cada país, outorgaram às legendas quando, reconhecendo-lhes a transcendência para o regime democrático, incorporaram as agremiações ao Texto Fundamental a partir de 1934 (Uruguai) até 1994 (Argentina).

Não sendo lícito cercear a crítica à democracia - uma manifestação legítima e insita à ideia desse mesmo regime, por mais desarrazoada, contraditória e censurá-

legislativa produzida pelo Congresso Nacional em defesa da Democracia, do Estado de Direito e de suas Instituições efetuou o fenômeno jurídico conhecido como “continuidade normativo-típica”, estabelecendo na nova lei as elementares dos tipos penais utilizados pelo Ministério Público no momento do oferecimento da denúncia; mantendo, dessa forma, as condutas descritas no campo da ilicitude penal. 7. TIPICIDADE E CONTINUIDADE NORMATIVO-TÍPICA. Inexistente alteração substancial na descrição da conduta anteriormente narrada pelo novo tipo penal, que mantém a estrita correlação com as elementares anteriormente previstas pela lei revogada entre os crimes previstos: (a) nos antigos arts. 18 e 23, IV, da Lei 7.170/83 e no atual art. 359-L do Código Penal; e (b) no antigo art. 23, II, da Lei 7.170/83 e no delito previsto no art. 286, parágrafo único, do Código Penal. [...] 9. “Incitar a prática do crime de tentar impedir, com emprego de violência ou grave ameaça, o livre exercício de qualquer dos Poderes da União ou dos Estados”. Art. 23, IV, combinado com o art. 18, ambos da Lei 7.170/83. Autoria e materialidade comprovadas. Continuidade normativo-típica para o atual art. 359-L do Código Penal, em face da Lei 14.197/2021. IRRETROATIVIDADE IN PEJUS. Ultratividade da lei anterior no tocante ao preceito secundário do tipo penal (sanção). CONDENAÇÃO do réu DANIEL SILVEIRA nas penas do art. 18 da LSN, por duas vezes, em face do previsto no art. 5º, XL, da Constituição Federal, na forma do art. 71 do Código Penal. 10. Coação no curso do processo. Crime contra a Administração Pública (Título XI). Autoria e materialidade comprovadas. CONDENAÇÃO do réu DANIEL SILVEIRA nas penas do art. 344 do Código Penal, por três vezes, na forma do art. 71 do Código Penal. 11. AÇÃO PENAL PARCIALMENTE PROCEDENTE, com a condenação do réu como incurso nas penas do art. 18 da Lei 7.170/83 e art. 344 do Código Penal. [...] 13. Fixação de pena privativa de liberdade em 8 (oito) anos e 9 (nove) meses de reclusão, em regime inicial fechado, e 35 (trinta e cinco) dias-multa, o valor do dia-multa equivalente a 5 (cinco) salários mínimos, considerado o patamar vigente à época do fato, que deve ser atualizado até a data do efetivo pagamento (arts. 49, §§ 1º e 2º; e 60, caput, do CP), por força da acentuada culpabilidade do réu, da conduta social do réu, das circunstâncias em que cometidos os crimes e dos motivos para a prática delituosa. 14. Suspensão dos direitos políticos do condenado, enquanto durarem os efeitos da condenação, nos termos do art. 15, III da Constituição Federal. Perda do mandato parlamentar, em relação ao réu, nos termos do artigo 55, III, VI e VI, combinado com o § 3º, da Constituição Federal e art. 92 do Código Penal.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal 1044/DF. Processo n. XXXXX-31.2021.1.00.0000. Plenário. Julgado em 20/04/2022. Disponível em: <https://encurtador.com.br/dfull>. Acesso em: 12 jun. 2023. O deputado externalizou por meio de vídeos com ampla circulação nas redes sociais, manifestações que ultrapassaram o mero excesso verbal e que desbordaram da garantia constitucional conferida pela imunidade parlamentar. Para além da pena privativa de liberdade e de multa, o STF decretou a suspensão de direitos políticos e a perda de mandato parlamentar. Beneficiado com a “graça constitucional” por meio do Decreto presidencial de 21 de abril de 2022, Silveira concorreu no pleito de 2022 ao cargo de senador com o *status* de candidato *sub judice*, uma vez que recorrera da decisão de indeferimento de seu registro de candidatura pronunciada pela Corte Eleitoral do Rio de Janeiro (por 6 votos a 1), sob o fundamento de que o indulto extinguiu os efeitos primários da condenação, isto é, a execução da pena, mas não alcançava os efeitos secundários extrapenais, dentre os quais a sanção de inelegibilidade prevista na Lei Complementar 64/90 (artigo 1º, inciso I, alínea “e”), que se projeta por 8 anos após o cumprimento ou extinção da pena. Confirmada no TSE a decisão de piso, o feito transitou em julgado em 06 de outubro de 2022. BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. Registro de candidatura. Processo n. 0602080-79.2022.6.19.0000. Disponível em: <https://encurtador.com.br/hHW39>. Aceso em 12 jun. 2023.

vel que a crítica possa parecer -, busca-se construir medidas estatutárias para oferecer uma aplicação do teorema militante, a fim de dissuadir o excesso da conduta antidemocrática, caracterizado pela transposição dos limites impingidos pela ordem constitucional em cada país, como no caso de uso de violência para tomada do poder, de aniquilamento da ordem institucional e do regime democrático. A partir desse norte, propõe-se a incorporação das seguintes diretrizes:

- (i) a configuração das condutas antidemocráticas puníveis;
- (ii) as sanções para as condutas antidemocráticas;
- (iii) o rito processual intrapartidário;
- (iv) a competência para aplicação de sanção e os legitimados para deflagração do procedimento.

No que tange à configuração das **condutas** antidemocráticas puníveis, é preciso repisar que a mera crítica¹¹⁸⁰ ao regime democrático, aos agentes políticos constituídos e às instituições de garantia não atraem qualquer reprimenda¹¹⁸¹, tampouco de cunho militante, pois emergem de um ambiente plural e diverso, em que a liberdade de expressão, jungida às balizas legais, retroalimenta a ideia mesma de democracia, na linha de alteridade do discurso político, preconizada por Tércio Sampaio Ferraz Junior e Guilherme Borges:

Ouvir as diversidades desuniversaliza os sujeitos políticos, rompe com essencialismos, dando vazão à heterogeneidade e ao político, com toda a sua marca de desentendimentos nas relações sociais, permitindo a transformação da democracia de antagonismos entre inimigos para a noção democrática de agonismos entre adversários¹¹⁸².

¹¹⁸⁰ A respeito da não aceitação de críticas por quem exerce a função pública, o Supremo Tribunal Federal no caso brasileiro precisou: “Quem não quer ser questionado civicamente não pode propor-se a exercer funções para além dos umbrais da porta de casa. O que poderia ser objeto de indagação – em cada caso particularizado – seria atuação que transborde dos limites da expressão livre, tornando-se expressão de agressão. Jornalistas informam, criticamente ou não, mas exercem funções essenciais à democracia. Não se lhes há de opor limites que impeçam o livre exercício de sua atividade. Essa, aliás, é exercida em benefício de toda a sociedade, dos cidadãos que, livremente, querem ter notícias para se posicionar sobre o desempenho estatal”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 697. Rel. Min. Carmen Lúcia. Publicação no Diário de Justiça Eletrônico n. 143/2021, divulgado em 16/07/2021.

¹¹⁸¹ O regime jurídico brasileiro positivou a livre manifestação crítica, postulado insito à ideia de democracia, no art. 359-T do Código Penal: “Não constitui crime previsto neste Título a manifestação crítica aos poderes constitucionais nem a atividade jornalística ou a reivindicação de direitos e garantias constitucionais por meio de passeatas, de reuniões, de greves, de aglomerações ou de qualquer outra forma de manifestação política com propósitos sociais.”

¹¹⁸² FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio; BORGES, Guilherme R. **A superação do direito como norma**: uma revisão descolonial do direito brasileiro. São Paulo: Almedina, 2020, p. 14.

O excerto tem presente a ideia de antagonismo – a luta entre inimigos – e agonismo – a luta entre adversários –, que, no essencial, se ligam ao propósito de a política democrática construir opostos “que não sejam percebidos como inimigos a serem destruídos, mas como adversários, ou seja, pessoas cujas idéias são combatidas, mas cujo direito de defender tais idéias não é colocado em questão”¹¹⁸³. Trata-se, na visão de Chantal Mouffe de um sentido autêntico da tolerância liberal-democrática, que “não requer a condescendência para com idéias que opomos, ou indiferença diante de pontos de vista com os quais discordamos, mas requer, sim, que tratemos aqueles que os defendem como opositores legítimos”¹¹⁸⁴.

Criticar e ser criticado faz parte do agonismo democrático. As críticas, por vezes rudes e acintosas ao modo de funcionamento do regime, às instituições do Estado e aos agentes políticos contribuem em alguma medida com o aprofundamento do debate público, sobretudo em relação a temas sensíveis, e sob esse viés, “não ameaçam a liberdade de expressão, muito pelo contrário: são manifestações constitucionais desse direito”¹¹⁸⁵. O problema surge quando a crítica desborda os limites constitucionais da liberdade de expressão e degenera em autêntica agressão, como destacado no julgamento quanto ao uso de perfil em rede social para a disseminação de discurso de ódio no Brasil, cujo acórdão restou assim ementado:

PENAL E PROCESSUAL PENAL. UTILIZAÇÃO DE PERFIS NAS REDES SOCIAIS PARA A PROPAGAÇÃO DE DISCURSOS COM CONTEÚDO DE ÓDIO, SUBVERSÃO DA ORDEM E INCENTIVO À QUEBRA DA NORMALIDADE INSTITUCIONAL E DEMOCRÁTICA. ABUSO DO DIREITO DE LIBERDADE DE EXPRESSÃO. NECESSIDADE E ADEQUAÇÃO NO BLOQUEIO DE PERFIS PARA FAZER CESSAR A ATIVIDADE CRIMINOSA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A liberdade de expressão é consagrada constitucionalmente e balizada pelo binômio LIBERDADE E RESPONSABILIDADE, ou seja, o exercício desse direito não pode ser utilizado como verdadeiro escudo protetivo para a prática de atividades ilícitas. Não se confunde liberdade de expressão com impunidade para agressão. 2. Dessa maneira, uma vez desvirtuado criminosamente o exercício da liberdade de expressão, a Constituição Federal e a legislação autorizam medidas repressivas civis e penais, tanto de natureza cautelar quanto definitivas. 3. Agravo Regimental desprovido¹¹⁸⁶.

¹¹⁸³ MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, 2006, p. 174.

¹¹⁸⁴ Idem.

¹¹⁸⁵ PONTES, João Gabriel Madeira. **Democracia militante em tempos de crise**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 223.

¹¹⁸⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição n. 10391. Agravo Regimental. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno, julgado em 14/11/2022, divulgado em 13/02/2023, publicado em 14/02/2023.

Rogério Cunha e Ricardo Silveiras, na linha de André de Carvalho Ramos, fazem referência ao dilema sobre restringir ou não a liberdade de expressão, comparando o sistema jurídico ianque com o brasileiro: enquanto o primeiro adota uma concepção ultralibertária da liberdade de expressão, ou seja, como um fim em si mesma, não admitindo restrições, o segundo acolhe uma concepção instrumental dessa liberdade, jungida a limites *explícitos* (como a vedação ao anonimato, o direito de resposta, a indenização proporcional ao dano) e *implícitos* (ponderação com os demais direitos, que, no caso da invocação da liberdade de expressão para divulgação de ideias racistas constitui violação ao direito à igualdade), encarnando uma liberdade expressão responsável¹¹⁸⁷.

O vértice do dissenso entre os sistemas está na prefixação de limites: tidos por indesejados pela tradição jurídica norte-americana e necessários pela tradição brasileira – um legado do *standard* europeu que experimentou os regimes nazista e fascista no século XX -, e absorveu a ideia de imposição de limites materiais à liberdade de expressão. Nuno Igreja Matos assim plasmou o posicionamento entre a tolerância ianque e a militância europeia na defesa da democracia:

A contraposição entre concepções **tolerantes e militantes** de democracia é habitualmente abordada por referência a duas tradições jurídicas muito distintas. **O direito norte-americano assume uma postura tolerante**, que se materializa numa prevalência da liberdade de expressão caracterizada pela hostilidade a restrições baseadas no conteúdo das expressões proferidas no espaço público. **A experiência europeia** e do TEDH, ao invés, aproxima-se de uma **abordagem militante na defesa dos ideais democráticos**, afirmando, *a priori* a existência de limites à liberdade de expressão no debate político e centrando a sua abordagem na identificação de conteúdos ideológicos excluídos do âmbito daquele direito fundamental e, bem assim, na densificação do teste de proporcionalidade de uma eventual intervenção restritiva¹¹⁸⁸(grifo nosso).

Alinhado à ideia de defesa militante da democracia, que impõe limites à liberdade de expressão, é forçoso reconhecer que o excesso da conduta antidemocrática a ser reprimido, é aquele que desborda do nível da crítica e avança para o nível da concretização de tipos penais. Em um sistema jurídico orientado para a democracia, o direito penal é colocado em marcha quando detectado o abuso no exercício da

¹¹⁸⁷ CUNHA, Rogério Sanches; SILVARES, Ricardo. **Crimes contra o Estado Democrático de Direito**. 2ed. Salvador: Juspodivm, 2022, p. 81.

¹¹⁸⁸ MATOS, Nuno Igreja. Discursos políticos e direito penal: a posição referente do direito fundamental à liberdade de expressão e os crimes de expressão política. **Revista Anatomia do crime**, [s./l.], n. 6, 2017, p. 102.

liberdade de expressão. Na América Latina, o Brasil é um caso emblemático dessa marcha, considerando a avalanche de inquéritos policiais para apurar um extenso catálogo de crimes contra as instituições democráticas no período de 2019-2023, cujo ápice se deu em 08 de janeiro de 2023 com a tentativa de golpe de Estado e a prisão em flagrante de executores, incitadores, apologistas, financiadores e autores intelectuais.

É preciso frisar a esse respeito que o matiz da violência pode ser acoplado à conduta criminosa de diferentes formas, como um elemento do tipo penal ou causa de aumento de pena ou agravante do delito, assumindo diferentes espectros: desde violência física e psicológica até violência política. Nesse ponto, inscreve-se a preocupação com a disseminação de discurso de ódio (*hate speech*) e de notícias fraudulentas, disseminadas em massa com potencial lesivo (*fake news*) em contextos políticos nos quais o impulsionamento de postagem incitadora ou apoiadora a um determinado fim antidemocrático cria um risco iminente de explosão de violência.

A incitação pública dirigida a um número indeterminado de pessoas, conduta tipificada no art. 286 do Código Penal brasileiro, se trata de um “delito de clima”, que viceja em um ambiente de propagação de ódio, e para o qual não se exige uma forma específica de execução:

Estamos diante de *delito de clima*, assim chamado por criar uma atmosfera favorável à prática de crimes ou à propagação do ódio. Situa-se na categoria dos crimes de expressão política, desenvolvida pela doutrina alemã e italiana, orientando-se, pela sua composição típica, para a punição de determinadas formas de expressão situadas no espaço público aberto, a que presida uma determinada motivação política que o legislador enquadra como lesiva de bens públicos¹¹⁸⁹.

Punir a incitação à conduta criminosa e a apologia de fato criminoso ou de autor de crime, em um ambiente que instila ódio, é medida necessária para evitar que outro crime, em concurso com a incitação ou com a apologia, seja cometido e perturbe a paz pública. Em ambos os casos, a incitação e a apologia, em um contexto de instabilidade democrática, são condutas potencialmente aptas a desencadear uma onda de violência generalizada na sociedade.

Não se desconhece que as condutas praticadas sob o pálio da violência são aquelas que imprimem maior lesividade ao bem jurídico protegido - a soberania na-

¹¹⁸⁹ CUNHA, Rogério Sanches; SILVARES, Ricardo. **Crimes contra o Estado Democrático de Direito**. 2ed. Salvador: Juspodivm, 2022, p. 73.

cional, as instituições democráticas, o regular funcionamento das instituições democráticas no processo eleitoral, o regular funcionamento dos serviços essenciais e a cidadania, dentre outros bens jurídicos, que, no caso brasileiro, estão involucrados sob o rótulo de “crimes contra o Estado Democrático de Direito”; na Argentina, como “delitos contra os poderes públicos e a ordem constitucional”; no Paraguai, simplesmente, como “atos puníveis contra o Estado”; no Uruguai, duplamente como “delitos contra a soberania do Estado, contra os Estados estrangeiros, seus chefes ou representantes” e “delitos contra a paz pública”; e na Bolívia, como “delitos contra a segurança do Estado”.

Nesse cenário, em que as condutas antidemocráticas absorvidas pelo direito penal estão plasmadas nos códigos de cada país e categorizadas segundo a rotulagem de cada sistema jurídico, a missão conferida ao estatuto partidário seria a de inscrever as sanções disciplinares intermédias na gradação advertência/expulsão, configurando, nesse ponto a aplicação do teorema militante. Não se pode olvidar que, no caso concreto, seria necessário antes de aplicar, positivar no estatuto (i) as condutas ou fazer referências a elas, caso tipificadas criminalmente; (ii) as sanções; e (iii) os seus destinatários, na linha do que dispõe o art. 23 § 1º, da Lei de Partidos Políticos brasileira: “Filiado algum pode sofrer medida disciplinar ou punição por conduta que não esteja tipificada no estatuto do partido político”. Sob essa ordem de ideias, formulam-se as seguintes propostas:

- 1) A suspensão do registro de filiação partidária do filiado condenado criminalmente. A condenação criminal enseja a suspensão de direitos políticos, enquanto perdurar os efeitos da sentença condenatória. Não se pode admitir que o filiado atente violentamente contra a democracia e possa desfrutar de uma vida partidária ativa. Trata-se de um ajuste lógico entre a vedação temporária ao exercício de direitos políticos – *ius honorum* e *ius suffragii*, na medida em que a suspensão o impede de participar ativamente na escolha de candidatos (impedido de votar) e de se lançar candidato (inelegível)¹¹⁹⁰, contudo, no âmbito interno, o filiado-condenado tem vida

¹¹⁹⁰ Não se desconhece a legislação brasileira (art. 16 da Lei n. 9.096 de 19/09/1995) nem a jurisprudência do TSE brasileiro no sentido de que somente quem estiver no pleno gozo de seus direitos políticos poderá se filiar a partido político e que, a suspensão de tais direitos implica a

automática suspensão da filiação partidária por igual período, circunstância que interdita o cidadão com direitos políticos suspensos de exercer cargos de natureza política ou de direção dentro da agremiação partidária, conforme acórdão proferido no Registro de Partido n. 305/DF, Processo TSE n. 29782-39.2006.6.00.0000, rel. min. Luciana Lóssio, publicado no Diário de Justiça eletrônico de 16/09/2014, assim ementado: "PETIÇÃO. PARTIDO DA REPÚBLICA (PR). ALTERAÇÕES ESTATUTÁRIAS. REGISTRO. DEFERIMENTO PARCIAL. 1. O partido político é obrigado a observar, na elaboração de seu programa e estatuto, as disposições constitucionais e as da Lei dos Partidos Políticos. 2. Aquele que se encontra com os direitos políticos suspensos deverá ter a filiação partidária suspensa (*sic*) por igual período, não poderá praticar atos privativos de filiado e não poderá exercer cargos de natureza política ou de direção dentro da agremiação partidária. 3. Pedido deferido parcialmente". Na hipótese de suspensão de direitos políticos, o tempo anterior de filiação partidária é considerado para o fim de cumprimento do prazo de filiação como condição de elegibilidade, conforme entendimento fixado no Recurso Ordinário Eleitoral n. 0600807-44.2022.6.09.0000, rel. min. Carlos Horbach, publicado no Diário de Justiça eletrônico de 07/11/2022. Interessa registrar que, mesmo diante de vedação expressa à filiação de quem não esteja no pleno gozo de seus direitos políticos - uma proibição que nasceu com a Lei de Partidos Políticos em 1995, portanto há quase 30 anos -, e de entendimento pacificado pela Corte Superior ao longo desse mesmo período, por vezes, aportam ao Judiciário diversos casos em que os filiados com direitos políticos suspensos, de fato, não se afastaram do partido, ao contrário, postulam, dirigem, convocam e praticam atos partidários, como nos pleitos municipais de 2012 (filiação de candidato condenado) e de 2020 (convenção presidida por filiado condenado). No primeiro, o candidato se filiou ao partido na vigência da suspensão de direitos políticos decorrente de condenação criminal, a fim de se candidatar ao cargo de vereador, e o registro de filiação foi declarado nulo, conforme se observa no acórdão ementado adiante: "ELEIÇÕES 2012. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATO. VEREADOR. INDEFERIMENTO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE FILIAÇÃO PARTIDÁRIA. CONDENAÇÃO CRIMINAL. PORTE ILEGAL DE ARMA DE FOGO. TRÂNSITO EM JULGADO. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS. ARTIGO 15, INCISO III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DESPROVIMENTO. 1. Hipótese em que, estando o Recorrente com os direitos políticos suspensos na oportunidade da filiação, em decorrência de condenação criminal transitada em julgado, e não havendo notícia do cumprimento ou extinção da pena, não poderia ele atender ao requisito da filiação partidária no prazo de um ano antes do pleito. 2. Nos termos do artigo 16 da Lei nº 9.096/95, só pode filiar-se a partido político o eleitor que estiver no pleno gozo dos direitos políticos. Portanto, é nula a filiação realizada durante o período em que se encontram suspensos os direitos políticos em decorrência de condenação criminal transitada em julgado. Precedentes. 3. "Na linha da jurisprudência deste Tribunal e até que o Supremo Tribunal Federal reexamine a questão já admitida sob o ângulo da repercussão geral, a condenação criminal transitada em julgado é suficiente para atrair a incidência da suspensão dos direitos políticos, independentemente do fato de a pena privativa de liberdade ter sido posteriormente substituída pela restritiva de direitos" (REspe nº 398-22/RJ, Rel. Ministro HENRIQUE NEVES, julgado em 7.5.2013). 4. Padece do indispensável prequestionamento a alegada ofensa ao artigo 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 64/90, bem como a assertiva de que a relação dos crimes previstos na Lei Complementar nº 64/90 é taxativa e não inclui os crimes previstos na Lei nº 10.826/2003 (Súmulas 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal). 5. Decisão do Regional que se embasou no posicionamento vigente do TSE e do STF, atraindo a incidência da Súmula 83 do Superior Tribunal de Justiça. 6. Recurso especial desprovido." Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral 11450/MS, Processo n. n. 114-50.2012.6.12.0009, rel. min. Laurita Vaz, Acórdão de 06/08/2013, publicado no Diário de Justiça Eletrônico de 26/08/2012. No segundo caso, trata-se de filiado que dirige a agremiação, apesar de condenação criminal, restando o acórdão proferido pela Corte Eleitoral de Goiás, assim ementado: "ELEIÇÕES 2020. RECURSO ELEITORAL. DRAP. COLIGAÇÃO PARTIDÁRIA. CONVENÇÃO PARTIDÁRIA CONVOCADA E PRESIDIDA POR PESSOA COM DIREITOS POLÍTICOS SUSPENSOS. NULIDADE DO ATO DE CONVENÇÃO. PRECEDENTES DO TSE. RECURSO NÃO PROVIDO. 1. A regularidade das convenções para escolha de candidatos consiste em matéria de ordem pública, cognoscível até mesmo de ofício pelo juiz eleitoral designado para os registros de candidatura, porquanto pode vir a atingir a higidez do processo eleitoral. 2. De acordo com a jurisprudência do TSE, '[a] suspensão de direitos políticos implica a automática suspensão da filiação partidária por igual período, circunstância que interdita o cidadão privado de seus direitos políticos de exercer cargos de natureza política ou de direção dentro da agremiação partidária' (RGP nº 305/DF, Rel. Min. Luciana Lóssio, DJe de 16.9.2014). 3. A mencionada

política intensa e agasalhada pela legenda. É cediço que apenas os casos notabilizados pela mídia, sobretudo quando envolvem o cometimento de crime, são os que, imediatamente suscitam medidas disciplinares contra o filiado, costumeiramente a expulsão, para conferir um *branding* positivo à legenda, evitando que a imagem do partido se confunda com a de seu filiado. Os casos não publicizados em plataformas digitais e ou na mídia tradicional permanecem à sombra. E pela sombra, o condenado se mantém atado ao seu partido, professa sua doutrina, beneficia-se, direta ou indiretamente de recursos públicos da legenda, participa e atua em marchas cívicas em defesa da pessoa coletiva que o sustenta politicamente, e à custa da imagem da legenda, alcança alguma projeção política. Segundo levantamento de Manuel Aragón¹¹⁹¹, o sistema jurídico eleitoral dos países da América Latina absorveu a condenação criminal como causa de suspensão de direitos políticos. Esse delineamento jurídico presente nos países da região facilita, portanto, a absorção e replicação dessa medida de cunho militante nos estatutos dos partidos políticos latino-americanos.

- 2) A proibição de o filiado condenado acessar os postos de direção executiva do órgão partidário. Por meio dessa proposição, como consequência da condenação com suspensão de direitos políticos, não poderá o filiado tomar parte da cúpula diretiva do partido, enquanto perdurar os efeitos da sentença condenatória. Além de participar ativamente como filiado, professar a doutrina da legenda, beneficiar-se, direta ou indiretamente de recursos públicos a ela destinados, não se pode admitir que um filiado-condenado ganhe visibilidade na posição de líder do partido, ou tenha, de alguma forma, sua imagem associada à da legenda. Ainda que não integre a direção, como no caso de filiado titulado como “Presidente de Honra” —,

irregularidade não constitui questão meramente formal, dada a relevância da legitimidade exigida à realização dos atos partidários que repercutem diretamente nos pleitos eleitorais, conforme art. 35, I, c, da Resolução TSE nº 23.609/2019. 4. Recurso Eleitoral improvido”. Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins. Recurso Eleitoral n. 0600080-04.2020.6.27.0017, rel. Ana Paula Brandão Brasil, publicado no Diário de Justiça Eletrônico de 03/11/2020.

¹¹⁹¹ ARAGÓN, Manuel. Derecho electoral: sufragio activo y pasivo. In: NOHLEN, Dieter; ZOVATTO, Daniel; OROZCO, Jesús; THOMPSON, José (comps.). **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**. 2 ed. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007.

a medida propõe uma revisão dessa outorga em casos que tais, dado não ser possível adentrar na esfera privada de o agraciado se abster de usar um título que lhe fora legitimamente outorgado.

- 3) A destituição do cargo de direção se ocupado ao tempo da condenação. Trata-se de uma medida homóloga inspirada na Lei Estatutária colombiana n. 1.475 de 14 de julho de 2011, que elenca no art. 10 as condutas sujeitas à destituição do cargo de direção (ou suspensão por até 3 meses), dentre as quais as descritas no algarismo 8 (praticar atos classificados como crimes contra mecanismos de participação democrática; contra a administração pública; contra a existência e a segurança do Estado; contra o regime constitucional e jurídico; contra a humanidade; ou relacionados a atividades de grupos armados ilegais ou do narcotráfico). Como justificado na primeira formulação, a exposição midiática do condenado como dirigente partidário, pode ser motivo suficiente para levar a cúpula do partido a “cortar na própria carne” e destituir o filiado-condenado do cargo de direção.

Tendo como norte a aplicação das sanções levantadas acima, propõe-se a adoção do rito processual já existente no âmbito intrapartidário para aplicação de medida disciplinar, que delimite as fases, os prazos e a forma, a fim de que as condutas antidemocráticas puníveis sejam examinadas pelos órgãos competentes, obedecido o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa com os meios e recursos a ela inerentes, respeitada a autonomia partidária e as garantias processuais constitucionais e legais.

Em relação à competência para aplicação de sanção e aos legitimados para deflagração do procedimento, não destoando do encaminhamento processual próprio de cada legenda para casos da mesma natureza, são legitimados a ocupar o polo ativo, os membros da legenda e qualquer cidadão, perante o órgão colegiado intrapartidário competente em matéria disciplinar para processar e julgar o feito, admitido recurso, caso exista essa possibilidade ao órgão de cúpula do partido.

Em suma, as propostas estatutárias plasmadas nesta seção, consideram o partido político como uma instituição de garantia democrática que goza de autonomia para inserir em sua carta orgânica normas de disciplina partidária, que contem-

plam em alguma medida, aplicações militantes da teoria de Loewenstein, no intuito de dissuadir a prática de condutas antidemocráticas criminosas, perpetradas por seus filiados.

5.2 Formulação de proposições de *lege ferenda* em países latino-americanos

A partir desta seção, serão conhecidas as proposições para assimilação da teoria militante em diplomas normativos já existentes nos países da região, que tais: a Lei orgânica de partidos políticos, a Lei de inelegibilidades, a Lei sobre o processo eleitoral, o Código Eleitoral e o Código Penal. O caso brasileiro é paradigmático por dispor de um arcabouço legal compartimentado, no qual é possível, didaticamente, identificar cada uma dessas leis e, dentro delas, as seções que admitem alguma aplicação militante, enquanto outros países da região tratam de um tema ou outro, isoladamente ou condensam a organização e o funcionamento partidários, o regime de inelegibilidades e o processo eleitoral em uma norma involucradora.

Por essa razão, as proposições aqui ventiladas serão conduzidas a partir da tipagem normativa brasileira¹¹⁹², conquanto seus fundamentos de base possam inspirar ou ser incorporados em aplicações idênticas ou assemelhadas ao regulamento partidário de cada país. Adverte-se, desde logo, que a sanção de dissolução forçada de uma grei partidária é considerada a *ultima ratio* - na linha das “Diretrizes sobre a proibição e dissolução de partidos políticos e medidas análogas” já referidas em outras seções -, e destinada à repressão de condutas antidemocráticas extremamente lesivas, como se verá adiante.

Não obstante a normatização pela via legislativa ser o mote desta seção, nada obsta a que os estatutos partidários prevejam sanções disciplinares, no âmbito *interna corporis*, aos seus dirigentes e filiados que atuarem contra a democracia, à vista do que dispõe o art. 23 § 1º, da Lei de Partidos Políticos brasileira, não destoante da legislação plasmada no continente: “Filiado algum pode sofrer medida disci-

¹¹⁹² É preciso registrar que tramitam dois Projetos de Lei na Câmara dos Deputados que focalizam o enquadramento das condutas antidemocráticas no rol de crimes hediondos. O Projeto de Lei n. 1009/2022 busca emoldurar os crimes contra o Estado Democrático de Direito nesse rol, enquanto o Projeto de Lei n. 1851/2023 defende a inclusão de apenas dois crimes nessa lista: a abolição violenta do Estado Democrático de Direito, e o golpe de Estado, previstos nos artigos 359-L e 359-M, respectivamente. Confira a íntegra no Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>. Acesso em: 26 abr. 2023.

plinar ou punição por conduta que não esteja tipificada no estatuto do partido político”.

Na mesma toada, a proposta de *lege ferenda* caminha em paralelo ao exercício do poder regulamentar dos órgãos eleitorais (judiciais ou administrativos, conforme o regime jurídico adotado em cada país) responsáveis pela administração do processo eleitoral (e aplicação de sanção às agremiações). Assim, as propostas aqui desenhadas não obstam a que tais órgãos incorporem outras ferramentas da democracia militante ou aperfeiçoem as que forem construídas pelo parlamento.

A primeira proposta para combater o excesso antidemocrático por meio da aplicação da teoria militante diz respeito à alteração na Lei de Partidos Políticos. No caso brasileiro, sugere-se a alteração na Lei n. 9.096 de 19 de setembro de 1995, para acrescentar o inciso V ao art. 28, que determina o cancelamento do registro civil e do estatuto do partido contra o qual fique provado ter cometido quaisquer crimes contra o Estado Democrático de Direito, ou no caso argentino, o cometimento de “delitos contra os poderes públicos e a ordem constitucional”, denominados no Paraguai como “atos puníveis contra o Estado”, separados em duas classes no Uruguai – “delitos contra a soberania do Estado, contra os Estados estrangeiros, seus chefes ou representantes” e “delitos contra a paz pública”; e na Bolívia, os delitos rotulados “contra a segurança do Estado”.

A respeito da possibilidade jurídica de o partido político figurar como sujeito ativo de crime, toma-se como referência o art. 3º e seguintes da Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, pioneira na inserção da responsabilidade penal da pessoa jurídica no Direito brasileiro, que assim descreve a responsabilização penal de pessoa jurídica por crime ambiental:

Art. 3º **As pessoas jurídicas serão responsabilizadas** administrativa, civil e **penalmente** conforme o disposto nesta Lei, **nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal** ou contratual, ou de seu órgão colegiado, **no interesse ou benefício da sua entidade**.

Parágrafo único. A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, co-autoras ou partícipes do mesmo fato.

Art. 4º Poderá ser desconsiderada a pessoa jurídica sempre que sua personalidade for obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente (grifos nossos).

E ainda prevê as seguintes sanções no art. 22:

Art. 22. As penas restritivas de direitos da pessoa jurídica são:

I - **suspensão parcial ou total de atividades**;

II - interdição temporária de estabelecimento, obra ou atividade;

III - **proibição de** contratar com o Poder Público, bem como **dele obter subsídios, subvenções ou doações**.

§ 1º A suspensão de atividades será aplicada quando estas não estiverem obedecendo às disposições legais ou regulamentares, relativas à proteção do meio ambiente.

§ 2º A interdição será aplicada quando o estabelecimento, obra ou atividade estiver funcionando sem a devida autorização, ou em desacordo com a concedida, ou com violação de disposição legal ou regulamentar.

§ 3º A proibição de contratar com o Poder Público e dele obter subsídios, subvenções ou doações **não poderá exceder o prazo de dez anos** (grifos nossos).

A justificativa cinge-se, portanto, ao fato de que, embora uma legenda partidária possa figurar, em tese, como sujeito ativo dos crimes descritos no Título XII do Código Penal brasileiro (crimes contra a soberania nacional, contra as instituições democráticas, contra o funcionamento das instituições democráticas no processo eleitoral, contra o funcionamento dos serviços essenciais), não existe qualquer repercussão de uma eventual condenação em sua esfera política. A *raison de vivre* de um partido é a sua atividade política, de modo que, uma condenação criminal da legenda, assim como ocorre no caso da pessoa natural, deve implicar o afastamento do condenado da arena política.

A segunda proposta cuida de alteração à Lei de Inelegibilidades. No Brasil, recomenda-se a alteração à Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990, para acrescentar o item 11, à alínea "e" do inciso I, do art. 1º, que torna inelegível para qualquer cargo, os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, por crimes contra o Estado Democrático de Direito.

Trata-se de hipótese acoplada a um rol temático diversificado de bens jurídicos protegidos, como nos crimes contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público; contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência; contra o meio ambiente e a saúde pública; crimes eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade; abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública; de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos; de redução à condição análoga à de escravo;

contra a vida e a dignidade sexual; e praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando.

A alteração do dispositivo se justifica diante da lesividade provocada pela conduta criminosa dirigida aos bens jurídicos inscritos no Título XII do Código Penal: a soberania do país, o Estado Democrático de Direito, a intangibilidade do processo eleitoral, precisamente a lisura e a regularidade do serviço eleitoral, e o funcionamento dos serviços essenciais. Todo cidadão deve ter como norte de sua conduta o respeito ao Estado Democrático de Direito e a todos os bens jurídicos nele envolvidos. Em se tratando de pessoa que pretenda se candidatar, essa é uma regra de ouro a ser observada, de maneira que sua violação deve importar um período de inelegibilidade diferenciado do ordinário.

A terceira proposta versa sobre alteração no Código Penal. No caso brasileiro, preconiza-se a alteração do Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940, para acrescentar o parágrafo único ao art. 359-N que inscreve causa de aumento de pena se o crime for praticado por dirigente de partido político. O art. 359-N traz as condutas de “impedir” ou “perturbar” a eleição ou a aferição de seu resultado, mediante violação indevida de mecanismos de segurança do sistema eletrônico de votação estabelecido pela Justiça Eleitoral, apenadas com reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa. O parágrafo único que se pretende inscrever no art. 359-N trata de causa de aumento de pena de um terço até metade se o crime for cometido por dirigente de partido político, podendo oscilar o acréscimo de 1 a 2 anos na pena mínima, e de 1 ano e 6 meses a 3 anos na pena máxima, *in abstracto*.

A justificativa aqui se conecta com a lançada na proposta anterior. Todo cidadão deve ter como norte de sua conduta o respeito ao Estado Democrático de Direito e a todos os bens jurídicos nele envolvidos. Tratando-se o partido político de instituição essencial ao funcionamento da democracia e mesmo uma instituição-garante do regime, não se pode admitir como lícita a conduta de seu dirigente voltada a impedir ou a perturbar a eleição ou a aferição de seu resultado, mediante violação indevida de mecanismos de segurança do sistema eletrônico de votação estabelecido pela Justiça Eleitoral.

A quarta proposta contempla nova alteração no Código Penal. No âmbito doméstico, sugere-se transformar o parágrafo único do art. 286, que trata da incitação ao crime, em §1º e acrescentar o §2º que insere causa de aumento de pena se a

conduta descrita na cabeça do art. 286 – incitar, publicamente, à prática de crimes - for praticada por dirigente de partido político, passando a pena de detenção, de 3 a 6 meses, ou multa, a sofrer aumento de um terço até metade, representando um acréscimo de 1 a 2 meses na pena mínima, e de 1 mês e 15 dias a 3 meses na pena máxima, *in abstracto*.

Conquanto não se trate de tipo penal inserido no rol dos crimes contra o Estado Democrático de Direito, trata-se de crime estampado no Título IX, do Código Penal, contra a paz pública. Tratando-se o partido político de instituição essencial ao funcionamento da democracia e mesmo uma instituição-garante do próprio regime, não se pode admitir que o dirigente partidário, pessoa que desempenha cargo de influência sobre os filiados e mesmo de representação jurídica e política da agremiação incite, publicamente, à prática de crimes, quaisquer que sejam eles, podendo mesmo, em tese, tratar-se de tipos penais inscritos no rol de crimes contra o Estado Democrático de Direito.

A quinta proposta contempla nova alteração no Código Penal. No âmbito doméstico, sugere-se acrescentar um parágrafo único ao art. 287, que trata da apologia de crime ou de criminoso, para inserir causa de aumento de pena se a conduta descrita na cabeça do referido artigo – fazer, publicamente, apologia de fato criminoso ou de autor de crime - for praticada por dirigente partidário, passando a pena de detenção, de 3 a 6 meses, ou multa, a sofrer aumento de um terço até metade, resultando em acréscimo de 1 a 2 meses na pena mínima, e de 1 mês e 15 dias a 3 meses na pena máxima, *in abstracto*.

A justificativa para imprimir o aumento de pena à conduta de dirigente partidário que faz, publicamente, apologia de fato criminoso ou de autor de crime está intimamente relacionada à violação da paz pública, um bem jurídico involucrado no Título IX, do Código Penal. Não se pode admitir que o dirigente partidário, que goza de prestígio político e de influência entre os seus correligionários possa fazer, publicamente, apologia de fato criminoso, inclusive de crimes inscritos no rol do Título XII, principalmente porque em se tratando de pessoa pública, política e influente, sua conduta tem o potencial de contaminar seus filiados, induzindo-os a reproduzir o conteúdo apologista. Não parece razoável que, sob tais circunstâncias, o dirigente partidário deva receber a mesma reprimenda de quem não goza dessa qualidade de pessoa pública, política e influente. Se tomado em conta que a imagem da legenda,

inarredavelmente, é maculada pela conduta criminosa de seu dirigente, imprime-se mais uma justificativa para o aumento de pena sugerido.

Não se pretende com as propostas aqui levantadas, alimentar ilusões frívolas quanto à erradicação de condutas antidemocráticas encampadas por partidos políticos e seus agregados. A advertência de Loewenstein é clara a esse respeito: “Nenhum movimento espiritual pode, a longo prazo, ser suprimido apenas por medidas legislativas [...], no máximo, pode ser apenas abrandado”¹¹⁹³. Nesse rumo, a verve propositiva se liga ao aperfeiçoamento das sanções a esses atores, a fim de que, por meios legais, sejam jungidos a transitar na arena política segundo as diretrizes impostas pelo Estado Democrático de Direito. No quadro adiante, estão plasmadas as proposições.

¹¹⁹³ LOEWENSTEIN, Karl. *Militant Democracy and Fundamental Rights*, I, *op.cit.*, p. 431.

Quadro 19 – Propostas para aplicação da democracia militante: o regime jurídico brasileiro como paradigma

LEGISLAÇÃO	PROPOSIÇÃO	REDAÇÃO ATUAL	REDAÇÃO PROPOSTA
Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995)	Alteração da Lei nº 9.096 de 19 de setembro de 1995 para acrescentar o inciso V ao art. 28, que determina o cancelamento do registro civil e do estatuto do partido contra o qual fique provado ter cometido, por meio de seus dirigentes, quaisquer crimes contra o Estado Democrático de Direito.	Art. 28. O Tribunal Superior Eleitoral, após trânsito em julgado de decisão, determina o cancelamento do registro civil e do estatuto do partido contra o qual fique provado: I - ter recebido ou estar recebendo recursos financeiros de procedência estrangeira; II - estar subordinado a entidade ou governo estrangeiros; III - não ter prestado, nos termos desta Lei, as devidas contas à Justiça Eleitoral; IV - que mantém organização paramilitar.	Art. 28. O Tribunal Superior Eleitoral, após trânsito em julgado de decisão, determina o cancelamento do registro civil e do estatuto do partido contra o qual fique provado: I - ter recebido ou estar recebendo recursos financeiros de procedência estrangeira; II - estar subordinado a entidade ou governo estrangeiros; III - não ter prestado, nos termos desta Lei, as devidas contas à Justiça Eleitoral; IV - que mantém organização paramilitar; V – ter cometido quaisquer crimes contra o Estado Democrático de Direito ou contra a Paz Pública.

(continua)

LEGISLAÇÃO	PROPOSIÇÃO	REDAÇÃO ATUAL	REDAÇÃO PROPOSTA
Lei de inelegibilidades (Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990)	Alteração da Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990 para acrescentar o item 11, à alínea "e" do inciso I, do art. 1º, que torna inelegível, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 anos após o cumprimento da pena, o condenado por crimes contra o Estado Democrático de Direito.	Art. 1º São inelegíveis: I - para qualquer cargo: [...] e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes: 1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público; 2. contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência; 3. contra o meio ambiente e a saúde pública; 4. eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade; 5. de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública; 6. de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; 7. de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos; 8. de redução à condição análoga à de escravo; 9. contra a vida e a dignidade sexual; e 10. praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando;	Art. 1º São inelegíveis: I - para qualquer cargo: [...] e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes: 1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público; 2. contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência; 3. contra o meio ambiente e a saúde pública; 4. eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade; 5. de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública; 6. de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; 7. de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos; 8. de redução à condição análoga à de escravo; 9. contra a vida e a dignidade sexual; e 10. praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando; 11. contra o Estado Democrático de Direito.

(continua)

LEGISLAÇÃO	PROPOSIÇÃO	REDAÇÃO ATUAL	REDAÇÃO PROPOSTA
Código Penal (Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940)	Alteração do Código Penal para acrescentar o parágrafo único ao art. 359-N que insere causa de aumento de pena se o crime for praticado por dirigente de partido político	Art. 359-N. Impedir ou perturbar a eleição ou a aferição de seu resultado, mediante violação indevida de mecanismos de segurança do sistema eletrônico de votação estabelecido pela Justiça Eleitoral: Pena - reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa.	Art. 359-N. Impedir ou perturbar a eleição ou a aferição de seu resultado, mediante violação indevida de mecanismos de segurança do sistema eletrônico de votação estabelecido pela Justiça Eleitoral: Pena - reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa. Parágrafo único. Aumenta-se a pena de um terço até metade se o crime é cometido por dirigente de partido político.
	Alteração do Código Penal para transformar o parágrafo único do art. 286 em §1º e acrescentar o §2º que insere causa de aumento de pena se o crime for praticado por dirigente de partido político.	Art. 286 - Incitar, publicamente, a prática de crime: Pena - detenção, de três a seis meses, ou multa. Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem incita, publicamente, animosidade entre as Forças Armadas, ou delas contra os poderes constitucionais, as instituições civis ou a sociedade.	Art. 286 - Incitar, publicamente, a prática de crime: Pena - detenção, de três a seis meses, ou multa. §1º Incorre na mesma pena quem incita, publicamente, animosidade entre as Forças Armadas, ou delas contra os poderes constitucionais, as instituições civis ou a sociedade. §2º Aumenta-se a pena de um terço até metade se o crime é cometido por dirigente de partido político.
	Alteração do Código Penal para acrescentar o parágrafo único ao art. 287 que insere causa de aumento de pena se o crime for praticado por dirigente de partido político.	Art. 287 - Fazer, publicamente, apologia de fato criminoso ou de autor de crime: Pena - detenção, de três a seis meses, ou multa	Art. 287 - Fazer, publicamente, apologia de fato criminoso ou de autor de crime: Pena - detenção, de três a seis meses, ou multa. Parágrafo único. Aumenta-se a pena de um terço até metade se o crime é cometido por dirigente de partido político.

Fonte: Elaboração própria, 2023.

CONCLUSÕES

A democracia não nasce de geração espontânea. Deve ser conquistada e preservada, e, para isso, o ser humano deve mover todos os seus músculos. Conquistada, não pode ser mantida sem vigilância contínua, sem luta, pois do contrário, correrá o risco de desaparecer, a menos que nos preparemos para mantê-la e defendê-la. Essa é a ideia central de uma democracia defensiva, batizada *wehrhafte demokratie* ou *militant democracy* pelo jurista Karl Loewenstein e assimilada na América Latina como “democracia militante”.

O teorema de Loewenstein nasceu para defender a democracia de ameaças autoritárias tradicionais àquele tempo – nazista, fascista, comunista –, etiquetadas como “totalitárias”. Passadas mais de oito décadas, as ameaças à democracia se sofisticaram: são ambíguas, encarnadas em legendas antissistema e capitaneadas por líderes populistas. Percebe-se pela invocação ou pelo uso da violência para alcançar ou se manter o poder, que se trata de uma força política desleal, apta a minar a legitimidade do regime a que se opõe, e a derrubá-lo.

A defesa da democracia é um pacto de autossobrevivência de todo cidadão, de líderes políticos, de dirigentes partidários, dos poderes políticos constituídos, de instituições estatais e extraestatais involucrados sob o Estado Democrático de Direito. É certo, porém, que a realidade marcha por caminhos diversos e contraditórios, e por vezes, a mecânica das relações políticas, das crises econômicas e sociais escamoteiam esse compromisso e a democracia entra em declínio.

No estudo da teoria militante, não se pode fechar os olhos à interação jurídica e sociológica entre as produções acadêmicas de Karl Loewenstein e Karl Mannheim, que advogaram a salvaguarda da democracia contra seus inimigos a partir do abandono de uma posição passiva e da assunção de uma postura ativista direcionada à autoproteção da democracia. O jurista e o sociólogo convergiram em relação à inexistência de um *continuum* na defesa da democracia contra seus inimigos como uma herança cultural transmitida de uma geração para outra. Enquanto Mannheim depositava a crença na planificação democrática como uma estratégia necessária para vivificar o regime, Loewenstein propugnava a adoção de medidas de cunho defensivo, agudas e robustas para combater o mal antidemocrático.

Como já plasmado na seção prefacial deste trabalho, governos eleitos podem ameaçar a liberdade, violar normas constitucionais e enfraquecer paulatinamente o regime, sem que os atores sociais reajam a tais violações ou ainda que as percebam, se mostrem incapazes de avaliar as consequências dessas ações ou se deem conta de que já estão na *eleventh hour* para esboçar qualquer reação. É que os arranjos autoritários do século XXI descortinam um leque de possibilidades de penetração silenciosa (ou pouco ruidosa) do mal antidemocrático, encarnado em três forças políticas principais: (i) o populismo; (ii) o extremismo; e (iii) o autoritarismo, abrangendo a construção de um edifício constitucional legitimador da democracia iliberal (a exemplo do constitucionalismo abusivo e do constitucionalismo autoritário); a construção de um arranjo institucional favorável à competição injusta pelo poder (autoritarismo competitivo); e o uso de práticas governamentais chanceladas pelo Estado de Direito para fins antidemocráticos (autoritarismo furtivo).

O mal antidemocrático disseminado por forças de cariz populista, extremista e autoritário encontra substrato para o seu desenvolvimento nas democracias latino-americanas, alimentados pela ambiência da desigualdade social e da instabilidade política. Um desafio comum, no continente, é a superação do estágio acentuado de desigualdade social, no qual, de um lado, os regimes de acúmulo de riqueza fomentam a marginalização e a exclusão, e de outro, o Estado se retrai na constituição de uma institucionalidade social e reduz o seu tamanho. Inarredavelmente, as promessas não cumpridas de justiça social degeneram em aversão ao regime. Em meio à pobreza e à desigualdade, está a difícil tarefa de alcançar a estabilidade política em uma região hiperpresidencial marcada por conflitos resolvidos à base de *muerte cruzada*, *impeachment*, *juicio político* e *vacancia*, instrumentos acionados para destituir, antecipadamente, o órgão Executivo quando solapada sua base de sustentação parlamentar.

No que tange aos partidos políticos, é preciso sublinhar que a construção de um arcabouço jurídico às legendas latino-americanas e a incorporação das siglas nas Constituições latino-americanas importam para a dinâmica democrática na região, na medida em que as regras jurídicas plasmadas na Constituição e em leis esparsas de cada país, além de instituir prerrogativas e limitações, orientam e reforçam a atuação das legendas para a conquista do poder pela via institucional em eleições livres, justas e competitivas.

Uma incursão histórica sobre a formação e consolidação dos partidos políticos latino-americanos dá conta da presença de características comuns em diferentes paisagens partidárias, no que tange às dissoluções sumárias de todas as siglas por governos ditatoriais, à perseguição ideológica ao partido comunista – uma constante na região no período pós-Segunda Guerra Mundial –, ao legalismo autoritário, à penetração do fascismo entre 1920-1930, sobretudo durante os anos de 1930, conhecida como a “década infame”, e às sucessivas reorganizações partidárias quando aberta a janela democrática nesses países nos anos seguintes a 1980.

A despeito de um passado hostil à existência partidária, não se ignora que as legendas latino-americanas congregam forças antidemocráticas fundadas não só na intolerância, no ódio, no extremismo e na discriminação, mas também na manutenção de estruturas internas estamentais. Tratando-se o partido político de uma instituição de garantia democrática, se traduz em um paradoxo professar a democracia e atacá-la ou tolerar que seus adeptos o façam, sobretudo quando o potencial para destruí-la advém de líderes eleitos sob plataformas partidárias.

No campo da experiência europeia com o mecanismo de dissolução forçada de legendas, merece registro a virada na interpretação do Tribunal Constitucional alemão, quase sete décadas após o banimento do partido socialista SRP e do partido comunista KPD: no julgamento do partido nacional-democrático NPD, a despeito de considerar que a agremiação neonazista tencionava não só abolir o regime democrático, como também substituir a ordem constitucional por um regime autoritário, o Tribunal Constitucional não dissolveu o NPD, sob o fundamento de que não havia risco potencial de a sigla obter sucesso em seus objetivos autoritários. Duas doses de proscrição (SRP e KPD) garantem a imunidade do regime ao mal antidemocrático? Por quanto tempo o sistema imunológico da democracia se manterá hígido? Mutações existem. Eis o cenário da proscrição partidária na Alemanha contemporânea: o passado de Weimar não parece tão assustador, nem a democracia de Loewenstein tão defensiva.

A Turquia é considerada um dos países europeus que utiliza com frequência a proscrição partidária fundamentada nos princípios da secularização e da unidade nacional, para combater as siglas que adotam o fundamentalismo islâmico e o separatismo curdo como plataforma política, à exceção do partido islâmico AKP, liderado pelo presidente Recep Erdoğan que, por desfrutar do carisma de seu

dirigente e da prerrogativa de ser ele quem deva indicar e demitir os juízes do Tribunal Constitucional, parece estar infenso a uma eventual sentença de proscrição.

A experiência com o manejo da dissolução partidária em Portugal apontou para duas constatações: (i) o banimento de partidos antidemocráticos, de forma preventiva não tem se confirmado, salvo no caso do FUP em que a decisão do Tribunal Constitucional favorável ao banimento considerou a preexistência de condenação criminal dos dirigentes partidários conectada à atividade terrorista; (ii) as agremiações quando passadas à clandestinidade articulam seu ressurgimento penetrando em outras siglas, ao contrário das paisagens turca e alemã, nas quais os proscritos refundam suas próprias agremiações.

O diagnóstico a respeito do levantamento do estado da arte da democracia militante, sob o formato da proscrição partidária, nos planos constitucional e infra-constitucional dos 15 países da América Latina (Equador, Peru, Argentina, Paraguai, Bolívia, Uruguai, México, Venezuela, Nicarágua, El Salvador, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Panamá e Brasil), apontou que na amostra, 14 países contemplam algum mecanismo de extinção partidária – cancelamento, perda, extinção, indeferimento de registro - presente nos seguintes países: Equador, Peru, Argentina, Paraguai, Bolívia, Brasil, México, Venezuela, Nicarágua, Colômbia, Costa Rica, Panamá, Guatemala e El Salvador. Não se identificou a existência de mecanismo dessa natureza no Uruguai, e em relação ao Panamá, Guatemala e El Salvador, esse mecanismo não se reveste de conteúdo militante, ou seja, está vinculado a causas marginais à defesa do regime democrático.

O formato padrão de aplicação do teorema militante na América Latina açambarca um variado leque de denominações “cancelamento de registro”, “cancelamento de personalidade jurídica”, “extinção partidária”, “perda de personalidade jurídica”. Destoando desse *standard*, a Costa Rica incorpora como instrumento de defesa democrática o indeferimento (ou “denegación”) de pedido de registro ou do pedido de renovação de registro das legendas que não respeitam os princípios da igualdade, da não-discriminação, da paridade nem o mecanismo de alternância na conformação da estrutura partidária.

Outro ponto está na regulação jurídica da extinção partidária vir plasmada em diplomas legais, tematicamente, variados: desde leis que tratam especificamente de

partidos políticos (Argentina, Colômbia, Uruguai, El Salvador, Brasil, México), até diplomas normativos que versam sobre o processo eleitoral (Nicarágua, Venezuela), sobre partidos políticos e eleições (Guatemala), sobre organizações políticas (Peru, Bolívia), sobre um universo multitemático – o Código da Democracia (Equador), sobre código eleitoral (Paraguai, Costa Rica, Panamá) e sobre reuniões públicas e manifestações (Venezuela), e sobre ódio, convivência pacífica e tolerância (Venezuela).

Na Argentina, os nomes de partidos políticos não podem fazer referência a nome de pessoas (naturais ou jurídicas), nem utilizar as palavras “argentino”, “nacional”, “internacional” ou derivadas. Na Nicarágua, é vedado o uso dos vocábulos “Nicarágua” e “Pátria” na denominação, emblema e símbolos partidários. Estas restrições não têm efeito direto sobre os programas e atividades dos partidos e são, portanto, essencialmente, formais.

Este não é o caso quando as denominações partidárias utilizam vocábulos que afetem ou possam afetar as relações internacionais do país, nem palavras que externem antagonismos raciais, de classes, religiosos ou induzem a provocá-los, como previsto na Argentina. Enxergam-se limites materiais nesse ponto. Trata-se de restrições materiais, ínsitas na semântica do nome. Assim, enquanto para os argentinos, proíbem-se os nomes de partidos com significados que afetem as relações internacionais do país ou que desgatilhem conflitos raciais, de classes ou religiosos, no Brasil, Equador, Peru, Bolívia e Uruguai não há vedação semelhante.

Na sistemática legislativa de alguns países, enunciam-se as vedações aos partidos políticos no piso constitucional, que são replicadas como causas de extinção ou cancelamento de registro partidário, no piso infraconstitucional, como ocorre no Paraguai e no Brasil, enquanto na Colômbia, as vedações e causas de extinção estão presentes em ambos os pisos e no Peru, minuciosamente descritas apenas no plano infraconstitucional.

No universo dos países investigados, o regime jurídico de extinção partidária no Peru é o que mais emula o paradigma alemão, que prevê a proibição de partidos que, nos seus objetivos ou por meio da conduta de seus membros, avalizada pelo partido, sejam suscetíveis de perturbar a ordem constitucional democrática livre ou de provocar a sua queda. No Peru, as agremiações devem perseguir como fins e objetivos a vigência e defesa do sistema democrático, de modo que os partidos não

alinhados a essa orientação sujeitam-se à declaração de ilegalidade por conduta antidemocrática, emanada pela Corte Suprema de Justiça, a requerimento do Ministério Público e do Defensor do Povo, cujos efeitos dizem respeito não só ao cancelamento do registro partidário, como também ao fechamento de suas sedes e à impossibilidade de obterem um novo registro.

No que tange à competência para aplicação da sanção de proscrição partidária, Brasil, Bolívia, Costa Rica e Paraguai cometem apenas à cúpula dos Tribunais Eleitorais tratar desse tema, enquanto é a Corte Constitucional quem cuida do banimento de legendas antidemocráticas no Peru. Na Argentina, a Justiça Federal com competência eleitoral decide a esse respeito, e em vários níveis de jurisdição, enquanto no Uruguai, sequer existe previsão nesse sentido. No caso de El Salvador, o Tribunal Supremo Eleitoral, no Panamá, o Tribunal Eleitoral e na Guatemala, o homônimo Tribunal Supremo Eleitoral, cuidam do cancelamento do registro partidário, por causas várias, não conectadas à prevenção ou repressão à conduta de legendas antidemocráticas.

Na Venezuela, compete a um organismo autônomo, o Conselho Nacional Eleitoral (CNE) o cancelamento da inscrição do partido, admitido recurso ao Tribunal Supremo de Justiça. No Equador e na Colômbia, cabe ao CNE homônimo, o cancelamento do registro das legendas antidemocráticas, assim como no México, compete a outro órgão autônomo, o Instituto Nacional Eleitoral (INE), e na Nicarágua ao Conselho Supremo Eleitoral (CSE) - a encarnação do Poder Eleitoral, um quarto poder instituído pela Constituição, ao lado dos três poderes clássicos - Executivo, Legislativo e Judiciário.

Como delineado acima, o Poder Judiciário e as Cortes Constitucionais ocupam o vértice do teorema militante na aplicação da medida de dissolução forçada de partidos políticos: a maioria dos países latino-americanos investigados comete a esse Poder e à Corte Constitucional, a tarefa de processar o cancelamento, extinção ou perda da personalidade jurídica de legendas antidemocráticas, na linha do que previu o estudo seminal da Comissão de Veneza, plasmado nas “Diretrizes sobre a proibição e dissolução de partidos políticos e medidas análogas”.

A Corte Constitucional brasileira assimilou outras medidas legais de natureza militante por ocasião dos ataques às instituições democráticas e ao sistema eletrônico de votação no período 2018-2022, dado que o teorema militante não diz respeito

apenas a um arsenal de ferramentas jurídicas de autodefesa da democracia, mas encerra, principalmente, uma postura institucional de autodefesa, fincada no julgamento da ADPF 572 no ano de 2020.

Nesse domínio, a aplicação da democracia defensiva, entre nós, apresenta pontos de *discrímen* em relação ao modelo inspiracional alemão: a assunção da defesa da democracia pelo Poder Judiciário; a repressão a forças políticas guindadas ao poder; a aplicação de medidas militantes com o processo eleitoral em curso e mesmo após; e a vindicação de uma “jurisprudência de crise”, a que esta tese não adere por se tratar de proposição calcada na interpretação da Constituição ao sabor das circunstâncias, ainda que extremadas e violentas.

Encerrado o exame do teorema de Loewenstein sob o formato da proscrição partidária nos 15 países investigados, e declinadas suas nuances no caso brasileiro, responde-se ao problema de pesquisa lançado no pórtico deste trabalho, com a assunção da hipótese de que a teoria da democracia defensiva (*militant democracy*) pode contribuir para a preservação das democracias latino-americanas, por meio de novas referências jurídicas para além da proscrição partidária, a fim de combater a ação de legendas antidemocráticas que transpassem os limites jurídicos da tolerância.

No que tange à construção de tais referências, não cabe em sede de conclusão, repisar cada uma delas, mas somente pinçar a essência da aplicação militante no âmbito em que foram plasmadas – o estatutário e o legiferante. Assim, no âmbito *interna corporis*, a autonomia partidária é a regra de ouro, um postulado ínsito à ideia de liberdade em um regime democrático, que deve, no entanto, conviver com a responsabilidade e com as balizas do Direito.

Nessa linha, filiado algum poderá sofrer medida disciplinar ou punição por conduta que não esteja tipificada no estatuto do partido político. A inscrição de sanções de natureza militante, que repercutem na restrição à participação política de filiado condenado (suspensão de registro de filiação, proibição de acessar os postos de direção partidária e destituição do cargo de direção se ocupado ao tempo da condenação) deve, portanto, vir plasmada na carta orgânica do partido, acoplada à descrição da conduta e de seus destinatários – filiados e dirigentes.

No plano legiferante, as propostas para combater o excesso antidemocrático por meio da aplicação da teoria militante importam o acréscimo de dispositivos em

leis que já existem, de maneira a criar um elo entre a conduta ofensiva aos bens jurídicos protegidos pelo Estado (a exemplo, no caso brasileiro, da soberania do país, do Estado Democrático de Direito, da intangibilidade do processo eleitoral, precisamente a lisura e a regularidade do serviço eleitoral, e do funcionamento dos serviços essenciais) e a sanção de natureza política correspondente, para além de reprimenda penal quando for o caso, sendo possível, alcançar além de dirigentes partidários e filiados, a responsabilização do próprio partido como sujeito ativo dos tipos penais examinados.

No essencial, as referências jurídicas plasmadas no levantamento do estado da arte da teoria militante e as propostas de incorporação de novos dispositivos em estatutos partidários e em leis preexistentes, vivificam a autoproteção da democracia, em face de excessos puníveis cometidos por legendas antidemocráticas, na medida em que (i) oferecem alternativas factíveis à proscrição dos partidos, considerada a *ultima ratio*; (ii) assumem natureza dissuasória, inibindo o excesso e induzindo à moderação e à reflexão sobre as consequências jurídicas e políticas das ações antidemocráticas; (iii) reprimem o abuso por meio de sanção conectada ao *main core* de todo partido – o âmbito político.

Um ponto deve ser gizado com firmeza. É preciso calibrar as medidas de cunho defensivo com as expectativas nutridas pelo órgão que responde por sua aplicação. As estratégias de defesa da democracia impulsionadas pela teoria militante não devem ser tomadas como a única medida ou como a mais contundente havendo outras, igualmente úteis, para combater a ação antidemocrática, assim considerada aquela que excede os limites constitucionais. É preciso ponderação e autocontenção, seja na escolha da ferramenta mais adequada e menos gravosa para o fim pretendido, seja na aplicação dessa ferramenta, seja no momento mesmo de decidir usar ou não a caixa de ferramentas.

REFERÊNCIAS

A BATALHA carioca. **O Jornal**, Rio de Janeiro, 20 dez. 1946, p. 3, edição 08174. Disponível em: http://memoria.bn.br/docreader/DocReader.aspx?bib=110523_04&pagfis=36549. Acesso em: 15 fev. 2023.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: é assim que funciona o Brasil?. Escola Superior do Ministério Público do Estado do Paraná; Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná. Vídeo. **Canal YouTube**. Data 23 set. 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=nvwFE6OeFel&feature=youtu.be>. Acesso em: 05 out. 2020.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1XiEKebTbGvSZ0OmtuPb0Qvt-vqWXGzH_j/edit. Acesso em: 31 mar. 2023.

ACCA, Thiago dos Santos. **Direitos sociais**: conceito e aplicabilidade. São Paulo: Almedina, 2019.

ACCETTI, Carlo Invernizzi; ZUCKERMAN, Ian. What's wrong with militant democracy? **Political Studies**, [s. l.], v. 65, n. 1, p. 182-199, 2017.

ACHEN, Christopher H.; BARTELS, Larry M.. **Democracy for realists**: why elections do not produce responsive government. Princeton: Princeton University Press, 2017.

ADRADOS, Francisco Rodríguez. **Nueva Historia de la Democracia**: de Sólon a nuestros días [recurso eletrônico]. Barcelona: Ariel, 2011.

ALBERT, Richard. **Constitutional Amendments**: Making, Breaking, and Changing Constitutions. Oxford University Press, 2019.

ALEMANHA. **Lei do Tribunal Constitucional Federal** (BVerfGG). Disponível em: <https://www.gesetze-im-internet.de/bverfgg/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

ALEMANHA. **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha**, de 23 de maio de 1949. Versão em português atualizada em set. 2020. Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2022.

ALEMANHA. **Tribunal Constitucional**. BVerfG, Judgment of the Second Senate of 18 of March 2003 -2 BvB 1/3 –paras. 1-43. Disponível em: https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/bs20030318_2bvb000101.html. Acesso em: 11 jan. 2022.

ALEMANHA. **Tribunal Constitucional**. BVerfG, Judgment of the Second Senate of 17 January 2017 - 2 BvB 1/13 -, paras., 1-1010. Disponível em:

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/EN/2017/01/bs20170117_2bvb000113en.pdf?__blob=publicationFile&v=2. Acesso em: 09 out. 2021.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. 20 anos da Constituição Brasileira de 1988: A Constituição foi capaz de limitar o poder? In: MORAES, Alexandre de. (coord.). **Os 20 Anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009, Cap. 6, p. 125-137.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. O Poder Constituinte. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 9, n. 1 p. 501-514, 2019. Disponível em: https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/5798/pdf_1. Acesso em: 29 dez. 2021.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. O Poder Legislativo na democracia Contemporânea: A função de controle político dos Parlamentos na democracia contemporânea. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 42 n. 168, out./dez, p. 7-17, 2005. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/168/ril_v42_n168_p7.pdf. Acesso em: 29 dez. 2021.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Inviolabilidade parlamentar**. São Paulo: Quartier Latin, 2020.

ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. **Estado de coisas inconstitucional no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro; GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. Constitucionalismo abusivo no Brasil: ficção ou realidade ? In: LORENCINI, Bruno César (org.). **Democracia e seus desafios no século XXI**. Londrina, Toth, 2021. v. I. Cap. 8, p. 203-227.

ANNUNZIATA, Rocío. La democracia exigente. La teoría de la democracia de Pierre Rosanvallon. **Andamios**, v. 13, n. 30, p. 39-62. Redalyc, 2016. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/628/62845862003.pdf>. Acesso em: 25 out. 2021.

AOS FATOS. Em 1.459 dias como presidente, Bolsonaro deu 6.685 declarações falsas ou distorcidas. Atualizado em 30 dez. 2022. Disponível em: <https://www.aosfatos.org/todas-as-declara%C3%A7%C3%B5es-de-bolsonaro/>. Acesso em: 13 fev. 2023.

ARAGÓN, Manuel. Derecho electoral: sufragio activo y pasivo. In: NOHLEN, Dieter; ZOVATTO, Daniel; OROZCO, Jesús; THOMPSON, José (comps.). **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**. 2 ed. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007

ARDITI, Benjamín. **Adiós a Stroessner**: La reconstrucción de la política en el Paraguay. Assunção: RP Ediciones, 1992. Disponível em: https://1arditi.files.wordpress.com/2012/10/arditi_adios_stroessner_small_1989.pdf.

Acesso em: 22 out. 2022.

ARENDT, Hanna. **Origens do totalitarismo**: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo. São Paulo: Companhia de Bolso, 2013.

ARGENTINA. **Constitución Nacional**. Disponível em: <https://www.congreso.gob.ar/constitucionParte1Cap1.php>. Acesso em: 11 abr. 2023.

ARGENTINA. **Ley orgánica de los partidos políticos**. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/interior/observatorioelectoral/normativa-electoral/normativa-electoral-nacional/ley-organica-de-los>. Acesso em: 11 abr. 2023.

ARISTÓTELES. **A Política**. Tradução de Nestor Vieira Chaves. Rio de Janeiro: Tecnoprint, s.d.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Tradução de Edson Bini. 2 ed. Bauru: Edipro, 2007.

ASSIS, Machado de. **A sereníssima república e outros contos**. São Paulo: FTD Educação, 2009.

ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. **Democracia representativa**: do voto e da maneira de votar. Rio de Janeiro: Typ. de G. Leuzinger & Filhos, 1893.

ÁVILA, Ariel. EL PAÍS. 20 mar. 2018. Los resultados del partido FARC en las legislativas colombianas. Disponível em: https://elpais.com/internacional/2018/03/20/colombia/1521506281_198402.html?event=go&event_log=go&prod=REGCRART&o=cerradoam.

AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

BALEEIRO, Aliomar. A Constituinte de 1946. In: BALEEIRO, Aliomar Baleeiro; SOBRINHO, Barbosa Lima. **A Constituição de 1946**. 3 ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

BAQUERO, Marcello. **A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina**. Porto Alegre: Editora da Universidade UFRGS, 2000.

BAREIRO, Line; SOTO, Lilian. Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal. In: NOHLEN, Dieter; ZOVATTO, Daniel; OROZCO, Jesús; THOMPSON, José (comps.). **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**. 2 ed. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007, p. 588-612.

BAREIRO, Line; SOTO, Lilian. Regulación jurídica de los partidos políticos en Paraguay. In: ZOVATTO, Daniel (Coord.). Regulación jurídica de los partidos

políticos en América Latina. Cidade do México: International Institute for Democracy and Electoral Assistance; Universidad Nacional de México, 2006, p. 748. Disponível em: <https://pdpa.georgetown.edu/Parties/Paraguay/Leyes/regulacionjuridica.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2023.

BARROS, Ezikelly. **Autonomia partidária**: uma teoria geral. São Paulo: Almedina, 2021.

BARROS, Ezikelly; MALDONADO, Helio Maldonado (orgs.). **Federação de Partidos**: coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021. Brasília: Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político, 2022.

BARROS, Sérgio Resende de. **Contribuição dialética para o constitucionalismo**. Campinas: Millennium Editora, 2007.

BARROS, Sérgio Resende de. Medidas, Provisórias? **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 53, jun. 2000, p. 69. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista53/medidas.htm>. Acesso em: 01 dez. 2021.

BARROS, Sérgio Resende de. O *impeachment* republicano. **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**, v. 12, 14 ago. 2015. Disponível em: <https://revistas.direitosbc.br/index.php/fdsbc/article/view/325>. Acesso em: 01 dez. 2021.

BARROS, Thomás Zicman de; LAGO, Miguel. **Do que falamos quando falamos de populismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

BARROSO, Luís Roberto. **A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal**. Belo Horizonte: Forum, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **Constitucionalismo democrático**: a ideologia vitoriosa do século XX. Ribeirão Preto: Migalhas, 2019.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **(SYN)THESIS**, [s. l.], v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433/5388>. Acesso em: 22 mai. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 240, p. 1–42, 2005. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43618>. Acesso em: 11 dez. 2021.

BASBAUM, Leôncio. **História sincera da República**: de 1930 a 1960. 3. ed. São Paulo: Fulgor 1968.

BASTOS, Ronaldo. **O hiperpresidencialismo no novo constitucionalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida** [recurso eletrônico]. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2001.

BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. **Estado de crise**. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

BEÇAK, Rubens. **Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento**. São Paulo: Sarai-va, 2014.

BENVINDO, Juliano Zaiden; ESTORILIO, Rafael. O Supremo Tribunal Federal como agente do constitucionalismo abusivo. **Cadernos Adenauer**, [s. l.], v. XVIII, n. 1, p. 173-192, 2017. Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/23077-1442-5-30.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2022.

BERMEO, Nancy. On democratic backsliding. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 27, n.1, p. 5-19, 2016. Disponível em: <https://sites.unimi.it/carbone/wp-content/uploads/2018/04/Democratic-backsliding-Bermeo-JOD-2016.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2021.

BEZEMEK, Christoph. Abuse of Human Rights. **Social Science Research Network (SSRN)**, p. 1-24, 2016 Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3001763>. Acesso em: 31 dez. 2021.

BISCARETTI DI RUFFÍA, Paolo. **Introducción al derecho constitucional comparado**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 2006.

BITAR, Sérgio; LOWENTHAL, Abraham F. (org.). **Transições democráticas: ensinamentos dos líderes políticos**. São Paulo: Contexto, 2019.

BLANCO DE MORAIS, Carlos. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2021.

BLIGH, Gur. Defending democracy: a new understanding of the party banning phenomenon. **Vanderbilt Journal of Transnational Law**, [s.l.], v. 46, n. 2, 2013, p. 1349-1350.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus Jurídico, Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. Democracia. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. ed. v.2, Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1998. p. 319-329.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. 10 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BOBBIO, Norberto. **O filósofo e a política: antologia**. Tradução de Cesar

Benjamim; Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003, reimpr. 2007.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro, São Paulo: Paz e Terra, 2019

BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado**. Disponível em: <https://sea.gob.bo/digesto/CompendioNormativo/01.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2023.

BOLÍVIA. **Ley de Organizaciones Políticas**. Disponível em: <https://bolivia.vlex.com/vid/ley-organizaciones-politicas-840352839>. Acesso em: 11 abr. 2023.

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta**: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BONAVIDES, Paulo. A prevalência de Cádiz sobre Filadélfia no berço do constitucionalismo brasileiro (dois séculos de constitucionalismo na América portuguesa. In: LEMBO, Cláudio; CAGGIANO, Monica Herman Salem; ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de (org.). **Juiz Constitucional**: Estado e poder no século XXI. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 453-465.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BORGES DE MEDEIROS, Antônio A. **O Poder Moderador na república presidencial**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2004.

BORJA, Rodrigo. **Derecho político y constitucional**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

BOTELHO, Catarina Santos. A dignidade da pessoa humana: Direito subjetivo ou princípio axial ?. **Revista Jurídica Portucalense Law Journal**, Porto, n. 21, p. 256-282, 2017. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/juridica/article/download/9764/9777>. Acesso em: 17 mar. 2022.

BOTELHO, Catarina Santos. A proteção das gerações futuras: cotejo axiológico entre o passado, o presente e o futuro. In: MARTINS, Ana Gouveia; LEÃO, Ana Bela; MAC CRORIE, Benedita; MARTINS, Patrícia Fragoso (coords.). **IX Encontro de Professores de Direito Público**: Direitos fundamentais e direito público [recurso eletrônico]. Lisboa: Universidade Portuguesa Editora, 2017.

BOTELHO, Catarina Santos. Constitutional Narcissism on the Couch of Psychoanalysis: Constitutional Unamendability in Portugal and Spain (2018). **European Journal of Law Reform**, v. 21, n. 3, 2019, p. 346-376. Disponível em: <https://deliverypdf.ssrn.com/delivery.php?ID=49510400100206612600506606601911908110106908106108403101800502902808308200211508410100000302702605411604600200102511502702408810704804808000906901811409608708600600805103508710211411911800310310007101411712412109010709800107311902308>

0102098086116108022&EXT=pdf&INDEX=TRUE. Acesso em: 21 mar. 2022.

BOTELHO, Catarina Santos. European constitutional courts and transitions to democracy, **The American Journal of Comparative Law**, [s.l.], v. 69, n. 4, p. 885-889, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1093/ajcl/avab021>. Acesso em: 06 abr, 2023.

BOTELHO, Catarina Santos. *Lost in Translations: A crescente importância do Direito Constitucional Comparado*. In: CRISTAS, Assunção; FREITAS, José Lebre de; NEVES, Vítor Pereira das; ALMEIDA, Marta Tavares de; DUARTE, Rui Pinto. (Orgs.). **Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Carlos Ferreira de Almeida**. Coimbra: Almedina, 2011, v. I, p. 53-106.

BOTELHO, Catarina Santos. Mude-se a Constituição! (I). **Observador**. 07 out. 2018. Disponível em: <https://observador.pt/opiniao/mude-se-a-constituicao-i/>. Acesso em: 22 jun. 2021.

BOTELHO, Catarina Santos. Narcisismo Constitucional (Mude-se a Constituição! II). **Observador**. 02 dez. 2018. Disponível em: <https://observador.pt/opiniao/narcisismo-constitucional-mude-se-a-constituicao-ii/>. Acesso em: 22 jun. 2021.

BOTELHO, Catarina Santos. **Os direitos sociais em tempos de crise: ou revisitar as normas programáticas**. Coimbra: Almedina, 2015.

BOTELHO, Catarina Santos. Populismo(s) e a incompletude democrática. **Observador**. 14 mai. 2017. Disponível em: <https://observador.pt/opiniao/populismos-e-a-incompletude-democratica/>. Acesso em: 20 mar. 2022.

BOTELHO, Catarina Santos. Turquia: democracia (constitucional)? **Observador**, 17 abr. 2017. Disponível em: <https://observador.pt/opiniao/turquia-democracia-constitucional/>. Acesso em: 20 mar. 2022.

BOURNE, Angela K.. **Democratic dilemmas: why democracies ban political parties**. Nova Iorque: Routledge, 2018.

BRADSHAW, Samantha; HOWARD, Philip N. **The Global Disinformation Order: 2019 Global Inventory of Organised Social Media Manipulation**. Oxford: Oxford Internet Institute, 2019.

BRANDI, Paulo. "Plano Cohen". **Verbetes**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-cohen>. Acesso em: 04 abr. 2023.

BRASIL. Ato Complementar n. 4, de 20 de novembro de 1965. Dispõe sobre a organização dos partidos políticos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/acp/acp-004-65.htm. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. Ato Institucional n. 2, de 27 de outubro de 1965. Mantém a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de

31.03.1964, e dá outras providências. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar n. 112/2021. dispõe sobre as normas eleitorais e as normas processuais eleitorais brasileira. Disponível em: <https://encurtador.com.br/lopDL>. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar n. 112/2021. dispõe sobre as normas eleitorais e as normas processuais eleitorais brasileira. Disponível em:
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2050061&filename=PLP%20112/2021 Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 out. 2021.

BRASIL. Constituição dos Estado Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 09. out. 2021.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 09. out. 2021.

BRASIL. Lei 9.096 de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 07 out. 2021.

BRASIL. Lei n. 4.740, de 15 de julho de 1965. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l4740.htm#art82. Acesso em: 20 mar. 2023

BRASIL. Lei n. 648, de 10 de março de 1949. Dispõe sobre o preenchimento de vagas nos corpos legislativos, verificadas em virtude de cassação de partido político. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1940-1949/lei-648-10-marco-1949-366073-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 25 mar. 2023.

BRASIL. Resolução TSE n. 3.222, de 20 de maio de 1949. Disponível em:
https://www.justicaeleitoral.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-resolucao-3222-votos-de-legenda-extinta/@@download/file/TSE-resolucao-3222-votos-de-legenda.pdf. Acesso em: 25 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal 1044/DF. Processo n. XXXXX-31.2021.1.00.0000. Plenário. Julgado em 20/04/2022. Disponível em:
<https://encurtador.com.br/dfull>. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito

Fundamental n. 378. Relator para o acórdão Min. Roberto Barroso. Data do julgamento: 17.12.2015. Data da publicação no Diário de Justiça Eletrônico: 08.03.2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 572. Acórdão. Plenário. Publicado no DJE n. 87 em 07/05/2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346358281&ext=.pdf>. Acesso em: 16 maio 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.378. Relator para o acórdão Min. Roberto Barroso. Data do julgamento: 17.12.2015. Data da publicação no Diário de Justiça Eletrônico: 08.03.2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 697. Rel. Min. Carmen Lúcia. Publicação no Diário de Justiça Eletrônico n. 143/2021, divulgado em 16/07/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 697. Rel. Min. Carmen Lúcia. Publicação no Diário de Justiça Eletrônico n. 143/2021, divulgado em 16/07/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 21.564, Relator para o acórdão Min. Carlos Velloso. Data de julgamento: 23/09/1992. Data de publicação no DJE: 27/08/1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 21.564, Relator para o acórdão Min. Carlos Velloso. Data de julgamento: 23/09/1992. Data de publicação no DJE: 27/08/1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautela em Mandado de Segurança n. 33921/DF. Relator Min. Gilmar Mendes. Data do julgamento: 04.05.2016. Data da publicação no Diário de Justiça Eletrônico: 10.05.2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=309440248&ext=.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 378.** Relator para o acórdão Min. Roberto Barroso. Data do julgamento: 17.12.2015. Data da publicação no Diário de Justiça Eletrônico: 08.03.2016.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. Registro de candidatura. Processo n. 0602080-79.2022.6.19.0000. Disponível em: <https://encurtador.com.br/hHW39>. Aceso em 12 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n. 23.571, de 29 de maio de 2018.** Brasília/DF. Disciplina a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-571-de-29-de-maio-de-2018->

2013-brasilia-df. Acesso em: 07 out. 2021.

BROSSARD, Paulo. **O “Impeachment”: Aspectos da Responsabilidade Política do Presidente da República**. São Paulo: Saraiva, 1992.

BRUZZONE, Andrés. **Ciberpopulismo**: política e democracia no mundo digital. São Paulo: Contexto, 2021.

CABRAL, Margarida Olazabal. Democracia e partidos políticos anti-democráticos. **Revista do Ministério Público**. Lisboa, a.15, n. 59, 1994, p. 65-117. Disponível em: <https://rmp.smmp.pt/ermp/59/mobile/index.html#p=32>. Acesso em: 14 jan. 2022.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. A Crise da Lei, a Ciência da Legislação - Legística. In: BARBOSA, Maria Nazaré Lins; MARINS, Camila Moraes Cajaiba Garcez; PIRES, Ieda Maria Ferreira (org.). **Legística**: estudos em homenagem ao professor Carlos Blanco de Moraes. São Paulo: Almedina, 2020. Cap. 16. p. 287-302.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. A emergência do Poder Judiciário como contraponto ao bloco monocolor Legislativo/Executivo. In: MORAES, Alexandre de. (coord.). **Os 20 Anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009, Cap. 5, p. 99-123.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. A fenomenologia dos transfugas no cenário político-eleitoral brasileiro. In: LEMBO, Claudio (coord.); CAGGIANO, Monica Herman Salem (org.). **O voto nas Américas**. Barueri: Minha Editora; São Paulo: CEPES, p. 219-253, 2008.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. Democracia X Constituição: um navio à deriva ?. **Cadernos de Pós-Graduação em Direito: Estudos e Documentos de Trabalho**, São Paulo, v. 1, p. 5-23, 2011.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. Democracia. Há tratamento geriátrico para seu rejuvenescimento? **Revista de Estudios Brasileños**, [s./l.], v. 2, n. 3, p. 22–31, 2015. DOI: 10.14201/reb2015232231. Disponível em: <https://revistas.usal.es/index.php/2386-4540/article/view/reb2015232231>. Acesso em: 29 dez. 2021.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Direito parlamentar e direito eleitoral**. Barueri: Manole, 2004.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. Dos Sistemas Eleitorais. Efeitos. *Modus operandi*. Vantagens e Desvantagens. In: **Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura**. São Paulo, ano 17, n. 42, p. 117-124, jan/mar, 2016. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/42de%209.pdf?d=636686463593421369>. Acesso em: 29 dez. 2021.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Oposição na política**. São Paulo: Angelotti, 1995.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. Reforma política: um mito inacabado. In:

CAGGIANO, Monica Herman Salem (org); LEMBO, Cláudio (coord.). **Reforma política: um mito inacabado**. Barueri: Manole, 2017. Cap. 1. p. 1-13. (Série Culturalismo Jurídico). Disponível em: https://espacodemocratico.org.br/wp-content/uploads/2018/06/reforma_politica.pdf. Acesso em: 07 nov. 2020.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Sistemas eleitorais x representação política**. Brasília, DF: Senado Federal, 1990.

CALQUETTE, Ana Cláudia Silva. **Sistema constitucional das crises: os direitos fundamentais face a situações extremas**. Porto Alegre: SAFE, 2004.

CAMARGO, Aline Cristina. **Usos e apropriações de tecnologias digitais para a participação político-cidadã: perspectivas das juventudes brasileiras**. 2020. 210 f. Tese (Doutorado em Mídia e Tecnologia) – Universidade Estadual Paulista, Bauru, 2020. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/192739>. Acesso em: 2 jan. 2021.

CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)**. 3 ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1990.

CAMPOLINA DE SÁ, Cristina Isabel Abreu. **A Palavra de Perón: análise do discurso e da política trabalhista argentina 1943-1949**. Tese (doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais. História. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, 2007. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/VGRO-7BXFBS/1/teses_de__cristina_isabel_abreu_campolina_de_s_.pdf. Acesso em: 24 abr. 2023.

CAMUS, Albert. **O mito de Sísifo**. 23 ed. Rio de Janeiro: Record, 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **"Brancos" e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2012.

CAPPELLETTI, Mauro. fundamental Guarantees of the Parties in Civil Litigation: Comparative Constitutional, International, and Social Trends. **Stanford Law Review**, Stanford, v. 25, n. 5, 1973, p. 651–715. DOI: <https://doi.org/10.2307/1227903>. Acesso em: 18 maio. 2023.

CARBONELL, Miguel; JARAMILLO, Leonardo García (eds.). **El canon neoconstitucional**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A construção da democracia: estudos sobre política**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2020.

CARMO, Maria. Petroleiras estão na mira de favorito das eleições no Equador. Folha de São Paulo. 12 out. 2006. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u57732.shtml>. Acesso em: 08 out. 2021.

CARRERAS, L.A.F. La consolidación democrática en Paraguay. **América Latina, Hoy**, Salamanca, v. 60, p. 67-82, 04 2012. Disponível em:

<https://www.proquest.com/docview/1034724333/F0A8B039FBB74166PQ/86?accountid=12217>. Acesso em: 06 out. 2021.

CARTA de renúncia ao cargo de presidente da República, endereçada ao presidente do Congresso. 01 out. 2019. Tweet. Mercedes Araóz. Disponível em: <https://twitter.com/MecherAF/status/1179221001936211968/photo/1>. Acesso em: 29 set 2021.

CASE, William. Manipulative Skills: How do rulers control the electoral arena? In: SCHEDLER, Andreas (ed.). **Electoral authoritarianism**: The dynamics of unfree competition. [S.l.]: Lynne Rienner Publishers, 2006.

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

CASTILLA, Camilo Echandía; NOSSA, Irene Cabrera. De Las Armas a Las Urnas: La Participación Del Partido Farc En Las Elecciones Legislativas de 2018. In: MONTILLA, Paola; JIMÉNEZ, Magda Catalina. **Elecciones 2018 En Colombia**: La Competencia Política En Un Escenario de Paz, p. 465–518. Universidad del Externado, 2020. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctv1rcdzn6.13>. Acesso em: 19 abr. 2023.

CASTILLA, Camilo Echandía; NOSSA, Irene Cabrera. El pasado no perdona: conducta de las FARC-EP y desempeño electoral del partido surgido del Acuerdo de Paz. **Opera**, [S. l.], n. 30, p. 55–78, 2021. DOI: 10.18601/16578651.n30.05. Disponível em: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/7528>. Acesso em: 19 abr. 2023.

CELEP, Ödül. Perspectives on Turkey's 2017 Presidential Referendum. **Middle East Review of International Affairs**, Herzliya, v. 21, n. 1, p. 1-8, Spring 2017. Disponível em: <https://www.proquest.com/docview/1927956048/2098A73B46054B6EPQ/20?accountid=12217>. Acesso em: 06 jan. 2022.

CELEP, Ödül. The Political Causes of Party Closures in Turkey. **Parliamentary Affairs**, v.67, n. 2, 2014, p. 371–390. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Odul-Celep/publication/275305330_The_Political_Causes_of_Party_Closures_in_Turkey/links/5de63124299bf10bc33ad5d0/The-Political-Causes-of-Party-Closures-in-Turkey.pdf. Acesso em: 06 jan. 2022.

CHEIBUB, José Antônio. **Presidentialism, parliamentarism, and democracy**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2007.

CHILE. Constituição de 1980. Texto original. Disponível em: <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/60446/3/132632.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2023.

CHINCHILLA, Laura (coord.); PEREIRA, Wagner Pinheiro; LUGO, Carlos (org.). **Democracia, Liderança e Cidadania na América Latina**. São Paulo: Editora da

Universidade de São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.livrosabertos.edusp.usp.br/edusp/catalog/view/16/15/69-1>. Acesso em 04 ago. 2023.

CHOU, Mark. Sowing the Seeds of Its Own Destruction: Democracy and Democide in the Weimar Republic and Beyond. **Theoria: A Journal of Social and Political Theory**, [s.l.], v. 59, n. 133, 2012, pp. 21–49. Disponível em: JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/41802532>. Acesso em: 31 out. 2022.

CLAUDE, Luís Lezcano. Sobre el “juicio político” al Pdte. Fernando Lugo Méndez. **Revista La Ley Paraguaya**, ano 35, n. 7, ago. 2012, p. 1019.

COLÔMBIA. **Código electoral**. Disponível em: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2241_1986.html. Acesso em: 10 maio 2023.

COLÔMBIA. **Constitución política**. Disponível em: <http://www.secretariasenado.gov.co/constitucion-politica>

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença C-089/94** de 03/03/1994. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-089-94.htm>. Acesso em: 19 abr. 2023.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença C-490/11** de 23/06/2011. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-490-11.htm>. Acesso em: 19 abr. 2023.

COLOMBIA. **Estatuto básico de los partidos políticos**. Disponível: <https://www.senado.gov.co/images/Archivospdf/elsenado/Normatividad/LegislacionReglamentaria/LEY1301994CONGRESODELAREPUBLICA.pdf> Acesso em: 10 maio 2023.

COLÔMBIA. **Estatuto de la oposición**. Disponível em: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201909%20DEL%209%20DE%20JULIO%20DE%202018.pdf>. Acesso em: 10 maio 2023.

COLÔMBIA. **Ley estatutária n. 1.475** de 14/07/2011. Disponível em: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1475_2011.html. Acesso em: 10 maio 2023.

COLOMBO, Sylvia. Vice do Peru recua e renuncia ao cargo em meio à crise constitucional. **Folha de São Paulo**, 01 out 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/10/vice-do-peru-recua-e-minimiza-nomeacao-a-presidencia.shtml>. Acesso em: 29 set. 2021.

COMIM, Flávio. **Além da liberdade**: Anotações críticas do desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen [recurso eletrônico]. [S.l.]: Independently Published, 2021.

COMISSÃO DE VENEZA. **Código de boas práticas no âmbito dos partidos políticos**. 12 dez. 2008. Disponível em:

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)021-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)021-spa). Acesso em: 27 mar. 2022.

COMISSÃO DE VENEZA. **Guidelines on prohibition and dissolution of political parties**. 11 dez. 1999. Disponível em:

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(2000\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(2000)001-e). Acesso em: 04 jan. 2022.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE. CEPAL. **Panorama Social da América Latina e Caribe 2022**. Resumo executivo. Santiago: ONU; CEPAL, 2022. Disponível em:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48609/5/S2200949_pt.pdf. Acesso em: 28 abr. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Comunicado de Prensa N. 72/12**. CIDH expresa preocupación por destitución del Presidente de Paraguay. 23 jun. 2012. Disponível em:

<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2012/072.asp>. Acesso em: 13 out. 2021.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ética**: direito, moral e religião no mundo moderno. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

COMPARATO, Fábio Konder. Variações sobre o conceito de povo no regime democrático **Estudos Avançados**, [s./l.]. v. 11, n. 31, p. 215-216, 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40141997000300013>. Acesso em: 25 out. 2021.

CONSTITUTIONAL LAW REPORTER. **Federal Judge John Pickering Remembered For His Impeachment**. S.d. Disponível em:

<https://constitutionallawreporter.com/2017/04/04/john-pickering-federal-judge-impeachment/>. Acesso em: 02 out. 2021.

COSTA PINTO, António. **A América Latina na era do fascismo**. Porto Alegre: Ed-PUCRS, 2021.

COSTA RICA. **Código electoral**. Disponível em:

<https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf>. Acesso em: 10 maio 2023.

COSTA RICA. **Constitución Política**. Disponível em:

<http://www.asamblea.go.cr/sd/Publicaciones%20a%20Texto%20Completo%20%20Revistas/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20de%20la%20Rep%C3%ABlica%20de%20Costa%20Rica,Reglamento%20de%20la%20Asamblea%20Legislaiva.pdf>. Acesso em: 10 maio 2023.

COSTA, Eduardo Alves. **No caminho, com Maiakóvski**: poesia reunida. São Paulo: Geração Editorial, 2003.

CRICK, Bernard. **Em defesa da política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

CUEVA, Marco Antonio Lovón; CHAMPI, Hendrik Anderson Camarena; GONZALEZ, María Mercedes Palomino. Martín Vizcarra Cornejo en el poder: los presuntos actos de corrupción en su contra y su lucha contra la corrupción. **Apuntes Universitarios**, Tarapoto, v. 10, n. 4, p. 252-280, 2020.

CUNHA, Rogério Sanches; SILVARES, Ricardo. **Crimes contra o Estado Democrático de Direito**. 2ed. Salvador: Juspodivm, 2022.

DAHL, Robert A.. **A Constituição norte-americana é democrática ?** 2. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.

DAHL, Robert A.. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

DAHL, Robert A.. **La Democracia y sus críticos**. 4. ed. Barcelona: Paidós, 1992.

DAHL, Robert A.. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

DAHL, Robert. **A Preface to Democratic Theory**. Expanded edition. Chicago: Chicago University Press, 2006.

DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Constituição e Constituinte**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DE MORREE, Paulien. The German 'Wehrhafte Demokratie'. In: **Rights and Wrongs under the ECHR: The Prohibition of Abuse of Rights in Article 17 of the European Convention on Human Rights**. [S, l.], Intersentia, 2016, v. 78, p. 185–224. DOI:10.1017/9781780685427.008.

DI TELLA, Torcuato S. **Historia de los partidos políticos en América Latina**. 2 ed. Buenos Aires: FCE, 2013.

DIAMOND, Larry. Thinking About Hybrid Regimes. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 13, n. 2, abr. 2002, p. 21-35. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/236794850_Thinking_About_Hybrid_Regimes. Acesso em: 05 mar. 2023.

DIAMOND, Larry; GUNTHER, Richard. Introduction. In: DIAMOND, Larry; GUNTHER, Richard (eds.). **Political Parties and Democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2001.

DIAMOND, Larry; GUNTHER, Richard. Types and Functions of Parties. In: DIAMOND, Larry; GUNTHER, Richard (eds.). **Political Parties and Democracy**.

Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2001.

DIPPEL, Horst. **Constitucionalismo moderno**. Madri: Marcial Pons, 2009.

DIPPEL, Horst. **História do constitucionalismo moderno**: novas perspectivas. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.

DONMEZ, Rasim Ozgur. Nationalism in Turkey: political violence and identity. **Ethnopolitics**, v. 6, n.1, p. 43-65, 2007.

DURÁN, Mario Garcés. **Estallido social y una nueva Constitución para Chile** [recurso eletrônico]. Santiago: LOM, 2020.

DUVERGER, Maurice. **Os Partidos políticos**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

ECO, Umberto. **Fascismo eterno**. 12 ed. Rio de Janeiro: Record, 2022.

ECO, Umberto. **Pape Satàn aleppe**: crônicas de uma sociedade líquida. Rio de Janeiro: Record, 2017. [recurso digital].

EDWARDS, Patrick. **Latin American Reports. Peru's political storm**: a timeline of events. 04 out. 2019. Disponível em: <https://latinamericareports.com/perus-political-storm-a-timeline-of-events/3375/>. Acesso em: 29 set. 2021.

EL SALVADOR. **Constitución** Disponível em: https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_072857074_archivo_documento_legislativo.pdf. Acesso em 01 maio 2023.

EL SALVADOR. **Ley de partidos políticos**. Disponível em: <https://www.tse.gob.sv/documentos/normativa-electoral/Ley-de-Partidos-Politicos-de-El-Salvador.pdf>. Acesso em: 10 maio 2023.

EMPOLI, Giuliano da. **Os engenheiros do caos**. São Paulo: Vestígio, 2019.

EQUADOR. **Constitución de la Republica del Ecuador de 2008**. Disponível em: <https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/09/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2022.

EQUADOR. **Ley Orgánica Electoral y de organizaciones políticas de la República del Ecuador**. Lei n. 2, publicada no Registro Oficial Suplemento n. 578 de 27 abr. 2009. Código de la Democracia. Disponível em: <https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2020/02/Ley-Org%C3%A1nica-Electoral-C%C3%B3digo-de-la-Democracia.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2023.

EQUADOR. **Resolução PLE-TSE 8-28-3-2007**, de 28 de março de 2007. Disponível em: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/5056-registro-oficial-no-62>. Registro Oficial n. 62, de 12/04/2007.

EQUADOR. **TC 496-07-RA**, de 27 de julho de 2007. Disponível em: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/5021-registro-oficial-no-158>. Publicado em: Registro Oficial n. 158, de 29/08/2007. Acesso em 08 out. 2021.

EQUADOR. **TC caso n. 0448-07-RA**, de 27 de julho de 2007. Disponível em: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/5272-registro-oficial-no-138>. Publicado em: Registro Oficial n. 138, de 31/07/2007. Acesso em: 08 out. 2021.

ESPÍNDOLA, Ângela Araújo da Silveira; IVANOFF, Felipe. Do Caso Ellwanger à ADI 4.815: As restrições aos direitos fundamentais e o exemplo da liberdade de expressão. **Revista Argumenta**, n. 23, p. 159-182, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.35356/argumenta.v0i23.675>. Acesso em: 20 ago. 2021.

FAIZ, Pan Mohamad. The dissolution of political parties in Indonesia: lessons learned from the European Court of Human Rights. **Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues**, Arden, v. 22, n. 4, p. 1-10, 2019. Disponível em: <https://www.proquest.com/docview/2330971491/7FC56DAFFADE458EPQ/1?accountid=12217>. Acesso em: 06 jan. 2022.

FALCÃO, Joaquim. Medo levou Eduardo Cunha a iniciar *impeachment* contra Dilma Rousseff. In: FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; PEREIRA, Thomaz. **Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo**. Belo Horizonte: Letramento; Casa do Direito; FGV Direito Rio, 2017.

FASSULIOTIS, Will. **Impeachment Stories**: Congressman Gerald Ford's Attempt to Remove Justice William O. Douglas. Virginia Law Weekly. 11 abr. 2019. Disponível em: <https://www.lawweekly.org/col/2019/4/11/impeachment-stories-congressman-gerald-fords-attempt-to-remove-justice-william-o-douglas>. Acesso em: 01 out. 2021.

FEISEL, Franca. Is the spectre of Weimar still haunting?: 'Militant democracy' and party proscription in contemporary Germany. **Marble Research Papers**. v. 3, p. 1-17, 2017. Disponível em: <https://openjournals.maastrichtuniversity.nl/Marble/article/view/554>. DOI: <https://doi.org/10.26481/marble.2017.v3.554>. Acesso em: 31 dez. 2021.

FELDMAN, Noah; LANDAU, David; SHEPPARD, Brian; ROSA-SUAZO, Leonidas. Report to the Commission on Truth and Reconciliation of Honduras: Constitutional Issues. **Florida State Public Law & Legal Theory**, [s. l.], n. 536, 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1915214>. Acesso em: 24 jan. 2022.

FERNANDES, Ivan Filipe de Almeida Lopes. A democracia reduz a desigualdade econômica?. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. doi:10.11606/T.8.2014.tde-18032015-113901. Acesso em: 28 abr. 2023.

FERRAJOLI, Luigi. **Constitucionalismo más allá del Estado**. Madri: Trotta, 2018.

FERRAJOLI, Luigi. O Estado de Direito entre o passado e o futuro. In: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (org.). **O Estado de Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 417-464.

FERRAJOLI, Luigi. **Poderes selvagens**: a crise da democracia italiana [recurso eletrônico]. São Paulo: Saraiva, 2014.

FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris**: Teoría del Derecho y de la Democracia. v. I e II. Madri: Trotta, 2013.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio; BORGES, Guilherme R. **A superação do direito como norma**: uma revisão descolonial do direito brasileiro. São Paulo: Almedina, 2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia no limiar do século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A ressurreição da democracia**. Santo André: Dia A Dia Forense, 2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. 3 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2000.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Os partidos políticos nas Constituições democráticas**. Belo Horizonte: **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, 1966.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Sete vezes democracia**. São Paulo: Convívio, 1977.

FERREIRA, Ícaro Argolo; QUEIROZ FILHO, Vivaldo Oliveira. Tensões e (in) constitucionalidade na imunidade parlamentar: uma abordagem do caso Maria do Rosario. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 37, n. 1, 2021.

FERREIRA, Vítor Sérgio; LOBO, Marina Costa; ROWLAND, Jussara; SANCHES, Edalina Rodrigues. **Geração milênio?**: um retrato social e político [recurso eletrônico]. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2017.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. O Executivo nos sistemas de governo democráticos. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. São Paulo, n. 58, 2004, p. 7-28. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-58/563-o-executivo-nos-sistemas-de-governo-democraticos/file>. Acesso em: 29 abr. 2023.

FIORAVANTI, Maurizio. **Constitucionalismo**: experiencias históricas y tendencias actuales. Madri: Editorial Trotta, 2014.

FLÜGEL-MARTINSEN, Oliver; MARTINSEN, Franziska; SAWYER, Stephen W.; SCHULZ, Daniel (eds.) **Pierre Rosanvallon's Political Thought** [recurso eletrônico]. Bielefeld: Bielefeld University Press, 2019.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Partido de Correa triunfa em eleição de Constituinte no Equador**. Mundo. 30 set. 2007. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u332732.shtml>. Acesso em: 08 out. 2021.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Política em baixa**. Opinião. 14 out. 2006. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1410200601.htm>. Acesso em: 08 out. 2021.

FOLKOVÁ, Zsófia. **Limits of democracy**. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Karlova. Praga, República Tcheca, 2019. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.11956/105987>. Acesso em 28 jun. 2020.

FOX, Gregory H.; NOLTE, Georg. Intolerant Democracies. In: FOX, Gregory H; ROTH, Brad. **Democratic Governance and International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 389-435.

FRANCE PRESSE; FOLHA DE SÃO PAULO ONLINE. **Supremo tribunal do Equador restitui deputados demitidos**. Mundo. 23 abr. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u106732.shtml>. Acesso em: 08 out. 2021.

FRANCISCO Sagasti se convierte en el nuevo presidente de Perú, el tercero en una semana. **BBC NEWS**. Mundo. 16 nov. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54965252>. Acesso em: 03 out. 2021.

FRANCISCO, José Carlos. (Neo) Constitucionalismo na pós-modernidade: princípios fundamentais e justiça no caso concreto. In: FRANCISCO, José Carlos (org.). **Neoconstitucionalismo e atividade jurisdicional**: do passivismo ao ativismo judicial. Belo Horizonte: Del Rey, 2012. p. 47-88.

FRANCISCO, José Carlos. **Emendas constitucionais e limites flexíveis**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

FRANCISCO, José Carlos. Traços históricos dos partidos políticos: do surgimento até a segunda era da modernidade. **Estudos Eleitorais**, Brasília, DF, v. 5, n. 1, p. 79-86, jan./abr. 2010. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1256>. Acesso em: 12 jun. 2023.

FRANCISCO, José Carlos; MARTINS, Flávio; VIEIRA, Filipe. Retrocessos e constitucionalismo abusivo. In: FRANCISCO, José Carlos; VILLAS BÔAS FILHO, Orlando (Coords). **Crise democrática e (de suas) instituições de garantia** [recurso eletrônico]. São Paulo: ESEN Editora, 2020.

FRANCISCO, Michel Neil Trindade. **Presidencialismo e estabilidade democrática nas Américas**. 2012. 177 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais, Centro de Pesquisa e Pós-Graduação Sobre As Américas, Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/12497/1/2012_MichelNeilTrindadeFrancisc

o.pdf. Acesso em: 05 out. 2021.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. 3 ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980.

FRIEDRICH, Carl J. **Gobierno constitucional y democracia**. Madri: Instituto de Estudios Políticos, 1975.

FRÖLICH, Sandro. A democracia a partir da concepção de Amartya Sen. **Revista Reflexões**, Fortaleza, ano 9, nº 17, jul-dez, 2020, p. 26-44.

FULIARO, Ana Paula. **Democracia na América Latina**: enfoque especial: alternância no poder. 2016. 313f. Tese (doutorado em Direito do Estado), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

GALVÃO, Jéssyka Maria Nunes; BARZA, Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro. A galáxia lex e a construção de um sistema jurídico transnacional. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 15, n. 3, p. 440-451, 2018. Centro de Ensino Unificado de Brasília. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/5686>. Acesso em: 01 abr. 2021.

GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia**: o guardião das promessas. 2 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. **El Estado de Partidos**. Madrid: Alianza Editorial, 1986.

GARGARELLA, Roberto. Democracia deliberativa y judicialización de los derechos sociales. In: ALEGRE, Marcelo; GARGARELLA, Roberto (coord.). **El derecho a la igualdad**: aportes para um constitucionalismo igualitário. Buenos Aires: Lexis Nexis, 2007.

GARGARELLA, Roberto. Democracy and emergency in Latin America. In: MADURO, Miguel Poiares; KAHN, Paul W.. **Democracy in times of pandemic** [recurso eletrônico]. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

GARGARELLA, Roberto. **El derecho como una conversación entre iguales**: Qué hacer para que las democracias contemporáneas se abran por fin al diálogo ciudadano [recurso eletrônico]. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2021.

GARGARELLA, Roberto. Em nome da constituição. O legado federalista dois séculos depois. In: BORON, Atilio A. **Filosofia política moderna**: de Hobbes a Marx. Buenos Aires; São Paulo: CLACSO/DCP-FFLCH-USP, 2006. Disponível em: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/filopolmpt/08_gargarella.pdf. Acesso em: 17 dez. 2021.

GARGARELLA, Roberto. Interpretação e diálogo democrático. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 60, n. 2, p. 41-65, jul. 2015. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/42197/26044>. Acesso em: 07 dez. 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v60i2.42197>.

GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la Constitución**. Buenos Aires: Katz Editores, 2014.

GARGARELLA, Roberto. O novo constitucionalismo dialógico, frente ao sistema de freios e contrapesos. Cap. 3. Tradução de Ilana Aló. In: RIBAS, José Vieira; LACOMBE, Margarida; LEGALE, Siddharta (Coord.). **Jurisdição constitucional e direito constitucional internacional** [recurso eletrônico]. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GARGARELLA, Roberto; PÁDUA, Thiago; GUEDES, Jefferson. Constitucionalismo latino-americano: direitos sociais e a “sala de máquinas” da Constituição. **Universitas JUS**, v. 27, n.2, p. 33-41, 2016. DOI: 10.5102/unijus.v27i2.4308.

GAROUPA, Nuno; BOTELHO, Catarina Santos. Measuring Procedural and Substantial Amendment Rules: An Empirical Exploration. **German Law Journal**. v. 22, n. 2, online, 2021. p. 216-237. DOI:10.1017/glj.2021.2. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/measuring-procedural-and-substantial-amendment-rules-an-empirical-exploration/3E5EB47C2E3669E9D432514882A5DC54#article>. Acesso em: 14 set. 2022.

GASPARETTO JÚNIOR, Antônio; TANAGINO, Pedro Ivo Dias (org.). **Democracia e Estado de Exceção**: entre o temporário e o permanente. Curitiba: CRV, 2020.

GIMENES, Éder Rodrigo. **Eleitores e partidos políticos na América Latina**. Curitiba: Appris, 2017.

GINGERAS, Ryan. Last rites for a ‘pure bandit’: clandestine service, historiography and the origins of the Turkish ‘deep state’. **Past & Present**, [S.l.], n. 206, 2010, p. 151–74. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/40586942>. Acesso em: 08 mar. 2023.

INGSBERG, Benjamin. **Judeus contra Hitler**: destruindo o mito da passividade judaica contra o nazismo. São Paulo: Editora Cultrix, 2015.

INGSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. **How to save a Constitutional Democracy**. Chicago: University of Chicago Press, 2018.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. A Constituição de 1934 no contexto da história do constitucionalismo brasileiro. **Revista Jurídica Cesumar**. Marília, v. 17, n. 1, 2017, p. 181-211. DOI: <http://dx.doi.org/10.17765/2176-9184.2017v17n1p181-211>. Acesso em 05 abr. 2023.

GOEBBELS, Joseph. **Der Angriff**: Aufsätze aus der Kampfzeit [recurso eletrônico]. Munique: Zentralverlag der NSDAP; Franz Eher Verlag, 1935. Disponível em: <https://archive.org/details/DerAngriff-AufsaetzeAusDerKampfzeit>. Acesso em: 15 jan. 2022.

GUATEMALA. **Constitución política de la república de Guatemala**. Disponível

em: <https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/secciones/pdf/16e67-constitucion-politica-de-la-republica-de-guatemala.pdf>. Acesso em: 10 maio 2023.

GUATEMALA. **Ley electoral y de partidos políticos**. Disponível em: <https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/secciones/pdf/54de2-ley-electoral-y-de-partidos-politicos.pdf>. Acesso em: 10 maio 2023.

GUERRA, Hayanderson. 35 presos em atos golpistas disputaram eleições. **O Estado de São Paulo**. 17 jan. 2023, p. A7.

GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. **Constitucionalismo científico e quebra de decoro parlamentar**. Londrina: Toth, 2022.

GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. **Democracia 4.0**: a liberdade de expressão na sociedade de dados. Londrina: Toth, 2021.

GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. **Oligarquias partidárias versus Oposição na Política**: os impactos da distribuição des (igualitária) dos recursos financeiros e direito de antena ao ambiente democrático brasileiro. 2023. 268 fls. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. **Recall e juízo político**: mecanismos de combate às crises de representação no Brasil. São Paulo: Liber Ars, 2018.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **Os artigos federalistas**. São Paulo: Faro Editorial, 2021.

HAN, Byun-Chul. **Infocracia**: digitalização e a crise da democracia. Petrópolis: Vozes, 2022.

HAURIOU, André; GICQUEL, Jean; GÉLARD, Patrice. **Droit constitutionnel et institutions politiques**. 19 ed. Paris: Montchrestein, 2003.

HERNÁNDEZ, Antonio. A Tres Lustros de la Reforma Constitucional de 1994. **Revista de la Facultad de Derecho de México**, vol. 60, n. 254, 2010.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: SAFE, 2004.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Porto Alegre: SAFE, 1998, p. 129-130.

HIRSCHMAN, Albert O.. Democracia na América Latina. Dilemas. **Novos Estudos CEBRAP**, [s. l.], n. 15, p. 85-88, jul. 1986.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**: Ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil [recurso eletrônico]. Tradução de Rosina D'Angina. São Paulo: Martin Claret, 2015.

HOFMEISTER, Wilhelm; GRABOW, Karsten. **Les partis politiques et la démocratie**: Introduction à la formation politique [recurso eletrônico]. Paris: Konrad-

Adenauer-Stiftung, 2013.

<https://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/93/2019/09/CyberTroop-Report19.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2022

https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-23032021-000306/publico/7073001_Tese_Original.pdf

HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática, 1994.

ISSACHAROFF, Samuel. **Fragile Democracies**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2015.

JARAMILLO, Leonardo García. Presentación. In: JARAMILLO, Leonardo García (org.). **Nuevas perspectivas sobre la relación/tensión entre la democracia y el constitucionalismo**. Lima: Editora Jurídica Grijley, 2014.

JATOBÁ, D.; LUCIANO, B.T. The Deposition of Paraguayan President Fernando Lugo and its repercussions in South American regional organizations. **Brazilian Political Science Review**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, 2018, p. 7.

JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo (org.). **Por que gritamos golpe ?**: para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016.

JULIEN, Claude. **O suicídio das democracias**. Rio de Janeiro: Arte Nova, 1975.

JUVINIANO, Elisa Martins. O constitucionalismo como movimento de ideias em Portugal e no Brasil. In: ALEXANDRINO, José Melo (Coord.). **Estudos sobre o constitucionalismo no mundo de língua portuguesa**. V. II. Brasil e Portugal. Lisboa: AAFDL Editora, 2018, p. 17-69.

KAKUTANI, Michiko. **A morte da verdade**: notas sobre a mentira na Era Trump. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2018, edição do kindle.

KALTWASSER, Cristóbal Rovira. Militant democracy versus populism. In: MALKOPOULOU, Anthoula; KIRSHNER, Alexander S.(eds.). **Democracy and its critics**: populism, parties, extremism. Edimburgo: Edinburg University Press, 2021.

KARL, Terry Lynn. The Hybrid Regimes of Central America. **Journal of Democracy**, Baltimore, v.6, n.3, jul, 1995, p. 72-86. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/16690>. Acesso em: 05 mar. 2023.

KELSEN, Hans. **A democracia**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KERSTING, Maria Fernanda; GITIRANA, Julia Heliodoro. O instituto da imunidade material parlamentar na CRFB/1988: o excesso da livre manifestação e o discurso de ódio. **Revista Judiciária do Paraná**, Curitiba, ano XVI, n. 22, 2021.

KINEN, Nicolás. **Los partidos políticos en Argentina**: reflexiones y propuestas para su fortalecimiento en el marco del humanismo cristiano. Buenos Aires: Konrad

Adenauer Stiftung, 2011.

KIRCHHEIMER, Otto. **Political Justice**: The Use of Legal Procedure for Political Ends. Princeton: Princeton University Press, 2015.

KIRSHNER, Alexander S. Militant democracy defended. In: MALKOPOULOU, Anthoula; KIRSHNER, Alexander S.(eds.). **Democracy and its critics**: populism, parties, extremism. Edimburgo: Edinburg University Press, 2021.

KOGACIOGLU, Dicle. Progress, Unity, and Democracy: Dissolving Political Parties in Turkey. **Law & Society Review**, v. 38, n. 3, 2004, p. 433-462. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1555140>. Acesso em: 06 jan. 2022.

KOMATA, Nicanor Barry. **A ascensão do populismo nas democracias contemporâneas**. 2020. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. doi:10.11606/T.2.2020.tde-23032021-000306. Acesso em: 07 jun. 2023.

KROTOSZYNSKI JR, Ronald J..A Comparative Perspective on the First Amendment: Free Speech, Militant Democracy, and the Primacy of Dignity as a Preferred Constitutional Value in Germany, **Tulane Law Review**, v. 78, p. 1549-1609, 2003. Disponível em: https://scholarship.law.ua.edu/fac_articles/217. Acesso em: 17 maio 2023.

KROUWEL, André P. M. Otto Kirchheimer and the catch-all party. **West European Politics**, v. 26, n.2, 2003, p. 23-40. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402380512331341091>. Acesso em: 18 abr. 2023.

KRZYWOŃ, Adam. El iliberalismo constitucional ha llegado para quedarse. Las experiencias cen-troeuropeas. **Revista de Derecho Político**, Madri, n. 113, p. 165-191, Jan 2022. Disponível em: <https://www.proquest.com/docview/2652193847/fulltextPDF/A5328323643D4BA5PQ/1?accountid=12217>. Acesso em: 05 mar. 2023.

LACLAU, Ernesto. **A razão populista**. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

LAGERSPETZ, Eerik. Kelsen on Democracy and Majority Decision. **ARSP: Archiv Für Rechts- Und Sozialphilosophie (Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy)**, [s.l.], v. 103, n. 2, 2017, p. 155–79. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/45175260>. Acesso em: 02 jan. 2022.

LAMA, José Pérez de; SANCHEZ-LAULHE, José. **Consideraciones a favor de un uso más amplio del término tecnopolíticas**. Sobre la necesidad de la crítica y las políticas del conocimiento y las tecnologías. In: SABARIEGO, Jesús; AMARAL, Augusto Jobim do; SALLES, Eduardo Baldiserra Carvalho (Coords.). **Algoritmos**. Valencia: Tirant lo Blach, 2020.

LAMOUNIER, Bolivar. Parlamentarismo branco. Entrevista. Ciclo de estudos de Política, Economia e História. **Canal YouTube**. Ana Elisa Bacha Lamounier. Data 13

ago. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7bicehnL0W4>. Acesso em: 21 nov. 2020.

LAMOUNIER, Bolívar. Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade. In: NOHLEN, Dieter. **Elecciones y sistemas de partidos en América latina**. São José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos humanos, 1993, p. 440-441. Disponível em: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2054/15.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2023.

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

LASSALLE, Ferdinand. **A Essência da Constituição**. 6 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

LASTRA, Antonio. En casa de Céfalos. Apresentação. In: OSTROGORSKI, Moisei. **La democracia y los partidos políticos**. Madri: Trotta, 2008.

LECLERQ, Claude. **Droit constitutionnel et institutions politiques**. 7 ed. Paris: LGDJ, 1990.

LEGRAND, Pierre. A impossibilidade de “Transplantes Jurídicos”. **Revista Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFRGS**. Porto Alegre, v. 9 n. 1, p. 11-39, 2014.

LEMBO, Claudio. Chile, finis terrae imperial. In: LEMBO, Claudio (coord.); CAGGIANO, Monica Herman Salem (org.). **Constitucionalismo Moreno**: incursão no constitucionalismo sul-americano. Barueri: Manole, 2020.

LEMBO, Claudio. Cronologia básica do Direito Eleitoral Brasileiro. In: LEMBO, Claudio (coord.); CAGGIANO, Monica Herman Salem (org.). **O voto nas Américas**. Barueri: Minha Editora; São Paulo: CEPES, p. 73-106, 2008.

LEMBO, Cláudio. **Eles temem a liberdade**. Barueri: Minha Editora: São Paulo: Manole, 2006.

LEMBO, Cláudio. Introdução. Independência dos povos sul-americanos. In: LEMBO, Cláudio (coord.); CAGGIANO, Monica Herman Salem (org.). **Constitucionalismo moreno**: incursão no constitucionalismo sul-americano. Barueri; Manole, 2020.

LEMBO, Cláudio. **Participação política e assistência simples no direito eleitoral**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

LEPERA, Luciano Patrice Garcia. **Espaço e política**: o PCB e suas ações no território brasileiro (1922-1964). Dissertação (mestrado), Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/16228/1/EspacoPoliticaPCB.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2023.

LEVITSKY, Steven. **¿Hubo un golpe de Estado en Perú?** 19 nov. 2020. David Rockefeller Center for Latin American Studies. Facebook. Disponível em: <https://www.facebook.com/harvarddrcclas/videos/hubo-un-golpe-de-estado-en-per%C3%BA/175503430878865/> Acesso em: 06 mar. 2022.

LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A. **Competitive authoritarianism: hybrid regimes after the Cold War**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A.. Elections Without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 13 n. 2, 2002, p. 51-65.

LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan. The New Competitive Authoritarianism. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 31, n. 1, Jan. 2020, p. 51-65. Disponível em: <https://www.proquest.com/docview/2349233785>. Acesso em: 06 mar. 2023.

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

LEWIS, John D. The Elements of Democracy. **The American Political Science Review**, v. 34, n. 3, American Political Science Association, 1940, p. 467–480. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1949351>. Acesso em: 28 dez. 2021.

LIMA FILHO, Acácio Vaz de. **O Poder na Antiguidade**: aspectos históricos e jurídicos. São Paulo: Ícone, 1999.

LINZ, Juan J. Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? In: LINZ, Juan J.; VALENZUELA, Arturo (eds.). **The Failure of presidential democracy**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.

LINZ, Juan J. The Perils of Presidentialism. **Journal of Democracy**, Baltimore, v.1, n. 1, p. 51-69, 1990.

LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia**: a experiência do sul da Europa e da América do Sul. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LINZ, Juan José. Democracia presidencialista o parlamentaria. ¿Hay alguna diferencia? In: **Presidencialismo vs. parlamentarismo**: Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional. Buenos Aires: EUDEBA, 1988.

LINZ, Juan José. **La quiebra de las democracias**. Madri: Alianza Editorial, 1996.

LOCKE, John. **Carta sobre a tolerância**. São Paulo: Vozes de Bolso, 2019.

LOEWENSTEIN, Karl. **Brazil under Vargas**. Nova Iorque: The Macmillan Company, 1944.

LOEWENSTEIN, Karl. Militant Democracy and Fundamental Rights, I. in **The American Political Science Review**, V. 31, N. 3, Jun., 1937a, p. 417-432. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1948164>. Acesso em: 07 ago. 2018.

LOEWENSTEIN, Karl. Militant Democracy and Fundamental Rights, II. In **The American Political Science Review**, V. 31, N. 4, Ago., 1937b, p. 638-658.
Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1948103>. Acesso em: 07 ago. 2018.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Barcelona: Ariel, 2018.

LOEWENSTEIN, Karl. The presidency outside the United States: a study in comparative political institutions. **Journal of Politics**, v. XI, n. 3, ago, 1949.

LOEWENSTEIN, Karl; PACKARD, Lawrence B.. **America's eleventh hour**. Easthampton: The Easthampton News Company, 1940.

LORENCINI, Bruno César. **Democracia e responsabilidade política**. Barcelona: Erasmus Ediciones, 2014.

LÖWY, Michael. Da tragédia à farsa: o golpe de 2016 no Brasil. In: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo (org.). **Por que gritamos golpe ?**: para entender o impeachment e a crise política no brasil. São Paulo: Boitempo, 2016.

LUCCA, J. B.; PINILLOS, C. Los sentidos de la democracia en Bolivia, Ecuador y Venezuela en el siglo XXI. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 31-52, 2016. Disponível em:
<https://www.proquest.com/docview/1789078013/F0A8B039FBB74166PQ/83?accountid=12217>. Acesso em: 06 out. 2021.

LYNCH, Christian Edward Cyril. A democracia como problema: Pierre Rosanvallon e a escola francesa do político. In: ROSANVALLON, Pierre. **Por uma história do político**. São Paulo: Alameda, 2010.

MACEDO, José Arthur Castillo de. (Hiper)presidencialismo brasileiro: esse outro esquecido. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (Org.). **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 2, p. 496-518.

MACKLEM, Patrick. Guarding the Perimeter: Militant Democracy and Religious Freedom in Europe. **Constellations**, v. 19, n.4, p. 575-590, 2012.

MAINWARING, Scott. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política** [online]. 1993, n. 28-29, p. 21-74.
Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100003>. Acesso em: 09 out. 2021. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100003>.

MALAR, João Pedro. Gabriel Boric derrota José Antonio Kast e é eleito presidente do Chile. **CNN Brasil**. 19 dez. 2021. Disponível em:
<https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/jose-antonio-kast-reconhece-vitoria-de-gabriel-boric-em-eleicoes-no-chile/>. Acesso em: 21 dez. 2021.

MALKOPOULOU, Anthoula. Introduction. In: MALKOPOULOU, Anthoula; KIRSHNER, Alexander S.(eds.). **Democracy and its critics**: populism, parties, extremism. Edimburgo: Edinburg University Press, 2021.

MALKOPOULOU, Anthoula; KIRSHNER, Alexander S.(eds.). **Democracy and its critics**: populism, parties, extremism. Edimburgo: Edinburg University Press, 2021.

MALKOPOULOU, Anthoula; NORMAN, Ludvig. Three models of democratic self-defence. In: MALKOPOULOU, Anthoula; KIRSHNER, Alexander S.(eds.). **Democracy and its critics**: populism, parties, extremism. Edimburgo: Edinburg University Press, 2021.

MARCELO, Gonçalo. Democracia, Populismo e Conflito. In: GOMES, Duarte Bernardo; DENTZ, René. **Visões da democracia no século XXI**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

MARTINS, Flávio. Constitucionalismo abusivo: realidade, perspectivas e propostas para uma possível limitação. **Catolica Law Review**. v. 3, n. 1, p. 29-41, 1 jan. 2019. Disponível em: <https://revistas.ucp.pt/index.php/catocalawreview/article/view/9105>. Acesso em: 31 dez. 2021.

MARTINS, Leonardo. **Tribunal Constitucional Federal Alemão**: decisões anotadas sobre direitos fundamentais. V. 3. São Paulo:

MATOS, Nuno Igreja. Discursos políticos e direito penal: a posição referente do direito fundamental à liberdade de expressão e os crimes de expressão política. **Revista Anatomia do crime**, n. 6, p. 97-127, 2017.

MCCHESNEY, Robert W. **Digital disconnect**. How Capitalism is Turning the Internet against democracy [recurso eletrônico]. Nova Iorque: The New Press, 2013.

MCCORMICK, John P. Identifying or exploiting the paradoxes of Constitutional Democracy?: An Introduction to Carl Schmitt's Legality and Legitimacy. In: SCHMITT, Carl. **Legality and legitimacy** [recurso eletrônico]. Durham: Duke University Press, 2004.

MEIRELES FILHO, Antonio Capuzzo. **Dois impeachments, dois roteiros**: os casos Collor e Dilma [recurso eletrônico]. São Paulo: Grupo Almedina, 2020.

MELLO, Patrícia Campos. **A máquina do ódio**: notas de uma repórter sobre fake news e violência digital. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

MENDES, Felipe. Condução errática de Erdogan na economia turca é alerta para o Brasil. **VEJA**, 04 jan. 2022. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/radar-economico/conducao-erratica-de-erdogan-na-economia-turca-e-alerta-para-o-brasil/>. Acesso em: 06 jan. 2022

MÉXICO. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. Disponível em: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>. Acesso em: 10 maio 2023.

MÉXICO. Ley general de instituciones y procedimientos electorales. Disponível em: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>. Acesso em: 10 maio 2023.

MÉXICO. **Ley general de partidos políticos**. Disponível em: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP.pdf>. Acesso em: 10 maio 2023.

MEYER, Emílio Peluso Neder. **Constitutional erosion in Brazil**. Oxford: Oxford University Press, 2021.

MEZZAROBBA, Orides. O Estado de Partidos como alternativa para a crise do modelo liberal de representação política. **Revista Paradigma**. Ribeirão Preto, a. XIV, n. 18, jul./dez. 2009, p. 118. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/3685/2009_mezzaroba_estado_partidos_alternativa.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 29 out. 2022.

MICHELIS, Robert. **Para uma sociologia dos partidos políticos na democracia moderna**. Lisboa: Antígona, 2001.

MIRANDA, Jorge. Os partidos políticos no regime democrático. **Revista Populus**, n. 7, 2019, p. 163-182. Disponível em: http://eje.tre-ba.jus.br/pluginfile.php/13251/mod_label/intro/artigo%209%20-%20Jorge%20Miranda%20-%20163-182.pdf. Acesso em: 01 jan. 2022.

MONTERO, Mercedes García. La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos **Lateinamerika Analysen**. v. 17, n.2, p. 1-31, 2007. Disponível em: http://americo.usal.es/oir/legislatina/papers/Garcia_LA.pdf. Acesso em: 09 out. 2021.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes. Tradução de Pedro Vieira Mota. 8 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2004.

MOREIRA, Regina da Luz. “Antônio Augusto Borges de Medeiros”. **Verbetes**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/antonio-augusto-borges-de-medeiros>. Acesso em: 03 abr. 2023.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **Em guarda contra o "perigo vermelho"**: o anticomunismo no Brasil (1917-1964). Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, 2006. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/7071>. Acesso em: 20 maio 2023.

MOUFFE, Chantal. **Por um populismo de esquerda**. Tradutor: Daniel de Mendonça. São Paulo: Autonomia Literária, 2019.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia**: por que nossa liberdade corre

perigo e como salvá-la. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

MUDDE, Cas. A direita radical populista: uma normalidade patológica. Florianópolis: **Em Tese**, v. 19, n. 1, p. 1-26, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/81320>. Acesso em: 11 mar. 2023.

MUDDE, Cas. **A extrema direita hoje**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022.

MUDDE, Cas; KALTWASSER, Cristóbal Rovira. Populism: a very short introduction. Nova Iorque: Oxford University Press, 2017.

MÜLLER, Jan-Werner. The people must be extracted from within the people: Reflections on Populism. **Constellations**, [s.l.], v. 21, n. 4, p. 483-494, 2014.

NÁRDIZ, A.R. ¿Más participación igual a mejor democracia? Acerca de la crítica a la democracia participativa. **Revista de Derecho Político**, Madri, n. 94, p. 183-218, Set. 2015. Disponível em: <https://www.proquest.com/docview/1787097720/F0A8B039FBB74166PQ/90?accountid=12217>. Acesso em: 06 out. 2021.

NASCIMENTO, Antonio Rodrigues do. Crimes de responsabilidade e “impeachment” presidencial em Portugal e no Brasil. In: ALEXANDRINO, José Melo (Coord.). **Estudos sobre o constitucionalismo no mundo de língua portuguesa**. V. II. Brasil e Portugal. Lisboa: AAFDL Editora, 2018.

NASCIMENTO, Roberta Simões; CEDEÑO, Danny José Cevallos. A ‘morte cruzada’ e a ‘sporting theory of justice’ no Equador. **Portal Jota**, 24 maio 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas/defensor-legis/a-morte-cruzada-e-a-sporting-theory-of-justice-24052023>. Acesso em: 07 jun. 2023.

NATIONAL Endowment of Democracy. Canal Youtube. Entrevista com Steven Levitsky e Lucan A. Way. 11 fev. 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=B1drTNx-FrA&t=1172s>. Acesso em: 07 mar. 2023.

NAUDÉ, Gabriel. **Considérations politiques sur les coups d’État**. [S.l.]: [S.e], 1712. Disponível em: <https://encurtador.com.br/guJR7>. Acesso em: 30 abr. 2023.

NEGRETTO, G.L. Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America. **Latin American Politics and Society**, Coral Gables, v. 48, n. 3, p. 63-92, 2006.

NEGRETTO, Gabriel. **La política del cambio constitucional en América Latina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2015.

NICARÁGUA. **Constitución Política de Nicaragua**. Disponível em: <http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/xpNorma.xsp?documentId=94BCCAA76EB625BD062588E90054D69D&action=openDocument>. Acesso em: 18 maio 2023.

NICARÁGUA. **Ley n. 1070, Ley de reforma y adición a la Ley n. 331.** Disponível em: <http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/9e314815a08d4a6206257265005d21f9/4fca1b711015f9af062586ce00762351?OpenDocument>. Acesso em: 18 maio 2023.

NICARÁGUA. **Ley n. 1116, Ley de reforma y adición a la Ley n. 331.** Disponível em: [http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/\(\\$All\)/26E90FFFA06F12300625883F006EC220?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/($All)/26E90FFFA06F12300625883F006EC220?OpenDocument)<http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/9e314815a08d4a6206257265005d21f9/4fca1b711015f9af062586ce00762351?OpenDocument>. Acesso em: 18 maio 2023.

NINO, Carlos Santiago. **Fundamentos de derecho constitucional:** análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional. Buenos Aires: Astrea, 2013.

NORRIS, Pippa; INGLEHART, Ronald. **Cultural backlash:** Trump, Brexit, and authoritarian populism. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2019.

NOZARI, Arthur Ruy. A atividade legislativa do Executivo: uma reflexão comparativa entre Portugal e Brasil. In: ALEXANDRINO, José Melo (Coord.). **Estudos sobre o constitucionalismo no mundo de língua portuguesa.** V. II. Brasil e Portugal. Lisboa: AAFDL Editora, 2018, p. 139-200.

NUN, José. **Democracia:** ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2000.

OLIVEIRA VIANA, Francisco José de. **Instituições Políticas Brasileiras.** Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2019.

OLIVEIRA VIANA, Francisco José de. **O idealismo constitucional.** 2. Ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939.

OLIVEIRA, Michele. Viktor Orbán derrota oposição unida e conquista 5º mandato na Hungria. **Folha de São Paulo**, 3 abr. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/04/viktor-orban-vence-eleicao-na-hungria-e-conquista-5o-mandato.shtml>. Acesso em: 06 jun. 2023.

OLIVIERO, Maurizio; PAFFARINI, Jacopo. **Impeachment:** a origem e a circulação do modelo. Curitiba: Alteridade, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Guidance Note of the Secretary-General on Democracy.** Nova Iorque: ONU, 2009. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/677649>. Acesso em: 09 mar. 2023.

ORTIZ, Richard Ortiz. **Las relaciones de poderes en el estado constitucional. El rol del Legislativo y del Ejecutivo en la producción normativa.** Asamblea Nacional. II Compendio de derecho parlamentario, ciencia política y técnica legislativa. Quito: Impresión El Telégrafo, 2016. Disponível em

https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/file_sasambleanacionalnameuid-28/compendio%2010%20febrero.pdf. Acesso em: 06 mar. 2022.

OSÓRIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. 2 ed. Belo Horizonte: Forum, 2022.

OSTROGORSKI, Moisei. **La democracia y los partidos políticos**. Madri: Trotta, 2008.

OTERO, Paulo. **Legalidade e administração pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade**. Coimbra: Almedina, 2011.

OTTAWAY, Marina. **Democracy challenged: The rise of semi-authoritarianism**. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2003.

PAFFARINI, Jacopo. A investigação Lava Jato e a instabilidade política na América Latina: Rumo a um novo padrão de controle parlamentar sobre os presidentes? **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, [s.l.], v. 20, n. 3, p. 335-347, 13 nov. 2020.

PAFFARINI, Jacopo; ZAMBAM, Neuro (orgs.). **A luta à corrupção em perspectiva comparada: as implicações sobre as democracias da Europa e da América Latina**. Erechim: Deviant, 2020.

PAIVA, Vanilda Pereira. Sobre a Influência de Mannheim na Pedagogia de Paulo Freire. **Síntese**, [s.l.], v. 5, 14, 1978.

PALACIOS, Rosa María. **¿Hubo un golpe de Estado en Perú?** 19 nov. 2020. David Rockefeller Center for Latin American Studies. Facebook. Disponível em: <https://www.facebook.com/harvarddrclas/videos/hubo-un-golpe-de-estado-en-per%C3%BA/175503430878865/> Acesso em: 06 mar. 2022.

PANAMÁ. **Código electoral**. Disponível em: <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/25739/3082.pdf>. Acesso em: 10 maio 2023.

PANAMA. **Constitución Política**. Disponível em: <https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/2016/09/constitucion-politica-con-indice-analitico.pdf>. Acesso em: 10 maio 2023.

PAPLEKAJ, Etlea. Legitimisation of autocracy in Turkey and Russia through the review of constitution. **Journal of Liberty and International Affairs**, Bitola, v. 7, n. 2, p. 43-60, jun, 2021. Disponível em: <https://www.proquest.com/docview/2754881984/D4296D3E823544E9PQ/5?accountid=12217>. Acesso em: 04 mar. 2023.

PARAGUAI. CÁMARA DE DIPUTADOS. **Proyecto D-1223769**. Proyecto de Resolución – Por la que se formula acusación ante la honorable Cámara de Senadores, contra presidente de la república Fernando Lugo Méndez, a los efectos de la instauración del juicio político previsto en el artículo 225 de la Constitución

Nacional. Disponível em: <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/5534>. Acesso em: 10 out. 2021.

PARAGUAI. CÁMARA DE DIPUTADOS. **Resolución nº 1431** – Por la que se formula acusación ante la honorable Cámara de Senadores, contra el presidente de la República, Fernando Lugo Méndez, a los efectos de la instauración del juicio político previsto en el artículo 225 de la Constitución Nacional. Disponível em: <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/5534>. Acesso em: 11 out. 2021.

PARAGUAI. CÁMARA DE SENADORES. **Resolución n. 881** – Por la que se separa de su cargo de presidente de la república del Paraguai o cidadão Fernando Armindo Lugo Méndez. Disponível em: <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/5534>. Acesso em: 11 out. 2021.

PARAGUAI. CÁMARA DE SENADORES. **Resolución nº 878** – Por la que se establece el procedimiento para la tramitación del juicio político previsto en el artículo 225 de la Constitución Nacional. Disponível em: <http://digesto.senado.gov.py/ups/leyes/7821.pdf>. Acesso em: 11 out. 2021.

PARAGUAI. CÁMARA DE SENADORES. **Resolución nº 879** - Por la cual se convoca a sesiones de la Cámara de Senadores, constituida en Tribunal, los días 21 y 22 de junio de 2012 para la tramitación del juicio político al presidente de la república, Don Fernando Lugo Méndez. Disponível em: <http://digesto.senado.gov.py/ups/leyes/7820.pdf> Acesso em: 11 out. 2021.

PARAGUAI. **Constitución de la República del Paraguay**. Disponível em: <https://encurtador.com.br/gnoL4>. Acesso em: 10 out. 2021.

PARAGUAI. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. **Auto interlocutório n. 1533/2012**. Acción de inconstitucionalidad en el juicio n. 874/2012: “Fernando Armindo Lugo Méndez contra Resolución n. 878 de fecha de 21 de junio de 2012 dictada por la Cámara de Senadores”. Data de Julgamento: 25/06/2012. Disponível em: https://www.pj.gov.py/descargas/ID1-317_accion_de_inconstitucionalidad.pdf e em <https://www.csj.gov.py/jurisprudencia/>. Acesso em: 15 out. 2021.

PASSOS, J. J. Calmon de. **Mandado de segurança coletivo, mandado de injunção, habeas data**. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

PEDAHZUR, Amir. The defending democracy and the extreme right: a comparative analysis. In: EATWELL, Roger; MUDDE, Cas. **Western Democracies and the New Extreme Right Challenge**. Oxon: Routledge, 2004, p. 108-132.

PEREIRA DA SILVA, Fabrício. Definindo os “neogolpes”. Campos Neutrais - Revista Latino-Americana de Relações Internacionais, Rio Grande, RS, v. 3, n. 3, p. 55–66, 2022. DOI: 10.14295/rcn.v3i3.13990. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/cn/article/view/13990>. Acesso em: 30 abr. 2023.

PEREIRA, Antony W. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, Chile e na Argentina. Tradução de Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. Paz e Terra, 2010.

PÉREZ, D. B. El juicio político en la Constitución paraguaya y la destitución del presidente Fernando Lugo. **Revista de Derecho Político**, Madrid, n. 87, p. 356-398, mai. 2013. Disponível em: <https://www.proquest.com/scholarly-journals/el-juicio-politico-en-la-constitucion-paraguaya-y/docview/1550519396/se-2?accountid=12217>. Acesso em: 10 out. 2021.

PÉREZ-LIÑAN, A. S. Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿Hacia un nuevo presidencialismo? **Latin American Research Review**, n. 38, v. 3, 2003, p. 162. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1555453>. Acesso em: 06 out. 2021.

PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. ¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa. **América Latina Hoy**, [S. l.], v. 26, p. 67-74, 2000. Disponível em: <https://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/2702>. Acesso em: 3 feb. 2022.

PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. **Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009.

PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. **Presidential impeachment and the new political instability in Latin America** [recurso eletrônico]. Cambridge; Nova Iorque: Cambridge University Press, 2007.

PERU. Congreso de la República de Perú. **Resolución Legislativa n. 009/2000-CR**. Disponível em: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/participacion/museo/congreso/files/mensajes/1981-2000/files/resolucionlegislativa-incapacidadmoral-2000-af.pdf>. Acesso em: 01 out. 2021.

PERU. **Constitución Política de la República Peruana 1828**. Disponível em: https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1828/Cons1828_TEXTO.pdf. Acesso em: 30 set. 2021.

PERU. **Constitución Política del Perú**. Disponível em: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/files/constitucion/constitucion-2021-01-07-2021.pdf>. Acesso em: 21 set. 2021.

PERU. **Ley de Organizaciones Políticas**. Disponível em: https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/ca790fd2-3b4e-4fed-89cf-6a7631ce0e4b.pdf. Acesso em: 11 abr. 2023.

PERU. Tribunal Constitucional. Pleno. **Expediente 00002-2020-CC/TC. Sentencia 778/2020**. Julgado em 19 nov. 2020. Disponível em: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00002-2020-CC.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2022.

PERU. Tribunal Constitucional. Pleno. **Expediente 0006/2003-AI/TC. Sentencia del Tribunal Constitucional**, p. 11-12. Julgado em 01 dez. 2003. Disponível em: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00006-2003-AI.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2022.

PHILLIPS, Thomas James. **International Legal Perspectives on Aspects of Self-**

Determination in North Kurdistan and Turkey: Kurdish Language Education, and Political Participation. Tese (doutorado), The University of Liverpool (Reino Unido), Order No. 28018225, 273 p. 2020. Disponível em: <https://www.proquest.com/dissertations-theses/international-legal-perspectives-on-aspects-self/docview/2417068550/se-2?accountid=12217>. Acesso em: 06 jan. 2022.

PIMENTA BUENO, José Antônio. **Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império.** Rio de Janeiro: Ministério da Justiça, 1958.

PINHEIRO, Alexandre Sousa. A jurisprudência da crise: Tribunal Constitucional português (2011-2013). **Observatório da Jurisdição Constitucional**, Brasília, ano 7, n. 1, 2014, p. 170. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/view/961>. Acesso em: 17 maio 2023.

PINTO QUITANILLA, Juan Carlos. Aportes a la reflexión política de la Constitución. In: VARGAS, Idón Moisés Chivi (coord.). **Bolivia: Nueva Constitución Política del Estado:** Conceptos elementales para su desarrollo normativo. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional, 2010, p. 57-72. Disponível em: https://www.autoridadminera.gob.bo/public/uploads/normativa_juridic/estado.pdf. Acesso em: 13 abr. 2023.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation.** Berkeley: California University Press, 1997.

PITKIN, Hanna Fenichel. The idea of a constitution. **Journal of Legal Education**, v. 37, n. 2, 1987, p. 167-169. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/42892886>. Acesso em: 08 abr. 2023.

PLENO iniciou debate de Regulamento para eleição de magistrados del TC. **Centro de notícias del Congreso.** 29 set. 2021. Disponível em: <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/pleno-inicio-debate-de-reglamento-para-eleccion-de-magistrados-del-tc/>. Acesso em: 01 out. 2021.

PONTES, João Gabriel Madeira. **Democracia militante em tempos de crise.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

POPPER, Karl Raimund. **A sociedade aberta e seus inimigos.** Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: EDUSP, 1974. v.1.

POR PERMANENTE incapacidad moral, congreso declaró vacante la presidencia de la república. **El Heraldo.** Disponível em: <https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/heraldo.nsf/CNtitulares2/F9D087B10390CA4B0525699F001A9EEB/?OpenDocument>. Acesso em: 01 out. 2021.

¿POR QUÉ renuncia Pedro Pablo Kuczynski a la presidencia de Perú? **El Tiempo**, 21 mar. 2018. Disponível em: <https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/por-que-pedro-pablo-kuczynski-renuncia-a-la-presidencia-de-peru-196524>. Acesso em: 03 out. 2021.

PORTUGAL. Lei n. 64, de 11 de setembro de 1978. Insere disposições relativas a organizações fascistas. Publicada no Diário da República n. 230/1978, Série I de 06/10/1978, p. 2079/2080.

POSNER, Eric; VERMEULE, Adrian. **The Executive Unbound: after the madisonian republic**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2010.

PRADO, Carlos Batista. Partidos e sindicatos: o PCB, a Oposição de Esquerda e o movimento operário no Brasil (1922-1936). Tese (doutorado)-Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019, p. 280. DOI: <http://dx.doi.org/10.22409/PPGH.2019.d.01490447121>. Acesso em: 26 mar. 2023.

PRESIDENTE do Peru, PPK renuncia após escândalo envolvendo Odebrecht. **Portal UOL**. 21 mar. 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/03/21/presidente-do-peru-ppk-renuncia-apos-escandalo-envolvendo-odebrecht.htm#:~:text=Presidente%20do%20Peru%2C%20PPK%20renuncia%20ap%C3%B3s%20esc%C3%A2ndalo%20envolvendo,compra%20de%20votos%20>. Acesso em: 03 out. 2021.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano de 2021/2022**. Tempos incertos, vidas instáveis: construir o futuro num mundo em transformação. Síntese. [S..]: PNUD, 2022. Disponível em: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22overviewptpdf.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2023.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano de 2019**. Além do rendimento, além das médias, além do presente: Desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI. Nova Iorque: PNUD, 2019. Disponível em: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2019ptpdf.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2023.

PRZEWORSKI, Adam. A mecânica da instabilidade de regime na América Latina. **Novos estudos CEBRAP**, n. 100, p. 27–54, nov. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/gVmLp6jqPR4K9NnhgQTLsZc/?lang=pt#>. Acesso em: 29 abr. 2023

PRZEWORSKI, Adam. Ama a incerteza e serás democrático. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 9, p. 36-46, jul. 1984.

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

PRZEWORSKI, Adam. **Democracy and the market**: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

PRZEWORSKI, Adam. **Por que eleições importam ?** Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021.

PUERTAS, Laura. **Un misterioso viaje a Asia sin fecha de retorno**. 20 nov. 2000. El País. Disponível em: https://elpais.com/diario/2000/11/20/internacional/974674801_850215.html. Acesso em: 01 out. 2021.

QUINALHA, Renan. “Em nome de Deus e da família”: um golpe contra a diversidade, p. 131-132. In: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo (org.). **Por que gritamos golpe ?**: para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016. 174 p. (Coleção Tinta Vermelha).

RADBRUCH, Gustav. **Filosofia do Direito** [recurso eletrônico]. Tradução de Jacy de Souza Mendonça. [S.l.: s.e, s.d.]. Disponível em: <http://www.valorjustica.com.br/introducao.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2022.

RAIS, Diogo (Coord.). **FAKE NEWS**: a conexão entre a desinformação e o direito. 3 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

RAIS, Diogo; FALCÃO, Daniel; GIACCHETTA, André Zonaro; MENEGUETTI, Pamela. **Direito eleitoral digital**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

RAMOS, André de Carvalho. Liberdade de expressão e ideais antidemocráticos veiculados por partidos políticos – tolerância com os intolerantes? In: RAMOS, André de Carvalho *et. al.* (orgs). **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 15-36.

RAMOS, Elival da Silva. O delineamento do estatuto dos partidos políticos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito Administrativo**, [s. l.], v. 248, p. 54–72, 2008. DOI: 10.12660/rda.v248.2008.41526. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/41526>. Acesso em: 8 maio. 2023.

RAWLS, John. **O direito dos povos**. 2ed. São Paulo: Martins Fontes, 2019.

RAWLS, John. **Uma teoria da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

RENUNCIA Manuel Merino: Inti Sotelo y Bryan Pintado, los jóvenes de la "generación Bicentenario" cuya muerte en las protestas en Perú aceleró la caída del presidente. **BBC NEWS**. Mundo. 16 nov. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54960439>. Acesso em: 03 out. 2021.

REYBROUCK, David Van. **Contra as eleições**. Belo Horizonte: Editora Âyniné, 2017.

RIBEIRO. Thiago Horta Maciel. **Constituição americana, Bill of Rights e as outras emendas**. [S.l.]: Independently Published, 2019.

RIJPKEMA, Bastiaan. Militant democracy and the detection problem. In: MALKOPOULOU, Anthoula; KIRSHNER, Alexander S.(eds.). **Democracy and its critics**: populism, parties, extremism. Edimburgo: Edinburg University Press, 2021.

RIJPKEMA, Bastiaan. **Militant democracy**: the limits of democratic tolerance. Nova Iorque: Routledge, 2018.

RIVERO, Ángel; ZARZALEJOS, Javier; PALACIO, Jorge del (org.). **Geografía del populismo**: un viaje por el universo del populismo desde sus orígenes hasta Trump. 2. ed. Madrid: Tecnos; Faes Fundación, 2018.

RIZ, Liliana de; FELDMAN, Jorge. El partido en el gobierno: la experiencia del radicalismo 1983-1989. In: NOHLEN, Dieter. **Elecciones y sistemas de partidos en América latina**. São José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos humanos, 1993. Disponível em: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/10968>. Acesso em: 24 abr. 2023.

ROCHA, Vanessa Affonso. O poder moderador e a divisão do poder político em Portugal e no Brasil. In: ALEXANDRINO, José Melo (Coord.). **Estudos sobre o constitucionalismo no mundo de língua portuguesa**. V. II. Brasil e Portugal. Lisboa: AAFDL Editora, 2018, p. 71-138.

RODOTÀ, Stefano. **Tecnopolitica**. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione. Bari-Roma: Editori Laterza, 1997.

ROMERO PÉREZ, José Enrique. El derecho electoral costarricense. In: **Paraná Eleitoral**. Curitiba, v. 2, 2013, p. 115-140.

ROSANVALLON, Pierre. **El siglo del populismo**: historia, teoría y crítica. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2020.

ROSANVALLON, Pierre. Histoire moderne et contemporaine du politique. **L'annuaire du Collège de France** [recurso eletrônico], n. 118, 2020. Disponível em: <http://journals.openedition.org/annuaire-cdf/15673>. DOI: <https://doi.org/10.4000/annuaire-cdf.15673>. Acesso em: 17 dez. 2021.

ROSANVALLON, Pierre. **La contrademocracia**: la política en la era de la desconfianza. Buenos Aires: Manantial, 2007.

ROSANVALLON, Pierre. **Por uma história do político**. Tradução de Christian Edward Cyril Lynch. São Paulo: Alameda, 2010.

ROUQUIÉ, Alain. **A la sombra de las dictaduras**: la democracia en América Latina. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2011.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social e outros escritos**. São Paulo: Cultrix, 2007.

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

RYSZKOWSKI, Karol; ZAMBAM, Neuro José. Prevention and Fight against Avoidable Injustices from Amartya Sen. **Societas et iurisprudencia** [online]. 2021, v.

9, n. 3, pp. 118-134. Disponível em: <https://doi.org/10.31262/1339-5467/2021/9/3/118-134>. Acesso em: 01 jul. 2022.

SADURSKI, Wojciech. How democracy dies (in Poland): A case study of anti-constitutional populist backsliding. **Legal Studies Research Paper**. N. 18/01. Sydney Law School, Jan. 2018, p. 5. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3103491>. Acesso em: 04 mar. 2023.

SÁEZ, Manuel Alcántara. **Partidos políticos en América latina**: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros. Barcelona: CIDOB, 2004.

SÁEZ, Manuel Alcántara; MONTERO, Mercedes García; LÓPEZ, Francisco Sánchez (Orgs.). **El poder legislativo en América Latina a través de sus normas**. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005.

SALEM, Helena. **As tribos do mal**: o neonazismo no Brasil e no mundo. São Paulo: Atual, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A revolução cidadão tem quem a defenda ? In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.) **A difícil democracia**: reinventar as esquerdas. São Paulo, Boitempo, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. Proibição e dissolução de partidos políticos na Lei Fundamental da Alemanha. **Revista Consultor Jurídico**. 20 jan. 2017. [recurso on line]. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jan-20/proibicao-dissolucao-partidos-lei-fundamental-alemanha>. Acesso em: 09 jan 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang; SIQUEIRA, Andressa de Bittencourt. Liberdade de expressão e seus limites numa democracia: o caso das assim chamadas “fake news” nas redes sociais em período eleitoral no Brasil. **Revista de Estudos Institucionais**, [s.l.], v. 6, n. 2, p. 534-578, maio/ago. 2020. DOI: 10.21786/rei.v6i2.522.

SARMENTO, Daniel. A liberdade de expressão e o problema do “hate speech”. **Revista de Direito do Estado**. Rio de Janeiro: Renovar, ano 1, n. 4, p. 53-105, 2006.

SARMENTO, Daniel. **República, inclusão e constitucionalismo**: escritos constitucionais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

SARMENTO, Daniel; PONTES, João Gabriel Madeira. Democracia militante e a candidatura de Bolsonaro: inelegibilidade a partir de interpretação teleológica do art. 17 da Constituição? In: SARMENTO, Daniel. **República, Inclusão e Constitucionalismo**: escritos constitucionais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

SARMIENTO, Carlos Fonseca. **La vacancia presidencial y la permanente incapacidad moral en el Perú**. Portal AGNITIO. Disponível em: <http://agnitio.pe/articulo/la-vacancia-presidencial-y-la-permanente-incapacidad-moral-en-el-peru/>. Acesso em: 01 out. 2021.

SARTORI, Giovanni. **¿Qué es la democracia?** Madri: Taurus, 2007.

SARTORI, Giovanni. **A política**: lógica e método nas ciências sociais. Tradução de Sérgio Bath. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1981.

SARTORI, Giovanni. **Homo videns**: televisão e pós-pensamento. Bauru: EDUSC, 2001.

SARTORI, Giovanni. **La democracia en treinta lecciones**. Cidade do México: Taurus, 2009.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvam Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais**. v. 1, n. 1, 2009, p. 6. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351>. Acesso em: 6 mar. 2022.

SCHAUPP, Simon. **Technopolitics from Below**: A Framework for the Analysis of Digital Politics of Production. *Nanoethics*, n. 15, p. 71-86, 2021. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11569-021-00386-8>. Acesso em: 24 ago. 2022.

SCHEDLER, Andreas. **The politics of uncertainty**: sustaining and subverting electoral authoritarianism. Nova Iorque: Oxford University Press, 2013.

SCHEPPELE, Kim Lane. Constitutional Coups and Judicial Review: How Transnational Institutions Can Strengthen Peak Courts at Times of Crisis (with Special Reference to Hungary). **Journal of Transnational Law and Contemporary Problems**, [s. l.], v. 23, 2014, p. 51-117. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/tlcp23&div=7&id=&page=>. Acesso em: 05 mar. 2023.

SCHEPPELE, Kim Lane. Not Your Father's Authoritarianism: The Creation of the "Frankenstate". **Newsletter. The European Politics and Society Section of the American Political Science Association**, [s. l.], 2013, p. 5-9. Disponível em: https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/gpop/files/apsa_news_2012_0.pdf. Acesso em: 04 mar. 2023.

SCHMITT, Carl. **Legalidade e legitimidade**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SCHMITT, Carl. **O Conceito do Político**. Tradução de Alexandre Franco de Sá. Lisboa: Edições 70, 2019.

SCHMITT, Carl. **Teologia Política**. Tradução de Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución**. Madri: Alianza Editorial, 2006.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Tradução

de São Paulo: Editora UNESP, 2017.

SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. **O Estado Espetáculo**. Tradução de Heloysa de Lima Dantas. São Paulo: Círculo do Livro, 1977.

SEGATTO, José Antônio. **Breve História do PCB**. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1989.

SEMER, Marcelo. Ruptura institucional e desconstrução do modelo democrático: o papel do Judiciário, In: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo (org.). **Por que gritamos golpe ?**: para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016.

SEN, Amartya. **A escolha coletiva e bem-estar social**. Tradução de Ana Nereu Reis. Coimbra: Almedina, 2018.

SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, Amartya. Democracy as a Universal Value. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 10 n. 3, 1999, p. 3-17. Project MUSE, DOI:10.1353/jod.1999.0055.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya. El trabajo decente, un derecho humano. In: SEN, Amartya; STIGLITZ, Joseph; ZUBERO, Imanol. **Se busca trabajo decente**. Madrid: Ediciones HOAC, 2007.

SEN, Amartya. **El valor de la democracia**. Tradução de Javier Lomeli. Barcelona: El Viejo Topo, 2006.

SEN, Amartya. What's the point of democracy? **American Academy of Arts and Sciences Bulletin**. The 1878th Stated Meeting, [s.l.], 11 fev. 2004. Disponível em: <https://www.amacad.org/news/whats-point-democracy>. Acesso em: 20 out. 2021.

SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. Tradução de Bernardo Ajzenberg e Carlos Eduardo Lins da Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Autoritarismo e golpes na América Latina**: breve ensaio sobre jurisdição e exceção. São Paulo: Alameda, 2016.

SETTY, Sudha. The President's Question Time: power, information, and the Executive credibility gap. **Cornell Journal of Law and Public Policy**. v. 17, p. 247-294. 2008. Disponível em: <https://www3.law.cornell.edu/research/JLPP/upload/Setty-2.pdf>. Acesso em 20 dez. 21.

SHILS, Edward. **The torment of secrecy**: the background and consequences of

American security policies. Chicago: Ivan R. Dee, 1996, p. 100, edição do Kindle.

SHIRADO, Nayana. A tecnopolítica no processo eleitoral: considerações sobre o papel do cidadão como um *player* nas eleições em rede. DIAS, Felipe da Veiga; GRUBBA, Leilane Serratine; VESOLOSKI, Simone Paula (Orgs.). **Direito, democracia e tecnologia**: novos percursos jurídico-políticos. Belém: RFB, 2023.

SHIRADO, Nayana. O Chile no constitucionalismo ibero-americano: um *delay* constitucional de três décadas. In: PAFFARINI, Jacopo; PISSOLATTO, Luciano; OLIVAES, Maria Eduarda Fragomeni (orgs.). **Transformações da democracia constitucional**. V.1. Porto Alegre: Editora Fi, 2022.

SHIRADO, Nayana. **Sistemas de governo x responsabilização política**: a responsabilidade política nas receitas de governo presidencial e parlamentar. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2009.

SIAVELIS, Peter M.. Enclaves de la transición y democracia chilena. **Revista de Ciencia Política**, v. 29, n. 1, 2009, p. 16. Disponível em: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2009000100001&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 05 jun. 2021.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte Burguesa**: Qu'est-ce que le Tiers État ? 4 ed. Tradução de Norma Azevedo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

SILVA, José Afonso da. Líder da Constituinte. In: MARTINS, Osvaldo (org.). **Mário Covas**: democracia: defender, conquistar, praticar. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2011.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **Sistemas eleitorais**: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 82.

SILVA, Matheus Pelegrino da. **Democracia e significação da liberdade no pensamento de Hans Kelsen**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

SINGER, André; ARAÚJO, Cícero; BELINELLI, Leonardo. **Estado e democracia**: uma introdução ao estudo da política. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

SKRZYPEK, Maciej. The Banning of Extremist Political Parties as a Measures of Neo-militant Democracy: The Experience of Post-communist States. **HAPSc Policy Briefs Series**, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 67–73, 2020. DOI: 10.12681/hapscpbs.26450. Disponível em: <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/hapscpbs/article/view/26450>. Acesso em: 18 mar. 2022.

SOCHACZEWSKI, Monique. De Atatürk a Erdoğan: a República da Turquia em 3 tempos. **Malala**, [S. l.], v. 6, n. 9, p. 70-90, 2018. DOI: 10.11606/issn.2446-5240.malala.2018.148426. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/malala/article/view/148426>. Acesso em: 6 jan. 2022.

SOUZA, Herbert de. Democracia e cidadania. In: **Democracia**: cinco princípios e um fim. 3 ed. São Paulo: Editora Moderna, 1996.

SQUELLA, Agustín. Neutralidad valorativa e idea de la democracia en Kelsen. In: SERRA, Juan Enrique *et al.* **Apreciación crítica de la teoría pura del derecho**. Valparaíso: Edeval, 1982.

STONE, Peter. Democratic equality and militant democracy. In: MALKOPOULOU, Anthoula; KIRSHNER, Alexander S. (eds.). **Democracy and its critics**: populism, parties, extremism. Edimburgo: Edinburg University Press, 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Impeachment: jurisprudência. Brasília: Imprensa Nacional, 1996.

SZUCS, R. A democracy's "poor performance": the impeachment of Paraguayan president Fernando Lugo. **The George Washington International Law Review**, Washington, v. 46, n. 2, 2014, p. 410. Disponível em: <https://www.proquest.com/scholarly-journals/democracys-poor-performance-impeachment/docview/1618111426/se-2?accountid=12217>. Acesso em: 10 out. 2021.

TAVARES, Ana Lúcia de Lyra. Contribuição do Direito Comparado às fontes do Direito brasileiro. **Prisma Jurídico**. São Paulo, v. 5, p. 59-77, 2006. DOI: <https://doi.org/10.5585/prismaj.v5i0.601>. Acesso em: 06 mar. 2022.

TAVARES, André Ramos. A jurisprudência sobre partidos políticos no Supremo Tribunal Federal: entre eleições, poder econômico e democracia. In: NORONHA, João Otávio de; KIM, Richard Pae (coords.). **Sistema político e direito eleitoral brasileiros**: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli. São Paulo: Atlas, 2016. p. 46.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

TCACH, César. Abstención, voto protesta y rebelión social en la Argentina. In: PINTO, Céli Regina Jardim; SANTOS, André Marengo dos. (Orgs.) **Partidos no Cone Sul**: novos ângulos de pesquisa. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002.

TEMER, Michel. **Constituição e política**. São Paulo: Malheiros, 1994.

TEXTOS revolucionários. **Acta de la revolución argentina con sus anexos**. Buenos Aires: Secretaria de Estado de Gobierno; Dirección general de provincias; Departamento difusión provincial, 1969. Disponível em: <https://encurtador.com.br/afPQ7>. Acesso em: 19 jun. 2023.

THE WASHINGTON POST. In four years, President Trump made 30,573 false or misleading claims. Atualizado em 20 jan. 2021. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/graphics/politics/trump-claims-database/?itid=lk_inline_manual_11&itid=lk_inline_manual_16. Acesso em: 13 fev. 2023.

TILLY, Charles. **Democracia**. Tradução de Rachel Weiss. Petrópolis: Vozes, 2013.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **Da Democracia na América**. Cascais: Principia, 2002.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. El auge del neogolpismo. **La Nación**. 24 jun. 2012. Disponível em: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/el-auge-del-neogolpismo-nid1484794/>. Acesso em: 5 de out. 2021.

TONET, Fernando. **Reconfigurações do constitucionalismo**: evolução e modelos constitucionais sistêmicos na pós-modernidade. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

TORRE, Carlos de La. El populismo y la promesa de una democracia más inclusiva. In: RIVERO, Ángel ZARZALEJOS, Javier; PALACIO, Jorge del (org.). **Geografía del populismo**: un viaje por el universo del populismo desde sus orígenes hasta Trump. 2. ed. Madri: Tecnos; Faes Fundación, 2018, p. 54-67:

TREMINIO, I. La reforma constitucional de Rafael Correa. El caso de la reelección presidencial en Ecuador. **América Latina, Hoy**, Salamanca, v. 67, p. 65-90, 4, 7-8, 08 2014. Disponível em: <https://www.proquest.com/docview/1563754537/fulltextPDF/F0A8B039FBB74166PQ/66?accountid=12217>. Acesso em: 06 out. 2021.

TURQUIA. **Constituição da República da Turquia**. Ancara: Grande Assembleia Nacional da Turquia, Departamento de Leis e Resoluções, 2019. Tradução oficial em inglês. Disponível em: <https://www.anayasa.gov.tr/en/legislation/turkish-constitution/>. Acesso em: 09 jan. 2022.

TUSHNET, Mark. **Por que la Constitución importa ?** [recurso eletrônico]. Tradução de Alberto Supelano. Bogotá: Yale University Press, 2012.

TYULKINA, Svetlana. **Militant democracy as an inherent quality of a democratic state**: In: MALKOPOULOU, Anthoula; KIRSHNER, Alexander S.(eds.). **Democracy and its critics**: populism, parties, extremism. Edimburgo: Edinburg University Press, 2021.

TYULKINA, Svetlana. **Militant democracy**: undemocratic political parties and beyond. Nova Iorque: Routledge, 2015.

UNGER, R. M. A constituição do experimentalismo democrático. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 257, p. 57–72, 2011. DOI: 10.12660/rda.v257.2011.8584. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8584>. Acesso em: 19 dez. 2021.

URBINATI, Nadia. The Populist Phenomenon. **Raisons Politiques**, [s.l.], v. 3, n. 51, 2013, p. 137-154. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-raisons-politiques-2013-3-page-137.htm?contenu=article>. Acesso em: 16 fev. 2023.

URUGUAI. **Constitución de la República**. Disponível em:

<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/11/HTML>. Acesso em: 11 abr. 2023.

URUGUAI. **Ley de partidos políticos**. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18485-2009>. Acesso em: 11 abr. 2023.

V-DEM INSTITUTE. **Democracy Report 2023**: Defiance in the Face of Autocratization. Gothenburg: [s.e], 2023, p. 39. Disponível em: <https://www.v-dem.net/publications/democracy-reports/>. Acesso em: 04 ago. 2023.

VALADÉS, Diego. **Los gobiernos de coalición en América Latina**: experiencias y perspectivas [recurso eletrônico]. Cidade do México: El Colégio Nacional, 2016.

VALADÉS, Diego. **Problemas constitucionales del Estado de derecho**. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

VALENZUELA, Arturo. Latin American presidencies interrupted. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 15, n.4, p. 5-19, 2004. Disponível em: <https://www.journalofdemocracy.com/wp-content/uploads/2012/04/Valenzuela-15-4.pdf>. Acesso em: 19 out. 2021

VALENZUELA, Arturo. Presidencias latinoamericanas interrumpidas. **América Latina, Hoy**, Salamanca, v. 49, p. 15-30, 08 2008.

VAROL, Ozan O.. Stealth Authoritarianism. **Iowa Law Review**, Iowa City, v. 100, n. 4, p. 1673-1742, maio 2015. Disponível em: <https://ilr.law.uiowa.edu/assets/Uploads/ILR-100-4-Varol.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2021.

VAROL, Ozan. **The democratic coup d'Etat**. Oxford: Oxford University Press, 2017.

VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Disponível em: http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/constitucion/titulo5.php. Acesso em: 18 maio 2023.

VENEZUELA. **Ley constitucional contra el odio por la convivencia pacífica y la tolerancia**. Disponível em: <https://www.asambleanacional.gob.ve/storage/documentos/leyes/ley-constitucional-contra-el-odio-por-la-convivencia-pacifica-y-la-tolerancia-20220215163238.pdf>. Acesso em: 18 maio 2023.

VENEZUELA. **Ley de partidos políticos, reuniones públicas y manifestaciones**. Disponível em: http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/ley_partidos_politicos/indice.php. Acesso em: 18 maio 2023.

VENEZUELA. **Ley orgánica de los procesos electorales**. Disponível em: <https://www.asambleanacional.gob.ve/storage/documentos/leyes/ley-organi-20220131131037.pdf>. Acesso em: 18 maio 2023.

VENEZUELA. **Reforma en la Ley de partidos políticos, reuniones públicas y manifestaciones**. Disponível em: <https://www.asambleanacional.gob.ve/storage/documentos/leyes/ley-de-ref-20220118141933.pdf>. Acesso em: 18 maio 2023.

VERDEJO, Inés Picazo. Chile. In: ALCÂNTARA, Manuel; FREIDENBERG, Flavia. **Partidos políticos de América Latina**: Cono Sur. Cidade do México: IFE, FCE, 2003.

VIANA, Natália. **O bispo e seus tubarões**. São Paulo: Púbrica, 2014.

VÍDEOS demonstrarían supuesta compra de votos para evitar vacancia de PPK. **La República**. 20 mar. 2018. Disponível em: <https://larepublica.pe/politica/1214572-fuerza-popular-presenta-pruebas-de-supuesta-compra-votos-por-gobierno-video/>. Acesso em: 03 out. 2021.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes**. São Paulo, Companhia das Letras, 2018.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A Constituição e sua reserva de justiça**: uma teoria sobre os limites materiais ao poder de reforma [recurso eletrônico]. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2023.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Democracia militante. **Folha de São Paulo**. 14 mar.2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/oscarvilhenavieira/2020/03/democracia-militante.shtml?origin=folha>. Acesso em: 07 out. 2021.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremo Tribunal Federal acerta ao assumir defesa militante da democracia. **Folha de São Paulo**. Política. 10 maio 2023, p. A10.

VILAS, Carlos Maria. **La Democratización Fundamental**: El Populismo en América Latina. Cidade do México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1995.

VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. A judicialização da política como instrumento de contenção da degradação populista da legitimidade democrática. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, [S. l.], v. 115, p. 273-312, 2020. DOI: 10.11606/issn.2318-8235.v115p273-312. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/189366>. Acesso em: 9 jun. 2023.

VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. Democracia: a polissemia de um conceito político fundamental. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, [S. l.], v. 108, p. 651-696, 2013. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67999>. Acesso em: 9 jun. 2023.

VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. Democracia: estado idílico da política? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 25, n. 74, 2010, p. 183-186. DOI:10.1590/S0102-69092010000300013. Disponível em: <https://www.proquest.com/docview/1732127484>. Acesso em: 9 jun. 2023.

YEPES, Rodrigo Uprimny. La crisis peruana y el constitucionalismo abusivo. In **Dejusticia**. 17 nov. 2020. Disponível em: <https://www.dejusticia.org/column/la-crisis-peruana-y-el-constitucionalismo-abusivo>. Acesso em: 21 set. 2021.

ZAMBAM, Neuro José. A cultura democrática contemporânea: reflexão sobre o reconhecimento moral e o equilíbrio social. In: CUNHA, Paulo Jorge Fonseca Ferreira da; AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes de. **Palimpsesto: a democracia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

ZAMBAM, Neuro José. **A teoria da justiça de Amartya Sen: liberdade e desenvolvimento sustentável**. 2009. 189 f. Tese (Doutorado em Filosofia) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/2833>. Acesso em 26 ago. 2021.

ZAMBAM, Neuro José; FRANCISCO, José Carlos. Debate público e armadilhas da confiança: cura dos problemas contemporâneos da democracia com mais democracia. **Revista jurídica da Presidência**. Brasília, DF, v 25, n. 135, p. 74-100, 2023.

ZOVATTO, Daniel. **Reforma política-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016)**. Caracas: Fundacion Editorial Juridica Venezolana, 2017.

ZOVATTO, Daniel. Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina: Lectura regional comparada. In: FONTAINE, Arturo; LARROULET, Cristián Larroulet; NAVARRETE, Jorge; WALKER, Ignacio (eds.). **Reforma de los partidos políticos en Chile**. Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Projectamérica; CIEPLAN, 2008.