

Democracias constitucionais em crise: mapeando as estratégias institucionais que levam à erosão democrática¹

*Constitutional Democracies in Crisis: mapping the
institutional strategies that lead to the democratic erosion*

Lucas Azevedo Paulino*

Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte – MG, Brasil

1. Introdução

Democracias constitucionais estão em crise ou sob stress pelo mundo². As instituições democráticas pluralistas – tais como imprensa livre, sociedade civil e o estado de direito – estão sob o ataque de líderes eleitos em países como Venezuela, Rússia, Turquia, Hungria, Filipinas e Polônia. Mesmo em países com democracias mais consolidadas – como Estados Unidos, Índia, Japão e Israel – existe a preocupação, em alguma medida, de que tais regimes não estariam funcionando tão bem como no passado. Com um líder com pretensões hegemônicas ou um aspirante a autocrata no poder, instituições democráticas permanecem nominalmente, mas são esvaziadas. Embora muitas vezes a competição eleitoral continue ocorrendo, os ad-

1 Artigo produzido durante o Doutorado Sanduíche (2018/2) na Universidade de Harvard financiado por bolsa de estudos da CAPES.

* Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Pesquisador Visitante (*Visiting Fellow*) na Universidade de Harvard (Doutorado Sanduíche). Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, na área de concentração Teoria Constitucional, Direitos Humanos e Instituições Democráticas. Especialista em Direito Constitucional pelo Instituto para o Desenvolvimento Democrático. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: lucasapaulino@gmail.com.

2 GRABER; LEVINSON; TUSHNET, 2018; GUSTI, 2018.

versários dos detentores do poder nesses contextos – oposição, imprensa e minorias – são tratados como inimigos, e os mecanismos constitucionais de controle – os freios e contrapesos institucionais – são enfraquecidos³.

Pesquisadores no direito constitucional e na ciência política buscam compreender esse fenômeno do declínio na qualidade das democracias constitucionais sob diversos conceitos e enquadramentos analíticos, tais como: “democracia em erosão”⁴, “democracia em retrocesso”⁵, “recessão democrática”⁶, “decadência democrática”⁷, “desconsolidação democrática”⁸, “decomposição constitucional”⁹, “desvio iliberal” ou “guinada iliberal”¹⁰, “autoritarismo discreto”¹¹. Livros recém-publicados, tais como “Como as Democracias Morrem”¹², “Como a Democracia Chega ao Fim”¹³, “Democracias Constitucionais em Crise?”¹⁴, “Pode Acontecer Aqui? Autoritarismo na América”¹⁵, “Como Salvar uma Democracia Constitucional?”¹⁶, “Crises da Democracia”¹⁷, demonstram a multiplicação do interesse atual e também o receio de pensadores do constitucionalismo e da ciência política com a degradação incremental das democracias constitucionais.

De acordo com Larry Diamond¹⁸, desde a Revolução dos Cravos em Portugal em 1974, que inaugurou a “terceira onda” de democratização global no mundo, na expressão de Samuel P. Huntington¹⁹, até 2007, houve uma expansão contínua e gradual de países que transitaram de regimes de

3 GUASTI, 2018.

4 GINSBURG; HUQ, 2018.

5 BERMEO, 2016.

6 DIAMOND, 2015.

7 DELY, 2017.

8 FOA; MOUNK, 2017.

9 BALKIN, 2018.

10 BUSTIKOVA; GUASTI, 2017.

11 VAROL, 2015.

12 LEVITSKY; ZIBLATT, 2018.

13 RUNCIMAN, 2018.

14 GRABER; LEVINSON; TUSHNET, 2018.

15 SUNSTEIN, 2018.

16 GINSBURG; AZUZ, 2018.

17 PRZEWORSKI, 2019.

18 DIAMOND, 2015.

19 HUNTINGTON, 1991.

governo autoritários para sistemas no qual os cidadãos, por meio do sufrágio universal, podem substituir seus líderes em eleições regulares, justas e livres. Em 1974, só 30% dos estados independentes eram democracias, cerca de 46 países, concentrados em países desenvolvidos do Ocidente, com poucas exceções fora disso. Em 2006, esse número atingiu cerca de 60% dos estados independentes, algo entre 114 e 116 países.

No entanto, desde então, houve uma estagnação do número existente de democracias e iniciou-se uma tendência de deterioração nos indicadores empíricos – apresentado nos relatórios anuais de instituições que avaliam regimes democráticos como *Freedom House*, *Varieties of Democracy* (V-DEM) e *The Economist Intelligence Unit* – sobre a qualidade das práticas constitucionais e democráticas existentes em distintos países, com o agigantamento do Poder Executivo, o enfraquecimento do pluralismo, do processo eleitoral e do estado de direito em alguns países. Para Diamond²⁰, a recessão democrática nessa última década abrangeria quatro distintas categorias de países: aprofundamento de autoritarismo em estados não-democráticos, a aceleração do colapso autoritário em regimes democráticos, um declínio na estabilidade da qualidade de democracias novas, e um declínio no vigor e no desempenho de democracias estabelecidas e mais longevas. Todavia, Tom Gerald Dely²¹ já defende que a ideia de decadência democrática abrange as duas últimas categorias, quais sejam o declínio na qualidade das democracias novas e na das mais longevas.

Com efeito, os objetivos principais deste trabalho consistem em compreender melhor o conceito de erosão democrática em regimes de governo contemporâneos e as estratégias institucionais que um líder democrático eleito pode adotar para corroer os alicerces de uma democracia constitucional, de acordo com a literatura do direito constitucional comparado e da ciência política, analisando o estado da arte sobre as principais obras e artigos sobre o tema. Com isso, traçar parâmetros objetivos para verificar se o atual presidente, no decorrer do seu mandato, ou qualquer outro que venha a sucedê-lo, independente do campo ideológico, incorrerão em práticas que levem à degradação do regime democrático-constitucional brasileiro.

Para explicar esse fenômeno, em primeiro lugar, o presente artigo buscará esclarecer qual é o conceito de democracia que está em crise ou sob

20 DIAMOND, 2015.

21 DELY, 2017.

stress. Em segundo lugar, distinguirá os dois modos como as democracias podem acabar: por ruptura autoritária rápida, ou mais lentamente, via erosão institucional. Em terceiro lugar, irá identificar quais são as potenciais medidas que, por vias institucionais, um presidente eleito e seu partido podem adotar que representariam a deterioração de uma democracia constitucional.

2. O conceito de democracia constitucional liberal em crise

Democracia é um conceito essencialmente contestado no pensamento teórico e na realidade prática, com muitas disputas interpretativas sobre seu significado na história e no pensamento político clássico, moderno e contemporâneo²². Geralmente, o que se considera em crise é a definição de democracia presente na tradição do liberalismo político, que se traduz em instituições representativas que incorporam o pluralismo existente na sociedade²³. Para quem adota noções de democracia mais minimalistas ou definições de “democracia direta”, “democracia radical” ou “democracia iliberal”, entre outras de perspectivas normativas distintas, talvez não haja a mesma preocupação com a existência de uma “crise da democracia”. Em função disso, torna-se importante elucidar a definição de democracia constitucional liberal, procedimental e pluralista, adotada pelo presente artigo, sua importância e seu valor normativo.

A definição minimalista de democracia mais famosa é de autoria de Joseph Schumpeter²⁴, que conceitua democracia como um arranjo institucional e jurídico no qual os governantes são selecionados por eleições competitivas. Para Schumpeter, não se deve confundir os fins políticos que poderiam ser alcançados em uma democracia – como justiça social – com sua essência, qual seja, a de ser um método de escolha periódica por cidadãos de governantes em uma competição política de elites – partidos políticos –, que legitimaria o exercício da autoridade²⁵. Schumpeter concebe apenas a competição eleitoral como o elemento central da democracia, não se importando devidamente com a participação dos cidadãos na fiscalização do poder.

22 GALLIE, 1955; HELD, 2006.

23 GUASTI, 2018.

24 SCHUMPETER, 1942.

25 HELD, 2006.

A definição minimalista teria uma vantagem em relação a definições normativas ou substantivas mais robustas para a criação de um padrão descritivo analítico viável para comparação, uma vez que conceitos com menos atributos seriam mais precisos e capazes de cobrir mais casos, e também porque em sociedades pluralistas as pessoas discordam e conflitam sobre os valores, interesses, noções de justiça e os resultados²⁶. No entanto, o conceito de Schumpeter padeceria do defeito de ser demasiadamente restritivo, por não abranger as condições para uma competição democrática justa e livre, a participação e o controle popular exercido por cidadãos.

Em face desse desafio, Robert Dahl²⁷ propôs uma das definições procedimentais de democracia mais reconhecidas teoricamente, na medida em que situa o pluralismo político-social como aspecto chave, e agrega ao seu conceito a necessidade de haver o direito de oposição pública e de competição, bem como o direito à participação. Em sua definição de democracia, Dahl presume como condições que cidadãos, em igualdade política, devem ter o direito de formular suas preferências e de compartilhá-las com seus concidadãos por ação individual ou coletiva, bem como de tê-las consideradas na condução do governo. Isso envolveria, além de eleições competitivas, os direitos políticos de votar e ser votado e os direitos a liberdade de expressão, de associação e de reunião, que seriam imprescindíveis para o debate democrático, para a crítica e fiscalização do poder, para organização em partidos políticos, organizações da sociedade civil e para propaganda eleitoral.

Conforme explica David Held²⁸, Dahl é um dos cientistas políticos que melhor formulou uma concepção de democracia pluralista, uma vez que parte do pressuposto que a democracia não seria somente uma competição de elites, mas envolveria uma multiplicidade de grupos intermediários e múltiplas minorias, representativas de diversos interesses, estruturados por meio de clivagens culturais e econômicas – tais como sindicatos, corporações, grupos étnicos e religiosos, coletivos de gênero. Em virtude desse caráter pluralista de uma sociedade democrática liberal, o conceito de democracia deveria envolver direitos e arranjos institucionais, que permi-

26 SARTORI, 1970; PRZEWORSKI, 2003.

27 DAHL, 1971.

28 HELD, 2006.

tam esses grupos influenciar na agenda política e controlar o exercício do poder, tais como liberdades de expressão e de organização em associações.

Nesse mesmo sentido, para os cientistas políticos David Collier e Steven Levitsky²⁹ o conceito de democracia procedimental deveria compreender uma eleição amplamente contestada com sufrágio universal e abstenção de fraude massiva, combinada com a garantia efetiva de liberdades civis, sobretudo as liberdades de expressão, de reunião e de associação. Para Scott Mainwaring, Daniel Brinks e Aníbal Perez-Liñan³⁰, democracia deve ser definida como um regime que comporta necessariamente os seguintes elementos: (i) eleições competitivas livres e justas para os poderes legislativo e executivo, de modo que nem fraude nem coerção determinem o resultado do pleito eleitoral, e haja possibilidade de alternância de poder; (ii) cidadania a todos os adultos, com sufrágio praticamente universal; (iii) liberdades civis políticas, como liberdade de imprensa, liberdade de organização, liberdade de criticar o governo sem ser reprimido; e (iv) e no qual os governos civis eleitos efetivamente governem e os militares estejam sob o controle civis.

Dentro dessa lógica procedimentalista e pluralista, Tom Ginsburg e Aziz Huq³¹ propuseram uma definição funcional de democracia constitucional liberal, para efeitos de comparação institucional de democracia em declínio, que envolveria três predicados fundamentais: em primeiro lugar, eleições livres e justas, com sufrágio universal aos adultos; em segundo, direitos de liberdade de expressão, de reunião e de associação, uma vez que são indispensáveis para o direito de contestação e oposição no processo democrático e para incluir todas as vozes no debate político; em terceiro, o estado de direito (*rule of law*), com instituições jurídicas que garantam a integridade e imparcialidade das eleições e da ordem democrática, e protejam o exercício dos direitos políticos e das liberdades referidas. Cada um dos termos do conceito “democracia constitucional liberal”, segundo eles, representa um dos componentes essenciais para um regime de autogoverno do povo que realmente seja efetivo e praticável.

Como se nota, as definições adotadas não entram no mérito ou conteúdo dos resultados e consequências que uma democracia deve chegar,

29 COLLIER; LEVITSKY, 1997.

30 MAINWARING; BRINKS; PEREZ-LIÑAN, 1999.

31 GINSBURG; HUQ, 2018.

como uma economia de livre mercado e Estado mínimo ou uma sociedade socialista com um Estado gerindo a produção econômica, pois isso que estará em disputa no embate democrático. O fato do pluralismo consiste em uma característica básica das sociedades democráticas contemporâneas, isto é, a existência de uma diversidade de doutrinas filosóficas, morais e religiosas abrangentes, que defendem concepções de bem muitas vezes conflitantes entre si. Diante desse quadro, o liberalismo político, conforme preceitua o filósofo John Rawls³², constitui-se como uma concepção normativa que propõe que uma sociedade livre e democrática, para preservar valores como estabilidade, a justiça e a legitimidade, deve desenvolver instituições livres baseadas em um consenso sobreposto de doutrinas abrangentes razoáveis.

Seguindo essa corrente, o filósofo do direito Jeremy Waldron³³ defende o valor moral de uma concepção procedimental de democracia, já que a presença do desacordo moral razoável sobre as questões de justiça e de política configura-se em um dos atributos mais relevantes e persistentes das sociedades democráticas e pluralistas contemporâneas. Por essa razão, uma concepção de democracia focada em procedimento, não em determinados resultados almejados, seria a mais adequada para levar a sério o princípio de igualdade política entre os cidadãos e para assegurar o direito à participação de todos no processo democrático, respeitando o igual direito de cada cidadão impactar e influenciar nesse regime de governo e ter seus interesses representados e igualmente considerados.

Os regimes adversários de uma democracia liberal constitucional vão desde regimes autoritários puros até regimes com a mistura de componentes autoritários e democráticos, denominados como regimes híbridos³⁴, competitivos-autoritários³⁵ ou democracias iliberais³⁶. Conforme Jeroen Van den Bosch³⁷ explica em seu mapeamento de tipologia de regimes políticas, com o crescimento do fenômenos de regimes autoritários com fachada democrática, ou de regimes com eleições mas sem democracia, a partir

32 RAWLS, 2011.

33 WALDRON, 1999, 2012.

34 DIAMOND, 2002.

35 LEVITSKY; WAY, 2002.

36 ZAKARIA, 1997.

37 VAN DEN BOSCH, 2014.

da terceira onda de regimes democráticos sobretudo na década de 90 do século XX, muitos pesquisadores de democracias comparadas deixaram de adotar apenas a divisão dicotômica entre regimes democráticos e regimes autoritários e passaram a utilizar novas classificações de regimes políticos com mais nuances – tricotômicas, policotômicas ou contínuas – para identificar variações entre regimes autoritários puros e democracias plenas. A vantagem da tipologia tricotômica, adotada pelo presente trabalho, seria analisar o funcionamento do regime de dentro, para além da existência das eleições, o respeito às liberdades políticas de opositores e sociedade civil organizada.

Os regimes autoritários puros são caracterizados pela completa abstenção de efetiva competição política e pela ausência de pluralismo político³⁸. Até podem ter eleições, mas geralmente são regimes de partidos único, e os governantes autoritários não perdem poder. Ademais, podem ter constituições escritas prevendo direitos, cortes e outras instituições do estado de direito, mas estas conferem uma fachada artificial ao regime e operam para a preservação hegemônica do poder. Regimes autoritários vêm em diversas formas. Podem ser comandados por militares, seja um presidente ou uma junta, como ocorreu nas ditaduras militares latino-americanas dos anos 60 aos anos 80; ou podem ser liderados por uma única pessoa, como um político civil carismático, como Getúlio Vargas no Brasil durante o Estado Novo; ou por um partido e seu líder, como o partido nazista e Adolf Hitler na Alemanha. Monarquias absolutistas são outra forma de autoritarismo, que embora tenham diminuído bastante nos últimos dois séculos, ainda subsistem em alguns países do Oriente Médio, cujo exemplo mais notório é a Arábia Saudita.

Por sua vez, regimes híbridos são aqueles que mesclam características de democracias e autocracias. O termo democracia iliberal cunhado por Fareed Zakaria³⁹ capturaria esse conjunto de casos ambíguos, nos quais líderes eleitos agem para reduzir o espaço de dissensão política e competição, violando liberdades individuais e políticas. Steven Levitsky e Lucan Way⁴⁰ descrevem esses regimes como competitivos autoritários, pois neles as instituições da democracia formal continuam a operar, mas os incum-

38 GINSBURG; HUQ, 2018.

39 ZAKARIA, 1997.

40 LEVITISKY; WAY, 2002, 2010.

bentes violam as regras jurídicas formais e diminuem ou eliminam a efetiva competição. Nos regimes competitivos-autoritários civis governam, as instituições formais democráticas existem e são amplamente vistas como a principal forma de acessar o poder, mas os incumbentes abusam do poder estatal para obter vantagem significativa em detrimento dos seus oponentes. Existe competição real, mas ela não é livre e justa entre governantes e opositores, tendo em vista que ou há fraude massiva, ou os incumbentes rotineiramente abusam dos recursos estatais, nega-se a oposição cobertura midiática adequada, há assédio aos candidatos opositores e seus apoiadores. Nesses regimes, jornalistas, opositores políticos e críticos do governo podem ser ameaçados, perseguidos ou até mesmo presos, agredidos, e em alguns casos, assassinados.

Regimes competitivos-autoritários diferenciam-se da democracia, segundo esses autores, porque há violação de pelo menos um dos três atributos definidores da democracia: eleições livres, proteção de liberdades civis, e um nível razoável de competitividade. Distinguem-se de regimes autoritários puros porque ainda existem, em um grau bastante reduzido, competição, eleições formais e grupos opositores – que contestam severamente o poder estatal – mas o campo de disputa é direcionado pesadamente a favor dos incumbentes. Levitsky e Way⁴¹ criticam a denominação desses regimes como democracias iliberais, pois lhe faltariam os componentes necessários da definição procedimental de democracia.

É famosa a máxima de Winston Churchill de que a “democracia é a pior forma de governo, com a exceção de todas as outras”. A democracia, nessa perspectiva procedimental, seria normativamente superior a suas alternativas e valeria a pena defendê-la, porque consiste no único regime de governo que trata a todos os cidadãos com igual respeito e consideração, respeitando a dignidade, a igualdade política e a liberdade para os cidadãos influenciarem nos rumos do governo sem medo de represálias, não só escolhendo os representantes para os poderes Legislativo e Executivo por meio do voto, mas também pela possibilidade de criticar e se opor às medidas tomadas, de se organizar e participar na vida democrática em associações e partidos ou mesmo disputar eleições⁴². Conforme defendem

41 LEVITSKY; WAY, 2002.

42 DAHL, 1971.

Ginsburg e Huq⁴³, a vantagem mais óbvia das democracias é o compromisso democrático de contar a voz de cada cidadão na mesma medida. Além disso, a probabilidade maior de adotar políticas públicas em acordo com os interesses dos cidadãos, ainda que por vezes alguns representantes eleitos sejam capturados por interesses não republicanos.

A maior parte das organizações que mensuram e avaliam comparativamente a qualidade e o desempenho das democracias por meio de dados empíricos – tais como *Freedom House*, *The Economist Intelligence Unit*, *V-DEM* –, embora tenham distinções metodológicas, levam em consideração, em grande parte de seus indicadores, esse ideal de democracia liberal constitucional. Os dados desses institutos, de acordo com Tom Ginsburg e Aziz Huq⁴⁴, apontam razões para preocupação, mas não para pânico: o número de democracias parou de crescer no mundo, embora não esteja ocorrendo uma sucessão de colapsos autoritários nem uma mudança de paradigma ainda, as democracias encontram-se em uma trajetória de retrocesso, com práticas antidemocráticas cada vez mais presentes. De igual modo, Zachery Elkins⁴⁵, analisando os dados empíricos desses institutos, demonstra que, após atingir o apogeu em 2011, estamos testemunhando uma descendente nos indicadores democráticos globais. Segundo ele, em uma perspectiva histórica regimes democráticos possuem ondas de expansão pelo mundo e reveses cíclicos. O risco, conforme explica esse cientista político, é que democracias levam muito tempo para serem construídas e progredir e podem levar pouco tempo para serem destruídas.

3. Como democracias morrem: o fim rápido e o fim lento

Conforme explicam Tom Ginsburg e Aziz Huq⁴⁶, a democracia pode acabar em duas velocidades: uma rápida e uma lenta. A rápida ocorre quando o fim da democracia é identificado em um único momento histórico, geralmente com uma data que registra uma ruptura abrupta, e as instituições estatais deixam de ter um escopo democrático amplo e passam a ter fins autoritários para destruir ou debilitar a competição eleitoral, os direitos

43 GINSBURG; HUQ, 2018.

44 GINSBURG; HUQ, 2018.

45 ELKINS, 2018.

46 GINSBURG; HUQ, 2018.

liberais e o estado de direito. Por outro lado, são lentas quando as mudanças nas leis, nas instituições e nas práticas para enfraquecer a democracia transcorrem gradualmente. O primeiro tipo é denominado colapso autoritário. O segundo, erosão democrática.

A velocidade importa porque os tipos de ferramentas legais e institucionais para atentar contra a democracia podem variar e terminar em diferentes pontos. Em rupturas democráticas rápidas e radicais, o uso de poderes emergenciais e golpes de Estado são mais comuns, originando-se subsequentemente um regime autoritário sem muitas dúvidas. Quando o declínio democrático se desenrola de modo devagar, um conjunto mais amplo de mecanismos podem ser empregados e podem resultar em regimes democráticos ambíguos, híbridos, competitivos-autoritários, no qual existem eleições, mas elas não são justas e livres⁴⁷.

3.1 Colapso autoritário

O modo mais tradicional de uma democracia colapsar rapidamente para um regime autoritário transcorre-se por meio de um golpe de Estado. Golpe de Estado, conforme conceituam Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, Gianfranco Pasquino⁴⁸, consiste na violação deliberada da constituição jurídica do Estado, de maneira repentina, para tomada de poder no governo, por parte dos próprios detentores do poder político, como presidentes ou primeiros-ministros, ou setores-chaves da burocracia estatal, como militares. Nancy Bermeo⁴⁹ define golpe de Estado como o ataque ilegal dos militares ou outras elites estatais com o propósito de destituir um chefe do Executivo.

Edward Luttwak⁵⁰, em seu manual clássico sobre golpe de Estado, o define funcionalmente e formalmente como o procedimento que consiste na tomada ilegal de poder, por meio da infiltração de um segmento do aparato estatal, que é usado para remover o governo da parte que o controla. O golpe, para esse autor, depende da existência de um moderno aparato estatal, uma burocracia profissional e das forças armadas, no qual uma

47 GINSBURG, 2018; BERMEO, 2016.

48 BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 2004.

49 BERMEO, 2016.

50 LUTTWAK, 2016.

parte do aparato estatal se apropria ilegalmente de outra parte.

A forma mais clássica são os golpes militares, como se deu na instauração da ditadura militar brasileira de 1964 e da ditadura no Chile em 1973 sob o comando de Pinochet. Apesar do declínio desse tipo de golpe, recentemente houve um no Egito em 2013 e na Tailândia em 2014. Outra espécie é o golpe palaciano ou executivo⁵¹, conhecidos por autogolpes, os quais envolvem um chefe do executivo, livremente eleito, suspendendo a constituição de imediato, a fim de acumular e se perpetuar no poder, como ocorreu no golpe de Getúlio Vargas que deu origem ao Estado Novo no Brasil em 1937 ou com o Alberto Fujimori em 1992 no Peru. De acordo com Adam Przeworski⁵², o uso da força para depor um governante – por meio de golpes ou guerras – ocorreu frequentemente na história das democracias: entre 1788 e 2008, o poder político se alternou 577 vezes por meio de golpes, e 544 vezes como resultados de eleições. Steven Levitsky e Daniel Ziblatt⁵³ salientam que, durante a Guerra Fria, os golpes de Estado representaram três de cada quatro colapsos democráticos.

Tom Ginsburg e Azuz Huq⁵⁴ destacam que outra forma de uma democracia acabar de modo célere transcorre por meio do uso dos poderes de emergência, tal como o Estado de Sítio. O fim da República de Weimar na Alemanha pode ser registrado após o incêndio no parlamento alemão, quando Hitler edita em seguida os decretos de emergência cancelando uma série de direitos fundamentais dos cidadãos alemães, perseguindo opositores e enfraquecendo o Estado de Direito deste país.

De acordo com Nancy Bermeo⁵⁵, outro modo de desprezar, em um momento definido, o autogoverno popular seria a fraude massiva no dia da eleição. Manipulação flagrante em estações de votações, como falsificação na apuração eleitoral e fraude nas urnas, que já foram comuns no passado em diversas democracias, especialmente em eleições africanas até pouco tempo atrás, deixaram de ser comuns para se tornarem bastante raros. Embora práticas eleitorais ilícitas continuem ocorrendo, elas se tornaram mais sutis e mais distribuídas no decorrer da campanha eleitoral.

51 BERMEO, 2016; GINSBURG; HUQ, 2018.

52 PRZEWORSKI, 2019.

53 LEVITSKY; ZIBLATT, 2018.

54 GINSBURG; HUQ, 2018.

55 BERMEO, 2016.

Golpes de estado, por militares ou líderes eleitos, manipulações e fraudes massivas no dia das eleições, e outras formas de convulsão violentas para implementar uma ditadura militar, fascistas ou comunistas, se tornaram raras⁵⁶. A maior parte dos países, hoje em dia, realizam eleições, mas as democracias continuam morrendo, só que de outra maneira, mais lenta, por meio de governos eleitos, e não por generais e soldados armados, conforme será abordado no tópico a seguir⁵⁷.

3.2 Erosão democrática

Conforme Steven Levitsky e Daniel Ziblatt⁵⁸ pontuam no livro “Como as Democracias Morrem” o retrocesso democrático que ocorre em governos eleitos é perigosamente enganoso. Nos golpes de Estado clássicos, a morte da democracia é evidente para todos, porque o presidente é deposto e morto, preso ou enviado para o exílio; a constituição é suspensa, desmantelada e substituída; há tanques e soldados nas ruas. Todavia, na via eleitoral nada disso ocorre, e a constituição e instituições democráticas formais podem se manter vigentes, e as pessoas votarem. O aspirante a autocrata eleito venera a democracia enquanto dilacera sua substância.

Nancy Bermeo⁵⁹ destaca que as mudanças ocorrem gradualmente, de modo que líderes eleitos buscando engrandecer seus poderes executivos rebaixam outras instituições constitucionais e democráticas, tais como a mídia livre, autonomia judicial, processo eleitoral. Petra Guasti⁶⁰ salienta que esses líderes e seus partidos concentram poder, mas preservam a fachada das democracias eleitorais, enquanto esvaziam seus pilares constitucionais e liberdades fundamentais em um processo de erosão ou decadência democrática.

A erosão democrática pode ser definida como “o processo incremental, mas em última instância ainda substancial, de decadência dos três predicados básicos da democracia: eleições competitivas, direitos constitucionais

56 BERMEO, 2016.

57 LEVITSKY; ZIBLATT, 2018.

58 LEVITSKY; ZIBLATT, 2018.

59 BERMEO, 2016.

60 GUAISTI, 2018.

de liberdade de expressão e associação, e o estado de direito”⁶¹. A deterioração da qualidade da democracia ocorre, dessa forma, gradualmente atentando substantivamente contra os pilares da democracia liberal. Tom Gerald Dely⁶² se vale da expressão “decadência democrática” para conceituar esse fenômeno de “degradação incremental das estruturas e substância das democracias constitucionais”.

A erosão é um fenômeno mais complexo e nuançado que um colapso autoritário e, atualmente, segundo Ginsburg e Huq⁶³, é a forma mais comum de ruptura ou debilitação das democracias pelo mundo. Nem sempre uma situação de erosão termina com um regime autoritário puro, mas pode resultar em um regime competitivo com elementos autoritários. Como a erosão ocorre pouco a pouco, deve-se fazer uma análise qualitativa das mudanças em uma perspectiva mais ampla sobre o sistema.

Jack M. Balkin⁶⁴ utiliza a expressão “decomposição constitucional” (*constitutional rot*) para designar o processo de decadência dos principais atributos de um sistema de governo republicano e democrático. Isso ocorre quando políticos desconsideram normas de competição leal e justa, enfraquecem a confiança pública, e repetidamente se excedem – ao usar do jogo duro constitucional (*constitutional hardball*) – para direcionar o sistema em seu favor e de seus aliados em detrimento dos opositores. Quando isso acontece, o sistema se torna simultaneamente menos democrático e menos republicano. Essa ideia de degradação constitucional seria muito antiga na teoria republicana, na qual as repúblicas são forjadas por meio de instituições delicadas que estão sempre suscetíveis à decadência e corrupção no decorrer do tempo. Para Balkin⁶⁵, nas modernas democracias republicanas, a corrupção institucional se traduz em decomposição constitucional.

A decomposição constitucional, além de aumentar a polarização política e a demonização de oponentes – o que pode gerar impasses e ineficiência no governo, além de um círculo vicioso de retribuição entre adversários –, pode levar a uma gradual descendente rumo à oligarquia ou ao autoritarismo. Tais estados podem preservar formas vazias de representa-

61 GINSBURG; HUQ, 2018.

62 DELY, 2017.

63 GINSBURG; HUQ, 2018.

64 BALKIN, 2018.

65 BALKIN, 2018.

ção democrática, constituições escritas, eleições regulares e podem aderir a maioria das formalidades do estado de direito. Contudo, para Balkin⁶⁶, o poder se torna cada vez mais concentrado e sem controle; mecanismos de controle institucional e social – como judiciário, imprensa, sociedade civil e oponentes – não mais funcionam de acordo, na medida em que líderes políticos sistematicamente tentam enfraquecê-los ou cooptá-los.

Convém ressaltar que, conforme Steven Levitsky e Daniel Ziblatt⁶⁷ explicam, as garantias constitucionais não são suficientes para assegurar um regime democrático. Mesmo constituições bem elaboradas, prevendo mecanismos institucionais de fiscalização mútua entre poderes para controlar o abuso de poder, podem falhar. A Constituição de Weimar de 1919, elaborada por grandes mentes do pensamento jurídico, é o maior exemplo de lei superior que sucumbiu à usurpação de poder de Hitler. Além dela, as constituições de países latino-americanos nas experiências pós-coloniais que replicaram, em boa parte, as instituições da Constituição americana, fracassaram diante de caudilhos autoritários. Isso ocorre porque constituições são documentos incompletos, que contêm inúmeras lacunas e ambiguidades, e, mesmo as mais detalhadas, não conseguem antecipar todas as possíveis contingências e prescrever como se portar em todas as possíveis circunstâncias. Como todo documento jurídico, constituições estão sujeitas a diferentes interpretações. Um líder antidemocrático, mesmo que eleito, poderia manipular as garantias legais para suas finalidades autoritárias⁶⁸.

Democracias estáveis e bem-sucedidas, segundo Levitsky e Ziblatt⁶⁹, além de regras escritas – Constituições e leis – e árbitros independentes – como cortes judiciais – são reforçadas pela confiança em regras do jogo não escritas. Essas regras não seriam apenas disposições pessoais, como bom caráter, mas códigos de conduta compartilhados por seus membros. De acordo com esses cientistas políticos, duas normas seriam fundamentais: tolerância mútua e autocontenção institucional (*institutional forbearance*). Tolerância mútua se refere a ideia de que os oponentes são adversários, não inimigos, e ainda que discordem razoavelmente na ideologia e no projeto para o país, se jogarem pelas regras constitucionais, têm o

66 BALKIN, 2018.

67 LEVITSKY; ZIBLATT, 2018.

68 LEVITSKY; ZIBLATT, 2018.

69 LEVITSKY; ZIBLATT, 2018.

igual direito de existir, competir pelo poder e governar. Quando a mútua tolerância é fraca, a democracia é difícil de sustentar, pois se o rival é visto como uma ameaça ou um perigo existencial, qualquer meio poderá ser empregado para derrotá-lo, o que poderia justificar até o emprego de medidas autoritárias. Já a autocontenção institucional consiste na necessidade de evitar ações que ainda que respeitem a literalidade da lei, obviamente violem seu espírito e colocam em perigo o sistema. O oposto dessa ideia de autocontenção é a exploração das prerrogativas institucionais de modo irrestrito: uma forma de combate institucional com o objetivo de derrotar os adversários partidários⁷⁰.

Nessa perspectiva sobre a importância do comportamento de atores políticos para a preservação de um regime democrático, Scott Mainwaring e Aníbal Pérez-Liñan⁷¹, analisando o histórico de 20 países latino-americanos, defendem que, para além de fatores estruturais (como os econômicos e de geopolítica internacional) e institucionais, as preferências normativas dos principais líderes e organizações políticas são muito relevantes para o sucesso, a manutenção ou colapso de um determinado regime democrático. Se os principais atores políticos de um determinado regime – como presidentes, partidos políticos e militares – se comprometem normativamente com a democracia, não abusam do poder, aceitam derrotas pacientemente, dificilmente o regime colapsa. Preferência normativa pela democracia significa que o ator está disposto a aceitar alguns sacrifícios sobre os resultados políticos almejados, que contrariam seus interesses, com o propósito de preservar a democracia. Por outro lado, se esses atores radicalizam para conquistar seus objetivos políticos em curto prazo, aumentando a polarização, as chances de ruptura podem aumentar.

Steven Levitsky e Daniel Ziblatt⁷² destacam que muitos esforços para subverter a democracia são realizados legalmente, no sentido de que são aprovados por legisladores ou confirmados pelas cortes, e podem ser retratados como tentativas de aperfeiçoar a democracia: como tornar o Judiciário mais eficiente, combater a corrupção, limpar o processo eleitoral. Mas como não existe um único momento no qual o regime obviamente cruza a linha rumo a ditadura – como um golpe de Estado, a declaração de Estado

70 LEVITSKY; ZIBLATT, 2018.

71 MAINWARING; PÉREZ-LIÑAN, 2013.

72 LEVITSKY; ZIBLATT, 2018.

de Sítio ou a suspensão da Constituição –, não há nada que possa disparar os alarmes para a sociedade sobre o autoritarismo. Como a erosão democrática é executada de modo fragmentado no decorrer do tempo, com aparência de legalidade, pode passar imperceptível, e aqueles que denunciam os abusos de governos podem ser vistos como hiperbólicos ou alarmistas.

No entanto, de acordo com esses autores, a democracia se erode quando as instituições se tornam armas políticas, exercidas com vigor por aqueles que as controlam, os pretendentes a autocratas eleitos, contra aqueles que não as controlam: árbitros do jogo democráticos são capturados, cortes e outras agências neutras dos Estados são “empacotadas” ou “instrumentalizadas” contra opositores; mídia, associações e empresas do setor privado são subornadas ou assediadas na tentativa de silenciamento; regras políticas são reescritas de modo a favorecer o campo político de batalha para os detentores de poder e desvantajoso contra os oponentes. O paradoxo trágico é que, na erosão democrática, os assassinos da democracia usam das instituições constitucionais e democráticas para – gradualmente, sutilmente e mesmo legalmente – matar a democracia⁷³.

Nesse sentido, Ozan Varol⁷⁴ se refere como “autoritarismo discreto” (*stealth authoritarianism*) o uso de mecanismos legais, com credenciais democráticas favoráveis, para finalidades antidemocráticas, notadamente, a erosão da competição partidária e da alternância de poder, criando, por consequência, um monopólio político. Regimes autoritários clássicos se valiam de mecanismos transparentes para controlar e abusar do poder: desafiavam ou desconsideravam abertamente as Constituições e as leis, reprimiam e silenciavam dissidentes com intimidação e violência – como prisões, torturas, ou mesmo homicídios – fechavam jornais e estações televisivas, baniam publicações, estabeleciam controle direto sobre a mídia e entidades da sociedade civil, eliminavam controles institucionais proveniente de outros poderes.

Com as pressões internacionais e domésticas contra o autoritarismo cada vez maiores, os custos de práticas autoritárias abertas aumentam e as estratégias de autoritarismo se tornam mais sorrateiras. Em vez de prender os oponentes políticos sem o devido processo legal, líderes com propósitos autoritários os processam por violações de leis criminais. Em vez de cen-

73 LEVITSKY; ZIBLATT, 2018.

74 VAROL, 2015.

surar ou interromper o funcionamento de um meio de comunicação, processam por violação de leis que regulam a imprensa ou por crimes contra a honra (difamação, injúria e calúnia). Leis para combater o crime organizado e terrorismo são adotadas, inclusive com suporte internacional, mas são empregadas contra oponentes políticos. Leis eleitorais são empregadas, sob a máscara de neutralidade, para criar vantagens sistemática para os detentores de poder e aumentar os custos da oposição. Cortes constitucionais não são utilizadas para fiscalizar o poder e avaliar a constitucionalidade de leis e atos normativos, mas para consolidar o poder. Tais práticas, de acordo com Varol⁷⁵, permitem aos incumbentes se perpetuarem no poder, e minam os componentes centrais da democracia e do estado de direito: freios e contrapesos horizontais e verticais e, sobretudo, eleições multipartidárias competitivas, que poderiam resultar na alternância no poder do governo.

De acordo com Steven Levitsky e Daniel Ziblatt⁷⁶, uma das grandes ironias é que a subversão da democracia geralmente transcorre com o pretexto de sua defesa. Medidas antidemocráticas são justificadas por líderes políticos com pretensões autoritárias para enfrentar crises, sejam econômicas, provenientes por desastres naturais, migratórias, mas notadamente de índole de segurança nacional, tais como guerras, insurgências armadas ou ataques terroristas. Apesar de serem difícil de prever, segundo esses autores, as consequências políticas das crises não o são. Elas facilitam a concentração e mesmo o abuso de poder. Guerras e ataques terroristas geralmente têm por efeito o aumento do apoio público ao governo. Cidadãos estão mais aptos a tolerar e apoiar medidas autoritárias durante crises de segurança, especialmente pelo temor pela própria segurança.

Levitsky e Ziblatt⁷⁷ lembram que boa parte das constituições permitem a expansão dos poderes executivos no decorrer de crises, por meio de poderes emergenciais (no Brasil, medidas provisórias, e declarações de Estado de Defesa e de Sítio são exemplares nesse sentido), o que enseja, desse modo, a concentração de poder e restrição de liberdades civis. Nas mãos de um líder eleito com pretensões hegemônicas e autoritárias, essa concentração se torna ainda mais perigosa, e crises – reais ou fabricadas – podem representar uma janela de oportunidade para explorar tais poderes para

75 VAROL, 2015.

76 LEVITSKY, ZIBLATT, 2018.

77 LEVITSKY, ZIBLATT, 2018.

silenciar críticos, enfraquecer rivais e, conseqüentemente, as instituições democráticas, mesmo com fachada legal.

A combinação de uma crise com um líder demagogo de índole autoritária pode ser fatal para um regime democrático e para os direitos fundamentais. Hitler usou o incêndio no parlamento federal alemão (*Reichstag*) como pretexto para justificar decretos emergenciais, concentrar poder consolidando o poder dos nazistas, perseguir opositores e dismantelar liberdades fundamentais. Getúlio Vargas usou o Plano Cohen, simulação de uma revolução comunista inventada, para implementar a ditadura do Estado Novo em 1937. Mais recentemente, em julho de 2016, o governo de Erdogan na Turquia usou como justificativa a tentativa de golpe de Estado contra si para lançar uma campanha repressiva contra críticos e opositores, demitindo 100 mil agentes públicos, fechando diversos jornais, prendendo mais de 50 mil pessoas, incluindo jornalistas, juizes e promotores⁷⁸. A crise dos refugiados na Europa, notadamente na Europa Central, é usada como justificativa para políticos populistas nacionalistas promoverem discursos excludentes contra segmentos da população e de concentração de poder, cujo Fidesz de Viktor Órban na Hungria é o exemplo mais evidente⁷⁹.

O paradoxo dos casos de erosão democrática, conforme explicam Tom Ginsburg e Aziz Huq⁸⁰ é que ocorrem internamente em democracias constitucionais liberais: a democracia age contra si mesma. Ao contrário de golpes e estados de emergência, o declínio democrático geralmente decorre liderado por uma figura política, ou por partido ou coalizão, que conquistaram a maioria para um cargo político (presidência ou primeiro-ministro). Muitas vezes, não ganham apenas uma eleição, mas mantêm apoio da maioria da população por vários ciclos eleitorais, como os partidos Fidesz na Hungria e AKP na Turquia demonstram. Sob certas circunstâncias, a operação democrática ordinária pode produzir ideologias e dinâmicas que corroem as fundações da democracia. Em vez de ser uma máquina que persiste por si própria, a democracia é um equilíbrio instável, sob o constante risco de gerar de dentro de suas forças sua própria morte, ou em boa parte dos casos, desordem.

78 LEVITSKY; ZIBLATT, 2018.

79 BUSTIKOVA, GUAUSTI, 2017.

80 GINSBURG; HUQ, 2018.

Segundo Tom Ginsburg e Aziz Huq⁸¹, existem dois tipos de disfuncionalidades que podem resultar, por vias distintas, em erosão: populismo carismático e degradação partidária. O primeiro enfatiza o comportamento individual de um líder; o segundo, depende de posição partidária ou ideológica que emerge no nível da competição política. Nenhum deles busca explicitamente o fim da democracia ou encerrar as eleições regulares, mas tampouco são leais às regras inerentes do jogo democrático, de modo que as desmantelam para ganhos políticos.

O populismo carismático, conforme caracterizado por Jan-Werner Muller⁸², apresenta duas características chaves: primeiro, o “anti-pluralismo moralizado” baseado na crença que somente eles sozinhos representam as pessoas, enquanto as outras opções políticas ou grupos sociais seriam ilegítimas; segundo, uma noção “não institucionalizada de povo”, uma conexão direta com o que entendem ser a vontade popular, que não seria manifestada por meio das estruturas formais da escolha democrática, isto é, a democracia representativa. Na prática, populistas tendem a organizar campanhas alvejando elites políticas e culturais, quando não grupos sociais, como imigrantes, os rotulando como inimigos, perigosos, criminosos ou traidores, que impedem a vontade popular de alcançar seu potencial pleno. Consideram-se como verdadeiros representantes da vontade do povo ou da nação e seus adversários como inimigos dessa vontade⁸³.

Existem candidatos populistas de vários tipos, de acordo com Tom Ginsburg e Aziz Huq⁸⁴, que muitas vezes cobram responsabilidade política (*accountability*) das elites institucionais que podem estar se afastando ou negligenciando do interesse público. Não haveria tanto problema em o candidato adotar a retórica anti-sistema, mas aceitar a arquitetura geral da democracia, com imprensa livre, cortes e eleições livres e justas. A espécie de populismo que configura uma ameaça à democracia liberal, segundo esses autores, é o carismático, no qual o líder acredita ter licença para falar diretamente com as pessoas, para demonizar todas as forças políticas adversárias como inimigas, e para isolar a si mesmos da *accountability* legal e eleitoral. Como esse líder populista canaliza sozinho a manifestação da

81 GINSBURG; HUQ, 2018.

82 MÜLLER, 2016.

83 GINSBURG; HUQ, 2018.

84 GINSBURG; HUQ, 2018.

vontade popular, não existiria nenhuma necessidade de instituições intermediárias da democracia representativa, como legislativos e também cortes. Populistas desconsideram a importância de procedimentos democráticos, os quais filtram a complexidade da realidade social, representam o pluralismo, refinam a qualidade da deliberação e protegem interesses de minorias, por muitas vezes gerarem impasse e necessidade de compromisso. Por essa razão, atuam para minar tais arranjos institucionais. O antipluralismo do líder partidário pode ser relacionado não apenas com ideologia, mas com algum nacionalismo étnico ou religioso, e invocar vínculos emocionais de pertencimento, lealdade, ou mesmo sanguíneos. Pode usar da representação das vozes desse grupo majoritário para excluir outras vozes ou eliminar o caráter plural da esfera pública e da contestação democrática⁸⁵.

Para Ginsburg e Huq, a degradação partidária, por sua vez, pode ser caracterizada como a deterioração de um sistema partidário competitivo em uma espécie de competição política que enfraquece as fundações institucionais da democracia⁸⁶. Em tempos normais, uma democracia liberal constitucional envolve um tipo de equilíbrio entre partidos, no qual a competição ocorre dentro de um conjunto fixo de regras. Quando estão no poder, os partidos aceitam as regras do jogo, porque eles razoavelmente antecipam a possibilidade de rotação do poder e a possibilidade de serem oposição. Todavia, a deterioração partidária ocorre quando um partido age para maximizar seu auto-interesse, buscando vantagens políticas para mudar as regras fundamentais do jogo democrático. Para atingir vantagens partidárias, um partido pode restringir a vida associativa ou exercer controle da mídia, por meio do licenciamento de jornais ou portais virtuais, o que vai levar a degradação da esfera pública. Alternativamente, o partido hegemônico pode politizar a seleção do Judiciário, da burocracia independente e o Ministério Público, que deveriam ser isolados da disputa partidária. Um partido pode manipular suas indicações para exercer controle sobre os poderes. O partido dominante busca produzir, no curto prazo, mudanças institucionais que os beneficiará no médio e no longo prazo, criando incentivos para uma hegemonia partidária e tornando difícil ou impossível uma competição partidária justa⁸⁷.

85 GINSBURG; HUQ, 2018.

86 GINSBURG; HUQ, 2018.

87 GINSBURG; HUQ, 2018.

De acordo com Adam Przeworski⁸⁸, uma democracia funciona bem quando as instituições políticas são capazes de estruturar, absorver e regular os conflitos no momento em que surgem nas sociedades, conforme as regras do jogo e o enquadramento institucional existente. Eleições, para esse cientista político, seriam o mecanismo central por meio de qual conflitos são processados em democracias. No entanto, a democracia falha quando partidos profundamente ideológicos assumem o poder buscando remover obstáculos institucionais com o propósito de solidificar sua vantagem política e se perpetuar no poder, alargando sua capacidade discricionária de implementar política, enfraquecendo a oposição e tornando o regime menos competitivo.

Para Przeworski⁸⁹, analisando sobretudo países desenvolvidos, os sinais para identificar uma crise da democracia incluem a rápida erosão do sistema partidário tradicional, o declínio no apoio à democracia em pesquisas de opinião, e o aumento de atitudes e partidos nacionalistas, racistas e xenófobos. As causas potenciais que explicariam essa crise teriam raízes não apenas políticas, mas também a combinação de questões econômicas e culturais. As econômicas seriam estagnação da renda, aumento da desigualdade social, diminuição da mobilidade social, redução do emprego em virtude da globalização, mudança tecnológica e colapso do compromisso de classe. A migração, o aumento da polarização política, do racismo e da hostilidade contra o diferente seriam explicações de índole mais política e cultural.

Em face do exposto, pode-se compreender que a erosão democrática é tipicamente um processo agregativo composto de muitos passos incrementais menores. Mas essas medidas são raramente ataques frontais aos três predicados institucionais de uma democracia constitucional liberal, de acordo com Tom Ginsburg e Aziz Huq⁹⁰, do tipo que poderia ser associado abertamente a um golpe de Estado, ou a um regime fascista ou totalitário. Ao contrário, muitas dessas medidas incrementais são adotadas por líderes eleitos e dissimuladas sob a máscara do direito, respeitando as formalidades e procedimentos constitucionais. Contudo, essa fachada de legalidade é ilusória. Mesmo que a maior parte dos passos sejam dados dentro dos limites constitucionais, eles podem ser empregados de modo abusivo e le-

88 PRZEWORSKI, 2019.

89 PRZEWORSKI, 2019.

90 GINSBURG; HUQ, 2018.

var a mudanças qualitativas no sistema político e jurídico, que subvertem os princípios democráticos e enfraquecem as instituições constitucionais, ao favorecer um grupo ou um líder político – contribuindo para sua perpetuação no poder – em detrimento dos demais partidos. As ferramentas da erosão geralmente são sutis, para esses autores, operam dentro do limite da legalidade, e à primeira vista podem ser consideradas normais e defensáveis como qualquer outra medida política. No entanto, essas táticas devem ser examinadas de modo analítico para identificar se atacam ou não os direitos fundamentais, eleições livres e justas e o estado de direito⁹¹.

4. Estratégias institucionais para subverter regimes democráticos

Tom Ginsburg e Aziz Z. Huq⁹² mapeiam cinco mecanismos pelos quais uma erosão democrática se revela: (i) o uso de emendas constitucionais para alterar os arranjos básicos do governo, (ii) a eliminação de mecanismos de controle que operam entre diferentes poderes, (iii) a centralização e politização do poder executivo exercida por meio da burocracia, (iv) a contração ou distorção de uma esfera pública compartilhada na qual direitos liberais de expressão e associação podem ser exercidos, e (v) a eliminação e a supressão de uma efetiva competição partidária e a perspectiva relacionada a alternância do cargo eletivo. Já Nancy Bermeo⁹³ identifica duas táticas principais para o retrocesso democrático: (i) o agigantamento do Executivo de modo a concentrar poder político e enfraquecer mecanismos de freios e contrapesos; (ii) a manipulação estratégica das eleições, que são ações tomadas em favor dos incumbentes, para favorecê-los e intimidar e prejudicar opositores.

Eric Posner⁹⁴ reforça que um demagogo eleito com aspirações ditatoriais de enfraquecer a democracia internamente rumo a um regime autoritário deve atacar: a imprensa, o Congresso, a burocracia, as cortes, os estados e os governos locais, o sistema partidário, a sociedade civil; além de agitar a turba de apoiadores e contar com apoio de militares. Ozan Va-

91 GINSBURG; HUQ, 2018.

92 GINSBURG; HUQ, 2018.

93 BERMEO, 2016.

94 POSNER, 2018.

rol⁹⁵ aponta os seguintes mecanismos para um autoritarismo disfarçado: uso das cortes constitucionais para consolidar o poder; emprego de leis de difamação contra críticos para criar cultura de auto-censura; adoção de leis eleitorais para aumentar os custos para os opositores na competição, como redesenho de distritos eleitorais; aplicação do direito penal para processar dissidentes e opositores; utilização de leis de vigilância, antiterrorismo e de combate ao crime organizado, contra opositores

Adam Przeworski⁹⁶ assevera que o princípio da separação dos poderes pode ser vulnerável a interesses partidários, que podem subverter discretamente a democracia, com medidas com fachada de legalidade: cortes, constitucionais e ordinárias, podem ser intimidadas, loteadas, ou contornadas; reformas constitucionais ou referendos podem superar obstáculos constitucionais existentes; burocracias públicas, inclusive órgãos de segurança, podem ser instrumentalizados; grupos de mídia podem ser controlados por órgãos regulatórios partidários ou juridicamente ou financeiramente intimidada.

Por sua vez, Lenka Bustikova e Petra Guasti⁹⁷, analisando a queda na qualidade nos indicadores de democracia liberal nos países da Europa Central – Hungria, Polônia, Eslováquia e República Tcheca –, apontam que os desvios iliberais de um determinado mandatário podem se transformar em uma completa guinada iliberal, se, em dois ciclos eleitorais, ocorrerem: (i) polarização política que impeça um consenso viável sobre o caráter da política democrática; (ii) a captura das cortes para buscar dismantelar o estado de direito e desequilibrar o poder; (iii) o controle político da mídia, que envolve o controle da mídia estatal e a eliminação ou sujeição da mídia privada; (iv) perseguição jurídica da sociedade civil de modo a desencorajar mobilizações e protestos; (v) mudança de regras eleitorais e da Constituição para enfraquecer permanentemente a oposição política.

É possível notar que pesquisadores da ciência política e do direito que compararam regimes constitucionais democráticos fazem um esforço teórico para mapear as várias táticas utilizadas por líderes eleitos para deteriorar a qualidade de regimes democráticos. Com base nessa literatura, é possível sistematizar as seguintes estratégias institucionais que levam à

95 VAROL, 2015.

96 PRZEWORSKI, 2019.

97 BUSTIKOVA; GUASTI, 2017.

erosão democrática, que serão analisadas em seguida com mais profundidade: I) constitucionalismo abusivo, II) agigantamento do Poder Executivo e enfraquecimentos das instituições de controle, tais como Poder Legislativo e Poder Judiciário; III) politização da burocracia do Poder Executivo; IV) ataque às entidades de controle social, tais como mídia, organizações da sociedade civil e universidades; V) redução da competição eleitoral, por meio da alteração ou manipulação das regras, para favorecimento do próprio campo político e prejudicar adversários. Convém registrar que várias dessas táticas estão inter-relacionadas.

I) Constitucionalismo abusivo. Conforme define David Landau⁹⁸, constitucionalismo abusivo consiste no uso de mecanismos formais de mudança constitucional – emendas constitucionais ou a substituição por uma nova Constituição – para enfraquecer a ordem democrática e modificar arranjos essenciais do equilíbrio entre poderes. Presidentes poderosos ou seus partidos podem se valer de mecanismos de reforma constitucional, notadamente emendas constitucionais formais, para tornar mais fácil a perpetuação do incumbente no poder e a competição mais desvantajosa para opositores, ou para marginalizá-los e inviabilizar pluralismo deliberativo, além de enfraquecer institucionais de controle, dificultando a fiscalização do exercício do seu poder.

Um exemplo eloquente para substituição por uma nova Constituição visando concentrar poderes, segundo Landau⁹⁹, ocorreu quando Hugo Chávez, após eleito em 1998, enfrentando uma oposição dura no Poder Legislativo, convocou uma Assembleia Constituinte sob medida para seus interesses, que centralizou poderes, estendeu seu mandato e substituiu os membros do Poder Legislativo nacional, do Judiciário e das esferas estaduais e locais. Outro exemplo que ilustra o uso de emendas constitucionais com fins abusivos e, posteriormente, culmina com a substituição da Constituição, transcorreu na Hungria, após a eleição do partido Fidesz, comandado por Viktor Orbán em 2010, que expandiu o tamanho da corte constitucional e reduziu a idade de aposentadorias dos juizes, para poder indicar mais juizes e controlar a corte; além de ter ajustado as regras de redesenho de distritos para favorecer o partido na competição eleitoral.

98 LANDAU, 2013.

99 LANDAU, 2013.

II) Agigantamento do Poder Executivo e enfraquecimentos das instituições de controle. O aumento da concentração de poder político no presidente ou no primeiro-ministro, enquanto se reduz o sistema de freios e contrapesos, controles institucionais recíprocos entre poderes, é o resultado do constitucionalismo abusivo e das mudanças institucionais almejadas por líderes e partidos com pretensões hegemônicas, conforme notado por Nancy Bermeo¹⁰⁰, que reduz as forças dos opositores no desafio às preferências do governante do Executivo.

Conforme lembram Tom Ginsburg e Aziz Huq¹⁰¹, a prática da democracia liberal constitucional historicamente confia na diferenciação institucional dentro do governo, isto é, na fragmentação de poder para controlar o seu abuso com mecanismos institucionais de controle recíprocos, como a tripartição das funções do Estado. Essa tradição remonta aos federalistas, fundadores da democracia americana, como James Madison, que sob a inspiração de Montesquieu, desenvolveram um sofisticado desenho constitucional de freios e contrapesos, articulado em distintos e diferentes ramos do governo, para desconcentrar o poder e minimizar o risco de tirania contra as liberdades individuais e políticas. Esses ramos operam em tensão entre si, permitindo uma pluralidade de vozes, interesses e preocupações para serem expressas, desse modo providenciando um constante controle na tentativa daqueles no poder que creem em si mesmo como infalíveis. A concentração da autoridade facilita o seu mau uso e enfraquece o processo democrático. Por essa razão, existe a tradição da divisão do poder em três distintos ramos: Executivo, Legislativo e Judiciário. Contudo, em uma democracia em crise, apesar do reconhecimento formal da função normativa de cada poder, na prática, eles podem não desempenhar esses papéis.

A maior barreira institucional ao autoritarismo, conforme enfatiza Eric Posner¹⁰², reside em um Legislativo que exerce oposição aos abusos de poder. Um legislativo robusto – como um fórum representativo de múltiplas vozes, perspectivas e valores – configura-se na arena onde desacordos podem ser canalizados e resolvidos, por meio de compromissos, e onde a oposição tem a responsabilidade institucional de escrutinar o governo para torná-lo responsável (*accountable*) por suas decisões. Entretanto, se o au-

100 BERMEO, 2016.

101 GINSBURG; HUQ, 2018.

102 POSNER, 2018.

tocrata em potencial consegue subjugar o parlamento ao intimidar ou corromper legisladores, ou mesmo conta com sua aquiescência e cooperação, por ser ocupado por uma maioria ou uma coalizão de apoiadores do Presidente eleito, por ser muito popular ou utilizar mecanismos de barganha (indicação de cargos e direcionamento de verbas orçamentárias), ele poderá conseguir ter suas medidas abusivas chanceladas, como um eventual Estado de Sítio ou uma Emenda Constitucional para concentrar poderes. Na Venezuela, quando a oposição venceu uma eleição legislativa em 2015, Maduro substituiu o Congresso por uma nova Assembleia Constituinte¹⁰³.

Poder Judiciário e cortes independentes são a segunda barreira mais forte contra eventuais abusos. Uma corte constitucional independente pode exercer um papel ativo em proteger direitos fundamentais de opositores e minorias contra um governo hegemônico com pretensões autoritárias, ao invalidar leis e atos normativos oriundos do Executivo. Todavia, um pretendente a tirano pode agir para capturar institucionalmente o Judiciário, como ao controlar uma maioria nos tribunais constitucionais, por meio de nomeações quando mais antigos vão se aposentando, ou mesmo com um Emenda Constitucional para “empacotar a corte”, isto é, aumentando o número de ministros ou reduzindo a idade de aposentadoria, como se observou no caso húngaro, supra-relatado, e também na Venezuela, em 2004, quando Chávez e seus apoiadores aumentaram o número de ministros do Tribunal Supremo de Justiça venezuelano para controlar sua maioria.

No Brasil, a ditadura militar, por meio do Ato Institucional nº 2 de 1966, também aumentou o número de ministros do Supremo Tribunal Federal visando ter controle sobre a instituição. Nancy Bermeo¹⁰⁴ exemplifica o engrandecimento do Executivo atacando o sistema judicial com o caso do ex primeiro-ministro e atual presidente Recep Tayyip Erdoğan e seu partido Justiça e Desenvolvimento (AKP) na Turquia. Em 2010, Erdoğan recebeu o poder de nomear catorze de dezessete juizes da corte constitucional, após reforma constitucional autorizada por referendo popular. Em 2014, o governo aprovou legislação concedendo ao ministro da justiça o poder de nomear membros para o Conselho Superior de Justiça e controlar a fiscalização de juizes.

103 PRZEWORSKI, 2019.

104 BERMEO, 2016.

III) Politização da burocracia do Poder Executivo. Conforme explica Eric Posner¹⁰⁵, um presidente para ser efetivo nas suas ações governamentais precisa do desempenho adequado de serviços públicos e agências independentes. Candidatos a tiranos podem atacar a burocracia, caso os funcionários públicos não estejam dispostos a cooperar com eventuais ilegalidades ou imoralidades do mandatário. No entanto, se houver intimidação e ameaças de demissões, eles podem acabar sendo constrangidos a isso, ou o líder político pode demitir funcionários irresignados e colocar leais nos lugares.

Tom Ginsburg e Aziz Huq¹⁰⁶ defendem que seria antidemocrática essa politização da burocracia, por desmantelar as salvaguardas internas do Poder Executivo. Regimes constitucionais democráticos modernos apresentam como característica central uma burocracia independente para efetiva governança, insulada do controle político, caracterizada por um arranjo diverso de instituições, como agências e departamentos, e servidores públicos impessoais que operam de acordo o princípio da legalidade e expectativas estáveis criadas. Essa burocracia independente, comprometida com os valores do Estado de Direito e as normas institucionais, pode representar um obstáculo contra a erosão democrática, e o seu desmantelamento pode significar um potencial movimento contra a democracia. A alocação das posições burocráticas com base em favores e conexões políticas, além de representar uma politização excessiva, depõe contra a efetiva governança e reforçam clientelismo.

Apesar de contraintuitiva a ideia de uma burocracia profissional não eleita ser aliada da democracia, de acordo com esses autores, pode facilitar e preservar a democracia de algumas maneiras distintas. Em primeiro lugar, por exercer uma barreira fundamental ao mau uso do poder estatal para ganhos privados de agentes públicos ou para ganhos eleitorais de uma facção governante. Em segundo lugar, pois burocracias tendem a ser conservadoras e instituições incrementalistas, uma vez que visam preservar decisões democráticas tomadas de modo mais duradouro e, assim, reduzir movimentos políticos que visam desafiar normas democráticas. Em terceiro lugar, por produzirem informações neutras que são necessárias para operação de democracias modernas, como na mensuração de dados

105 POSNER, 2018.

106 GINSBURG; HUQ, 2018.

econômicos e sociais, que são importantes para a percepção pública e para tomada de decisões políticas. Esforços para enfraquecer a democracia envolvem, geralmente, tentativas de manipular a verdade, sabotando dados, e, assim, modular a percepção das prioridades políticas para ganhos partidários estreitos. Em quarto lugar, porque na ausência de uma efetiva burocracia, pode haver um uso antidemocrático e clientelístico da estrutura estatal para comprar suporte eleitoral de políticos e cidadãos que enfraquecem mecanismos eleitorais¹⁰⁷.

Em democracias em erosão, a burocracia deixa de ser um braço do Estado e passa a ser um braço do partido. Na Hungria, o Fidesz, partido de Viktor Órban, modificou uma lei que exigia justificção para demitir empregados públicos e reorganizou diversas agências estatais. Na Turquia, Erdogan demitiu milhares de servidores que não eram filiados a seu partido¹⁰⁸.

IV) Ataque às entidades de controle social, tais como mídia e organizações da sociedade civil. Os meios de comunicação, as universidades, as organizações não governamentais sem fins lucrativos, movimentos sociais, associações, sindicatos e outros grupos independentes da sociedade civil realizam, no exercício da sua liberdade de expressão e de organização, um papel crucial na fiscalização do governo e na promoção da transparência, ao providenciar informações sobre o andamento do governo, analisar e criticar políticas do governo. Além disso, podem também desempenhar um papel de oposição social. Conforme lembram Tom Ginsburg e Aziz Huq¹⁰⁹, a operação prática de uma democracia liberal exige uma esfera pública pujante, conforme Habermas idealiza, que consiste na arena de interações discursivas na qual cidadãos deliberam sobre assuntos comuns; e, ainda, uma base compartilhada de conhecimentos e crenças. Uma erosão democrática pode deteriorar o elemento deliberativo e o epistêmico da esfera pública.

O ataque à mídia e às entidades da sociedade civil podem ocorrer por meio de leis restringindo e constringendo a liberdade de imprensa, ou mesmo por meio de intimidações, ao mobilizar a turba de apoiadores contra os eventuais opositores na imprensa e na sociedade civil. Do mesmo modo, por meio de processos contra opositores e sua criminalização e as-

107 GINSBURQ; HUQ, 2018.

108 GINSBURQ; HUQ, 2018.

109 GINSBURQ; HUQ, 2018.

fixiamento financeiro. De acordo com Ozan Varol¹¹⁰, leis anti-difamatórias, proibindo discursos que ataquem à reputação de outros, se tornaram em uma poderosa ferramenta jurídica para enfraquecer a capacidade do público em monitorar líderes políticos. Quando empregadas contra críticos, podem desencorajar a contestação ao governo, em virtude dos ônus relacionados a um processo e, por consequência, criar um “efeito resfriador” (*chilling effect*) na expressão, levando a um ambiente de auto-censura dos comentários críticos.

Segundo, Tom Ginsburg e Aziz Huq¹¹¹, a regulação excessiva da mídia estatal e privada pode favorecer um lado partidário. Em 2000, o governo Chávez na Venezuela promulgou uma lei de mídia que deu ao governo amplos poderes para suspender ou revogar licenças televisivas, o que estreitou o papel da mídia independente e expandiu o papel da mídia governamental. Na Turquia, o governo de Erdogan não só fechou grandes jornais, como também apagou seus registros históricos na internet e alocou recursos públicos para favorecer a cobertura do partido governante. Na Hungria e na Polônia regulamentações também favorecem veículos de comunicação aliados.

Só que além de mecanismos estatais para restringir ou dominar a esfera pública, uma alternativa poderosa que tem surgido, de acordo com Ginsburg e Huq¹¹², é a sua poluição com informações distorcidas na internet, aproveitando a capacidade limitada da maior parte dos cidadãos em absorver informações. Em vez de banir ou censurar discursos, a estratégia dos partidos tem sido usar a informação como ferramenta para confundir, desmoralizar, subverter e chantagear. Além disso, quando uma parte da sociedade civil não apoia um vetor autoritário, uma coalizão com pretensões antidemocráticas, pode alvejar elementos da sociedade civil organizada, a exemplo de jornalistas, advogados e entidades não lucrativas, como ONGS e fundações.

V) Redução da competição eleitoral, por meio da alteração ou manipulação das regras eleitorais: os regimes democráticos exigem eleições justas e livres que possibilitem a alternância de poder. No entanto, o líder com ambições de hegemonia e seu partido podem fazer com que essa possibi-

110 VAROL, 2015.

111 GINSBURG; HUQ, 2018.

112 GINSBURG; HUQ, 2018.

lidade se reduza ou desapareça, ao manipular estrategicamente as regras eleitorais para favorecê-los. Como as leis eleitorais são as regras básicas que estruturam o jogo democrático, de acordo com Ozan Variol¹¹³, elas estão sujeitas à manipulação por líderes políticos auto-interessados com o propósito de insulá-los de desafios democráticos significativos. Conforme pontuam Nancy Bermeo¹¹⁴, isso envolveria uma série de ações destinadas a inclinar o campo de jogo eleitoral em favor dos titulares. De acordo com Tom Ginsburg e Aziz Huq¹¹⁵ ainda que exista uma oposição significativa, a competição se torna desigual e frágil em uma fachada de legalidade. Diversas medidas legais ou ilegais, procedimentais, regulatórias ou criminais são tomadas para enfraquecer o processo eleitoral, tais como dificultar o acesso à mídia para opositores, usar fundos públicos para campanhas desproporcionalmente para o incumbente do governo, manter candidatos da oposição fora das urnas, intimidação dos opositores, dificultar o recenseamento eleitoral, empacotar as comissões eleitorais com partidários leais, mudar as regras de registro eleitoral para dificultar o voto de determinados segmentos do eleitorado (como exigência de novos documentos para votar), ou facilitar para segmentos que o apoiam (como permitir o voto de cidadãos que moram no exterior), mudar o sistema eleitoral, e redesenhar as fronteiras de distritos¹¹⁶.

Na Venezuela, algumas táticas podem ser observadas, de acordo com Tom Ginsburg e Aziz Huq¹¹⁷: alocação de tempo de antena desproporcional para cada partido, deixando estações de votos abertas em regiões que favorecem o candidato do poder, barrando candidatos e observadores, pressionando empregados públicos e titulares de programas do governo para votar no partido que comanda, assediando eleitores nas urnas, retirar fundos de municípios que não apoiam o governo. Mesmo quando a oposição venceu eleições importantes não houve transferência de poder, como quando Antonio Ledezma venceu a prefeitura de Caracas em 2008, e o governo Chávez criou um novo distrito da capital. Ou quando a oposição conquistou a maioria no Poder Legislativo Nacional Legislativa em 2015, e

113 VAROL, 2015.

114 BERMEO, 2016.

115 GINSBURG; HUQ, 2018.

116 BERMEO, 2016; PRZEWOSKI, 2019.

117 GINSBURG; HUQ, 2018.

o governo criou um novo “Parlamento Nacional Comunal”, e mais recentemente uma Assembleia Constituinte para demovê-lo.

Na Turquia de Erdoğan, medidas eram utilizadas para suprimir o direito de opositores de organização e expressão. O AKP, partido do governo, no recente referendo sobre a mudança do sistema de governo para presidencialismo em 2017, usou de seu controle sobre municípios e governos estaduais para impedir a mobilização da oposição, impossibilitando que eles adentrassem em cidades comandadas por aliados ou limitando as propagandas nas ruas¹¹⁸.

Mesmo nos Estados Unidos, democracia com mais de 200 anos de história, há exemplos de consolidação de poder, dominação hegemônica e enfraquecimento da competição eleitoral por meio da alteração das regras eleitorais. Conforme relatam Steven Levitsky e Daniel Ziblatt¹¹⁹, durante o período da Reconstrução, décadas após a guerra civil da Secessão em virtude da abolição da escravidão, políticos de estados sulistas do Partido Democrata, diante da participação e eleição de afro-americanos pelo Partido Republicano, passaram a exigir certo nível de alfabetização e propriedade como condições para o exercício dos direitos políticos, a fim de afastá-los dos pleitos eleitorais. Além disso, atualmente, políticos do partido Republicano, em alguns estados, estão redesenhando a fronteira de distritos (*gerrymandering*) e exigindo documentos para restringir os votos de minorias, que tem inclinação de votar no Partido Democrata¹²⁰.

5. Conclusão

Desde 2007, verifica-se uma tendência global de declínio dos indicadores sobre a qualidade das práticas democráticas e constitucionais de democracias liberais novas e antigas. Em vez de colapsos autoritários, quando o fim da democracia é registrado em um único momento histórico – por um golpe de Estado militar ou palaciano, ou pelo uso de poderes emergenciais como Estado de Sítio –, atualmente, as democracias liberais tendem a decair gradualmente, por mudanças legais e constitucionais, tomadas por líderes eleitos, que concentram poderes e enfraquecem a competição

118 GINSBURG; HUQ, 2018.

119 LEVITSKY; ZIBLATT, 2018.

120 GINSBURG; HUQ, 2018.

eleitoral, as liberdades fundamentais e instituições do estado de direito. Esse fenômeno de deterioração incremental da qualidade das estruturas e da substância das democracias constitucionais pode ser denominado de “erosão democrática”, embora haja outras expressões similares para descrevê-lo na literatura constitucional e política.

Não necessariamente essas democracias em decadência vão se tornar regimes autoritários plenos. Muitas vezes, ficam em uma situação intermediária, na qual existem componentes autoritários misturados a competição eleitoral, que pode ser designado como regimes híbridos ou competitivos-autoritários. Nesse contexto, observa-se que líderes e seu partidos com pretensões hegemônicas e autoritárias, preservam uma fachada de democracia eleitoral, enquanto subvertem as instituições e regras democráticas e esvaziam os fundamentos constitucionais e liberais, que permitem uma disputa em termos justos e livres. O direito é utilizado como ferramenta de combate institucional, e ações com aparência legal, observando procedimentos e formalidades constitucionais, são tomadas com fins abusivos e antidemocráticos, para deixar a arena política mais favorável ao incumbente e seu partido, e mais desfavorável a opositores e críticos.

De acordo com pesquisadores de democracias constitucionais comparadas, afigura-se possível mapear as seguintes estratégias institucionais que presidentes ou primeiros-ministros eleitos, com seus partidos e apoiadores, podem adotar que levariam a decadência incremental de uma democracia constitucional: I) constitucionalismo abusivo, com o uso de emendas constitucionais formais ou mesmo da substituição da constituição, para concentrar e consolidar o poder; II) agigantamento do Poder Executivo e enfraquecimento das instituições de controle, tais como Poder Legislativo e Poder Judiciário, por meio da sua captura institucional; III) politização da burocracia do Poder Executivo, de modo a enfraquecer os mecanismos internos de controle existentes no próprio poder; IV) ataque às entidades de controle social, tais como mídia, organizações da sociedade civil e universidades; por meio da perseguição jurídica, ou constrangimento social, de modo a desencorajar o exercício da liberdade de expressão e de organização, reduzir críticas e contestações públicas e criar um ambiente hostil de autocensura, e; V) diminuição ou eliminação da competição eleitoral, por meio da modificação ou instrumentalização das regras, para prejudicar opositores e favorecer o próprio campo político.

Com base nesses parâmetros, torna-se possível avaliar se um eventual presidente no Brasil poderá atentar contra os pilares da democracia constitucional, subvertendo o direito nacional para finalidades antidemocráticas.

Referências

- BALKIN, Jack M. Constitutional Crisis and Constitutional Rot. In: GRABER, Mark A.; LEVINSON, Sanford; TUSHNET, Mark (ed.). *Constitutional Democracy in Crisis?* New York, NY: Oxford University Press, 2018.
- BERMEO, Nancy. On Democratic Backsliding. *Journal of Democracy* 27, p 5-19. 2016.
- BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. trad. Carmen C, Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª. ed., 1998.
- BUSTIKOVA, Lenka; GUAISTI, Petra. The Illiberal Turn or Swerve in Central Europe? *Politics and Governance*, 5(4), 166-176. 2017.
- COLLIER, David; LEVITSKY, Steven. Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research Author(s). Source: *World Politics*, Vol. 49, No. 3 Cambridge University Press, pp. 430-451, 1997.
- DAHL, Robert. *Polyarch. Participation and Opposition*. Yale University Press, 1971.
- DELY, Tom Gerald. Diagnosing Democratic Decay. *Comparative Constitutional Law Round-table*, Gilbert and Tobin Centre for Public Law, UNSW Law School, 2017. Disponível em: <https://static1.squarespace.com/static/5abb53e6372b9691939ac5777t/5ad89eaff950b7232cf9930d/1524145846867/Daly_Diagnosing+Democratic+Decay_UNSW+Aug+2017.pdf>. Acesso em: 03/01/2019.
- DIAMOND, Larry. Facing Up to the Democratic Recession. *Journal of Democracy*, 26(1), 2015
- DIAMOND, Larry. Thinking About Hybrid Regimes. *Journal of Democracy*, 13(2), 21-35. 2002.
- ELKINS, Zachary. Is the Sky Falling? Constitutional Crises in Historical Perspective. In: Mark A.; LEVINSON, Sanford; TUSHNET, Mark (ed.). *Constitutional Democracy in Crisis?* New York, NY: Oxford University Press, 2018.

- FOA, Roberto; MOUNK, Yasha. The Signs of Deconsolidation. *Journal of Democracy*, 28(1), 5-15, 2017.
- GALLIE, W. B. Essentially Contested Concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society* 56, 184, London: Harrison and Sons, 1956.
- GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz. 2018. *How to Save a Constitutional Democracy*. Chicago; London: The University of Chicago Press, 2018.
- GRABER, Mark A.; LEVINSON, Sanford; TUSHNET, Mark. Introduction. In: GRABER, Mark A.; LEVINSON, Sanford; TUSHNET, Mark (ed.). *Constitutional Democracy in Crisis?* New York, NY: Oxford University Press, 2018.
- GUASTI, Petra. Democracy Under Stress: Changing Perspectives on Democracy, Governance and Their Measurement, Prague: ISASCR. In: GUASTI, P.; MANSFELDOVA, Z. (eds). *Democracy Under Stress: Changing Perspectives on Democracy, Governance and Their Measurement*, Prague: ISASCR, pp. 9-27, 2018.
- HELD, David. *Models of Democracy*. 3. Ed. Cambridge Polity Press, 2006.
- HUNTINGTON, Samuel. Democracy's Third Wave. *Journal of Democracy*, 2(2), 12, 1991.
- LANDAU, David. *Abusive Constitutionalism*, 47 U.C.D. L. Rev. 189, 2013.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *How Democracies Die*. New York: Crown Publishing, 2018
- LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan. The Rise of Competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy*, 13(2), 51-65, 2002.
- LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge University Press, 2010.
- LUTTWAK, Edward. *Coup d'État: A Practical Handbook*. Revised Edition. Mass. Harvard University Press, 2016.
- MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; PEREZ-LIÑÁN, Anibal. Classifying political regimes in Latin America, 1945-1999. *Studies In: Comparative International Development*, 36(1), 37-65, 2001.
- MAINWARING, Scott; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Democracies and Dictatorship in Latin America: Emergence, Survival, and Fall*. New York: Cambridge University Press, 2013.
- MÜLLER, Jan-Werner. *What is populism*. University of Pennsylvania Press, 2016.
- POSNER, Eric. The Dictator's Handbook, U.S Edition. In.: SUNSTEIN, Cass (ed.). *Can It Happen Here? Authoritarianism in America*. New York: Dey St. 2018.

- PRZEWORSKI, Adam. *Crises of Democracy*. Cambridge University Press, 2019.
- PRZEWORSKI, Adam. *Minimalist Conception of Democracy: A Defense in The Democracy Sourcebook*, MIT Press, 2003.
- RAWLS, John. *O liberalismo político* – tradução Álvaro de Vita. 1ª. ed. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2011.
- RUNCIMAN, David. *How democracy ends*. London: Profile Books, 2018.
- SARTORI, Giovanni. Concept Misformation in Comparative Politics. *The American Political Science Review*, Vol. 64, No. 4. pp. 1033-1053. 1970.
- SCHUMPETER, Joseph. *Capitalism, socialism, and democracy*. New York and London: Harper & Brothers, 1942.
- SUNSTEIN, Cass (ed.). *Can It Happen Here? Authoritarianism in America*. New York: Dey St. 2018.
- VAN DEN BOSCH, Jeroen. *Mapping Political Regime Typologies*. *Przeegl d Politologiczny* 19 (4), 111-124 5, 2014.
- VAROL, Ozan O. Stealth Authoritarianism. *Iowa Law Review*, 100, 1673-2507, 2015.
- WALDRON, Jeremy. *Law and Disagreement*. Oxford University Press, 1999.
- WALDRON, Jeremy. Democracy. *The Oxford Handbook of Political Philosophy*, 2012.
- ZAKARIA, Fareed. The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs* 76, nº 6, p: 22-43, 1997.

Recebido em 06 de fevereiro de 2019.

Aprovado em 25 de fevereiro de 2020.