

LEVANDO AS MINORIAS A SÉRIO: REFORÇANDO O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES CONTRAMAJORITÁRIAS EM FACE DO LEGALISMO AUTOCRÁTICO E DO POPULISMO

Manuela Pereira Galvão da Silva⁴⁹

RESUMO

O panorama político global tem evidenciado que até as democracias mais estáveis estão sujeitas ao declínio por fragilizações graduais ocasionadas, sobretudo, pelo legalismo autocrático, o constitucionalismo abusivo e o populismo. Essas práticas autoritárias usualmente enfraquecem a essência liberal da democracia, atingindo com especial vigor os grupos politicamente minoritários, a exemplo dos indígenas, quilombolas, mulheres, afrodescendentes, comunidade LGBTQ+, dentre outros. No Brasil, o ano de 2019 foi permeado por discursos intimidatórios, ameaças e retrocessos relativos a direitos duramente alcançados pelas minorias, suscitando preocupação quanto à saúde e integridade do Estado Democrático de Direito, cuja existência não pode prescindir de uma rede institucional capaz de garantir o respeito ao sistema de freios e contrapesos, a *accountability* dos governantes, as liberdades civis e o pluralismo. A partir dessa perspectiva, pretende-se analisar as práticas antiliberais que sinalizam um declínio democrático em território nacional e reforçar a importância do devido processo legislativo e do controle de constitucionalidade, como instituições garantidoras das regras do jogo político e da essência pluralista da democracia. Dada a relevância de sua função no plano político, é preciso a conscientização e atenção para que essas instituições mantenham seu funcionamento e não sejam, elas próprias, alcançadas por modificações antidemocráticas.

Palavras-chave: Democracia. Pluralismo. Direitos das minorias. Populismo. Legalismo autocrático.

1 INTRODUÇÃO

No ano de 2019, o cenário político brasileiro foi permeado por uma série de discursos e propostas legislativas – tanto do Poder Executivo como também dos setores mais conservadores

⁴⁹ Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Bacharel em Direito do Estado e das Relações Sociais pela Universidade Federal do Paraná (2013). Especialista em Direito Civil e Empresarial pela Academia Brasileira de Direito Constitucional (2014). Email: manupgs90@gmail.com.

do Congresso Nacional – direcionados ao atendimento dos anseios de grupos específicos da sociedade, dotados de forte apelo eleitoral, sem que se identifique igual preocupação e consideração em relação aos interesses e direitos das minorias políticas, sobretudo indígenas, comunidade LGBTQ+, mulheres, afrodescendentes e pessoas com deficiência.

Dentre os grupos beneficiados pela política legislativa recente, encontram-se o agronegócio, o empresariado, as forças policiais e a bancada evangélica, o que se infere, exemplificativa e, respectivamente, das Medidas Provisórias nº 897/2019⁵⁰ e nº 881/2019⁵¹, da Lei nº 13.964/2019⁵² e da retomada do trâmite da Proposta de Emenda à Constituição nº 29/2015⁵³. Registrem-se ainda os vários Decretos⁵⁴ do Poder Executivo objetivando disciplinar a aquisição, cadastro, registro, posse, porte e comercialização de armas de fogo, com escopo de implementar a política do armamento, uma das principais promessas da campanha eleitoral do atual Presidente da República.

A atuação política destinada a favorecer pautas específicas e beneficiar determinados grupos é potencializada pelo discurso e propostas voltadas a reduzir a participação da sociedade civil do âmbito governamental e eliminar o “coitadismo”, expressão utilizada pelo Presidente eleito em depreciação às políticas afirmativas e de caráter social (DOMINGUES, 2019, p. 100). Nessa linha, podem ser mencionados o Projeto de Lei nº 6.159/2019, de iniciativa da Presidência da República, que objetiva, dentre outras medidas, desobrigar o empresariado de cumprir a reserva de vagas para pessoas com deficiência ou reabilitadas, propondo sua substituição pelo pagamento de quantia pecuniária, e, ainda, os vários Decretos (nº 9.759/2019, 9.812 /2019, nº 9.887/2019 e 9.919/2019), todos voltados à redução da participação popular nos conselhos vinculados à administração pública federal.

Evidentemente, não se pretende afirmar que todas as iniciativas do Executivo têm sido prejudiciais aos grupos minoritários ou mesmo que se enquadram no conceito de práticas autoritárias, entretanto, notam-se medidas concretas no sentido de fragilizar direitos duramente

⁵⁰ Que complementou o Plano Safra 2019/2020 para, dentre outras providências, criar a Cédula Imobiliária Rural e facilitar o acesso ao crédito rural.

⁵¹ Denominada “MP da Liberdade Econômica”, posteriormente convertida na Lei nº 13.874/2019, que estabelece garantias de livre mercado.

⁵² Fruto do “Pacote Anticrime”, que tinha como um de seus escopos a ampliação das hipóteses excludentes de ilicitude a agentes de segurança pública.

⁵³ A qual tem por objetivo impedir a prática do aborto em qualquer hipótese, por meio do acréscimo, no rol constitucional de direitos fundamentais, da “inviolabilidade do direito à vida, desde a concepção”.

⁵⁴ Decretos nº 9.785/2019, 9.797/2019, 9.844/2019, 9.845/2019, 9.846/2019, 9.847/2019 e 10.030/2019, alguns deles já revogados.

alcançados pelas minorias desde a redemocratização do país, para além de diversos outros fatores no plano político-governamental que indicam um possível avanço do populismo e do legalismo autocráticos em território nacional, suscitando preocupação quanto à saúde e integridade da democracia brasileira.

Diante desse panorama, busca-se enfatizar, em um primeiro momento, a importância do pluralismo para a existência e manutenção de um verdadeiro Estado Democrático de Direito, haja vista a necessidade de preservação de sua essência liberal. Em seguida, serão apresentadas as principais ameaças antiliberais e autoritárias à democracia no plano global atual, com especial enfoque no populismo e legalismo autocráticos, enfatizando a importância das instituições de caráter contramajoritário no refreamento de seu avanço. Por fim, pretende-se apresentar possíveis manifestações desses quadros antiliberais em território brasileiro, apontando a necessidade de se conscientizar a população a respeito das pequenas mudanças que podem representar risco à rede institucional que garante o funcionamento da democracia e, conseqüentemente, afetar os interesses das minorias políticas.

2 O CONCEITO CONTEMPORÂNEO DE DEMOCRACIA

Em que pese a relativa estabilidade democrática vivenciada pelo Brasil desde a promulgação da Constituição de 1988, com notável ampliação das liberdades civis, conquista e consolidação de direitos sociais, redução de desigualdades e desenvolvimento econômico, os últimos anos foram marcados pela precarização no fornecimento dos serviços públicos básicos, insatisfação da sociedade frente aos constantes escândalos de corrupção e uma crescente crise no presidencialismo de coalizão que se mantinha desde a redemocratização, em alternância entre os dois principais partidos, PT e PSDB (ABRANCHES, 2019).

A ausência de autocrítica das elites políticas e a incapacidade do Estado de atender adequadamente as demandas sociais colaborou severamente para a descrença da população nos partidos tradicionais e a busca de alternativas, culminando em um realinhamento partidário nas eleições de 2018, nas quais o até então deputado federal Jair Bolsonaro foi eleito Presidente da República (HUNTER e POWER, 2019).

O receio dos grupos minoritários e mais progressistas diante do resultado das eleições é plenamente justificável. Durante a campanha política, sobressaíram as promessas de eliminação do “coitadismo” (políticas afirmativas), consagração do “direito inalienável de possuir e portar armas”, eliminação da corrupção e consolidação dos valores familiares, religiosos e tradicionais, em um viés moralista e conservador, tipicamente atrelado ao populismo ultradireitista.

Some-se a isso a miríade de discursos agressivos dirigidos contra as minorias políticas – sobretudo afrodescendentes, mulheres, comunidade LGBTQ+ e indígenas –, proferidos não apenas no período eleitoral, mas ao longo de toda a carreira política do atual Presidente, que se ampara na “vontade popular” e na figura do “povo brasileiro”, de maneira totalizante e excludente, olvidando-se do pluralismo inerente à vasta extensão territorial do Brasil.

Essa concepção plebiscitária de democracia, utilizada para legitimação das condutas governamentais, entra em contradição performativa ao negar o direito à identidade e à diferença. Com efeito, a organização política que se define como Estado Democrático de Direito tem como pressuposto básico não apenas a tolerância, mas o reconhecimento e o diálogo com diferentes posições, pensamentos e modos de ser e existir, representando um estágio de convivência humana que demandou séculos de conquistas civilizatórias paulatinas.

Muitas dessas conquistas podem ser atribuídas às Grandes Revoluções oitocentistas que resultaram na limitação do poder estatal pelo *rule of law*, concomitantemente com o estabelecimento de uma carta de direitos e garantias individuais, consagrando o denominado constitucionalismo liberal. A supremacia atribuída à constituição, o estabelecimento das regras do jogo político, a separação de poderes, a responsabilização dos governantes e a garantia dos direitos e liberdades individuais apresentam-se como legados desse período histórico (FIORAVANTI, 2001, p. 71-164).

Após as conquistas liberais da limitação do poder e garantia dos direitos individuais, registram-se como grandes êxitos civilizatórios alcançados nos entreguerras, como reflexos das demandas dos trabalhadores frente às profundas desigualdades sociais, os direitos sociais relacionados ao trabalho, educação e à assistência aos vulneráveis (BOBBIO, 2004). Nesse período surgiu, ainda, o controle concentrado de constitucionalidade como um mecanismo específico de

garantia da supremacia da constituição, cumprindo o papel de resguardar a observância às regras do jogo político⁵⁵.

No entanto, o reforço da igualdade material e do direito à diferença, essenciais ao pluralismo, decorreu da criação de mecanismos internacionais de proteção aos direitos humanos, como reflexo da elevação da dignidade humana como valor jurídico supremo, em resposta às atrocidades e aos excessos cometidos no contexto da Segunda Guerra Mundial (BOBBIO, 2004, p. 92-98). A conjugação dessas circunstâncias possibilitou o alcance do constitucionalismo contemporâneo, em que há amplo reconhecimento da força normativa das constituições e, inclusive, dos direitos fundamentais nelas inseridos, que atualmente podem ser utilizados como parâmetro para a declaração da inconstitucionalidade de leis e, portanto, resguardados de violações por eventuais maiorias eleitorais flutuantes.

O Estado Democrático de Direito, portanto, tornou-se muito mais complexo do que a estrutura inicial advinda do constitucionalismo liberal, sofrendo as consequências da pluralização da sociedade e da globalização e se tornando, ele próprio, uma ideia universalista e cosmopolita, que tem como marco normativo uma constituição viva (*living constitution*), que se constrói e se altera de maneira dinâmica e espontânea, em simbiose com as alterações do contexto histórico-social (DOWDLE e WILKINSON).

Para Bruce Ackerman (2013, p. 639), o constitucionalismo liberal-democrático não é expressão de significado unívoco, porque congrega uma série de diferentes valores que coexistem em tensão e arranjos institucionais que se organizam de forma complexa, como resultado de ideais políticos que variam de acordo com o período histórico e com a sociedade em referência, não havendo qualquer garantia de que um modelo específico – como o da separação de poderes estadunidense, por exemplo – seja uma garantia de estabilidade política e respeito aos princípios democráticos e direitos fundamentais.

Em suma, nenhuma arquitetura institucional é suficiente, por si, para garantir a superioridade e autenticidade democrática de determinado sistema, pois estas dependem da efetiva concretização dos valores políticos consolidados pelo tempo, os quais envolvem a responsabilização dos governantes, a limitação do poder, a alternância das lideranças políticas, o pluralismo, a dignidade humana e participação popular na estrutura governamental.

⁵⁵ A primeira Corte Constitucional foi criada em 1920, na Áustria, com base na teoria de Hans Kelsen. (CAPELLETTI, 1992, p. 105).

Portanto, ainda que se trate de um fenômeno político multifacetado e em constante transformação, há uma indissociabilidade entre participação popular, liberalismo e republicanismo, elementos que integram uma concepção abrangente de democracia, que, em muito, ultrapassa o caráter estritamente plebiscitário a que recorrem os discursos populistas.

Nesse viés, Samuel P. Huntington (1991, p. 9) sustenta que um verdadeiro processo de democratização não se limita à possibilidade de escolha dos governantes por meio de eleições (aparentemente) livres e competitivas. Em seu entender, a mera realização regular de pleitos, sem que haja suficiente efetivação de direitos de participação e liberdades civis e políticas associada a um grau de *accountability* das autoridades públicas, caracteriza tão somente um regime híbrido ou uma semidemocracia.

De igual maneira, Conrado Hübner Mendes considera que o projeto de constitucionalismo democrático tem sua existência vinculada a mediações institucionais que permitam influência dos governados na tomada de decisões e, ainda, o controle dos governantes. É por meio dessa rede institucional que “as noções de povo e de soberania popular são filtradas e traduzidas num complexo edifício de procedimentos que buscam assegurar o autogoverno e a proteção das liberdades” (MENDES, 2019, p.231).

Por sua vez, Ronald Dworkin (2014, p. 584-585) concebe a democracia como um “conceito interpretativo” profundamente vinculado às práticas do constitucionalismo liberal e que pode ser identificado em uma gama de arranjos institucionais distintos. Justamente por essa razão, um modelo procedimental e estatístico de “democracia majoritarista”, segundo o qual “as estruturas do governo representativo sejam montadas de modo a aumentar a probabilidade de que as leis e programas políticos da comunidade sejam aqueles preferidos pelo maior número de cidadãos” (DWORKIN, 2014, p. 583) não basta para caracterizar um Estado Democrático de Direito.

Por conseguinte, a legitimidade do sistema democrático demanda uma complexa rede de instituições que não possuem valor essencial em si mesmas, mas devem garantir, em conjunto, a qualidade na elaboração da política representativa, por meio de um contrabalanceamento que concretize a limitação do poder, a *accountability* dos governantes, bem como a igual dignidade de todos aqueles submetidos à autoridade política.

O reconhecimento dessa igual dignidade não se limita apenas à enunciação do direito de ser e existir de todos os integrantes da comunidade e da adoção do sufrágio universal, com igual direito de voto. Exige também um sistema governamental que respeite o pluralismo e a diferença ao

viabilizar a todos a participação na construção político-organizacional da sociedade e ao implementar mecanismos que assegurem a observância a todos esses direitos.

Em outros termos, a legitimidade para a tomada de decisões políticas – sobretudo as moralmente controversas, como aquelas que envolvem as liberdades existenciais (sexuais, reprodutivas, religiosas) – depende necessariamente de um arranjo institucional que não anule as posições contramajoritárias, assegurando a independência ética, o direito de existência e a participação minorias políticas, já que todos possuem o direito de ter respeitada a sua dignidade e a responsabilidade de decidir, por si mesmos, a forma de dar valor à própria existência (DWORKIN, 2019, p. 177).

Se a legitimidade democrática de determinado governo exige o respeito às regras do jogo político e à dignidade de todos os cidadãos, também são necessários instrumentos de proteção contramajoritária, que resguardem, concomitantemente, os procedimentos formais de elaboração legislativa e as regras e princípios de cunho material, a fim de garantir uma efetiva independência ética das minorias, papel que, em território nacional, tem como importante protagonista a Suprema Corte, por meio do controle concentrado de constitucionalidade.

Ainda, justamente pela necessidade de conceder a todos um tratamento igualitário, também se fazem necessárias medidas protetivas que garantam o desmantelamento das práticas discriminatórias consagradas historicamente, por meio de políticas afirmativas que, muitas vezes, mostram-se impopulares por seu potencial de transformação do *status quo* e por afetarem os interesses das camadas mais conservadoras da sociedade (SABA, 2016).

De um modo geral, é possível afirmar que não basta a mera tolerância em relação à diferença e a realização de eleições regulares para garantir a existência de um Estado Democrático de Direito. A democracia se fundamenta na dignidade humana e na igualdade material, não podendo prescindir de um sistema político qualitativo e apto a garantir a todos os membros da sociedade, inclusive aos grupos minoritários (mulheres, minorias étnicas, sexuais, imigrantes e pessoas com deficiência) o reconhecimento e a efetiva participação na construção político-governamental.

É com base nesse conceito substancial de democracia – indissociável de instituições contramajoritárias que permitam a efetiva participação política de grupos minoritários, bem como políticas afirmativas que desmantelem discriminações estruturais, em respeito à dignidade humana, à diversidade e ao pluralismo – que se passará a analisar as práticas autocráticas que têm despontado no plano global.

3 POPULISMO, LEGALISMO AUTOCRÁTICO E OS ATUAIS RISCOS À DEMOCRACIA

Conforme se mencionou, a democracia correlata ao Estado Democrático de Direito é indissociável de uma malha institucional apta a realizar uma filtragem da “vontade popular” e propiciar a efetiva participação de grupos politicamente minoritários na tomada de decisões governamentais, de forma consentânea com os valores e garantias constitucionais, com especial destaque à dignidade da pessoa humana e à necessidade de limitação do poder estatal.

A ascensão das democracias em seu sentido substancial, com a disseminação do constitucionalismo liberal no final do século XX, foi interpretada por Francis Fukuyama (1992), como um prelúdio do “fim da história”, já que esse modelo de governo lhe parecera ter atingido o ponto de equilíbrio em que o sistema político seria capaz de garantir a liberdade, a igualdade jurídica e a autodeterminação dos povos. Com efeito, a democracia passou a representar um *standard* de sistema governamental legítimo, justo e estável, um verdadeiro modelo a ser seguido por todas as nações.

No entanto, após o otimismo suscitado pela terceira onda de democratização que viabilizou a expansão global massiva desse sistema no final do século XX (HUNTINGTON, 1991), os primeiros anos do século XXI foram marcados não apenas por um processo de desaceleração da difusão do modelo democrático, como também pela fragilização desse sistema em vários países, a exemplo da Hungria, Rússia, Turquia, Egito e Venezuela.

Em 2019, o relatório *Freedom in the World*, elaborado pela *Freedom House*⁵⁶, apontou declínio da liberdade global pelo décimo terceiro ano consecutivo, atingindo inclusive democracias consolidadas, a exemplo dos Estados Unidos e de países integrantes da União Europeia, em razão da disseminação de movimentos populistas antiliberais que rejeitam os princípios básicos da separação de poderes e alvejam as minorias com tratamentos discriminatórios (FREEDOM HOUSE, 2019).

⁵⁶ Organização estadunidense independente, voltada à vigilância e monitoramento do avanço global da democracia. Dados disponíveis em: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2019/democracy-in-retreat>. Acesso em: 08.01.2020.

Marc F. Plattner (2020, p. 5) considera que a democracia liberal enfrenta a maior ameaça desde a Segunda Guerra Mundial, crise que alcança países que resplandeceram na terceira onda de democratização, como o Brasil, as Filipinas e a Polônia.

Diante do panorama global de recessão democrática, até mesmo Fukuyama (2015, p. 11-20) passou a questionar o porquê da baixa performance desse sistema político, atribuindo-a a uma falha institucional decorrente do descompasso entre a capacidade dos governos de fornecer serviços públicos e as demandas populares por *accountability* e transparência, sobretudo em Estados marcados pelo neopatrimonialismo, ou seja, por uma política direcionada ao clientelismo e à patronagem, que se ocupa em enriquecer os governantes e seus apoiadores, deixando de promover o bem comum.

A má-governança, o baixo crescimento econômico, a escassez e má-qualidade de serviços públicos, bem como a ausência de segurança pessoal e corrupção, são fatores que têm sido identificados como causas do declínio democrático e da perda de credibilidade desse sistema político como um todo, o que enseja questionamentos a respeito da eficiência e da própria legitimidade da democracia (PLATTNER, 2016, p. 4-5).

A situação é agravada pelo quadro geral de descomprometimento com direitos civis e políticos, polarização partidária, ataques à mídia interna e o incentivo a *fake news* que arrefecem qualquer cobertura crítica e também a atuação dos opositores, minimizando a possibilidade de debate público e a capacidade de discernimento da população.

Partindo desse ambiente específico e sem desconsiderar as diferenças e especificidades de cada um dos países que se encontram nessa situação, Kim Lane Scheppele identificou como características propícias à implementação de práticas autoritárias a ocorrência de uma eleição transformadora, que atribui poder a um líder carismático alheio às elites políticas tradicionais. Esse líder responde às insatisfações do eleitorado com promessas de eliminar as disfuncionalidades do partidarismo e os impasses políticos, invocando o poder do povo e a necessidade de superação das antigas regras, alterando-as para operacionalizar uma verdadeira fragilização dos limites ao exercício do poder (SCHEPPELE, 2018, p. 545-547).

Nota-se, portanto, que o declínio democrático está fortemente atrelado ao populismo autoritário, correspondente a um governo de caráter personalista que evoca a vontade popular e a direciona contra o sistema político tradicional e, conseqüentemente, toda a malha institucional garantidora de seu funcionamento (TUSHNET, 2019, P. 384).

A predominância da política antissistema é especialmente perniciosa à democracia, porque autoriza a alteração das instituições e possibilita que, sub-repticiamente, o governante se esquive das amarras legais e do controle jurídico, assegurando a sua própria permanência no poder (PRENDERGAST, 2019).

É imperioso esclarecer que o retrocesso democrático que tem se manifestado no plano global apresenta uma clara sofisticação em comparação a autoritarismos passados. Ainda que se mantenham aspectos de misoginia, depuração étnica e nacionalismo, os novos autoritarismos não decorrem de grandes revoluções ou golpes militares, com violações massivas aos direitos humanos, mas se perfazem, sobretudo, pelo legalismo autocrático, mecanismo por meio do qual o próprio sistema legal é utilizado para dismantelar, com aparência de legitimidade, a arquitetura constitucional garantista e de contenção do poder.

Segundo Kim Lane Scheppele (2018, p. 549), o afrouxamento dos limites e restrições ao Poder Executivo, por meio de reformas legislativas, é o primeiro sinal do legalismo autocrático. As demais alterações autoritárias, voltadas à limitação dos direitos individuais, eliminação da oposição e restrição às liberdades de expressão e de manifestação do pensamento, vão sendo gradualmente implementadas da mesma maneira.

Esse modo de agir, que aparentemente se ampara na legalidade e nas regras do jogo político, dificulta a detecção da retração democrática, sobretudo ao se considerar que as modificações no sistema são mascaradas pela invocação das ideias de povo e da própria democracia, respaldando-se na descrença e perda de credibilidade das instituições públicas perante a sociedade (PRENDERGAST, 2019, p. 245).

Além disso, o legalismo autocrático permite manter uma fachada de legitimidade democrática viabilizada pela continuidade da realização periódica de eleições. A diversidade de *designs* institucionais que uma democracia pode assumir dificulta ainda mais a identificação das alterações que lhe sejam perniciosas, pois até pequenas interferências no aparato de instituições de determinado Estado podem minar a limitação do poder e todo o sistema de freios e contrapesos (SCHEPPELE, 2016).

Ao se analisar países em que o legalismo autocrático já se externalizou, é possível extrair das modificações nas engrenagens dos sistemas políticos o objetivo de assegurar a permanência indefinida no poder, eliminar a oposição, a mídia e a *accountability*, bem como reduzir a

possibilidade de exercício de direitos e liberdades fundamentais, infringindo a igualdade e o pluralismo (SCHEPPELE, 2018, p. 562).

Segundo dados extraídos do relatório da *Freedom House* (2019), os autoritarismos atuais se manifestam justamente por tentativas de alongar o tempo de mandato do Executivo; redução da liberdade de expressão (da imprensa e também dos cidadãos comuns); violação dos direitos de imigrantes e refugiados, inclusive com desrespeito aos padrões internacionais de proteção aos direitos humanos; perseguição a dissidentes políticos; nacionalismo e depuração étnica; bem como ameaças a diferentes identidades e grupos minoritários.

Especificamente em relação às minorias, a invocação da vontade da maioria como fator de justificação e legitimação da tomada de decisões políticas, por si, revela-se prejudicial ao pluralismo, por desconsiderar a existência das pautas identitárias dos grupos minoritários, menosprezando a importância de sua participação política (PRENDERGAST, 2019).

Além disso, a atmosfera antidemocrática resultante da conjugação entre o populismo e o legalismo autocrático é potencializada pela predominância de discursos antipluralistas que se amparam na emoção e, não raro, na violência, buscando desqualificar e anular a atuação política de determinados grupos, a exemplo dos indígenas, afrodescendentes, mulheres, comunidade LGBTQ+ e imigrantes, os quais passam a ser vistos como inimigos da nação, do regime e dos valores tradicionais e familiares.

De todo o exposto, embora o populismo e o legalismo autocrático mantenham a aparência de legitimidade eleitoral e de observância das regras do jogo político, esvaziam a democracia seu conteúdo liberal pela inobservância dos direitos individuais, das liberdades civis e das restrições ao exercício do poder, imbricadas nos valores, regras e princípios constitucionais, causando especial prejuízo aos grupos minoritários.

Conforme já se esclareceu, a qualidade e legitimidade democrática de determinado sistema dependem da existência de mecanismos de relativização dos interesses da maioria, justamente pelo comprometimento da sociedade e do poder governamental com os valores constitucionais, sobretudo a dignidade humana e as liberdades políticas, que resultam na necessidade de se viabilizar a efetiva participação de todos os setores da população na tomada de decisões.

Dentre os mecanismos que conferem proteção ao pluralismo e visam limitar abusos cometidos na esfera do Executivo, estão o devido processo legislativo e, sobretudo, o controle de constitucionalidade exercido pelo Judiciário.

No entender de David Prendergast (2019), uma verdadeira democracia deve necessariamente estar aberta para futuros debates políticos e mudança, já que a estabilidade do sistema depende de sua capacidade de transformação e adaptação às próprias alterações do contexto social. No entanto, essa capacidade adaptativa não pode se dissociar dos limites impostos pelas normas constitucionais, o que demanda a existência de um processo legislativo qualificado, que garanta a observância dos valores essenciais da comunidade política. Nesse sentido, a existência e estabilidade do sistema democrático pressupõem que a soberania popular e a regra majoritária sejam contidas por limitações inseridas no próprio processo legislativo, do contrário, a própria oposição, a competição política e a construção dialógica das leis serão inviabilizadas.

No Brasil, o processo legislativo ordinário representa um instrumento de prevenção de violações a direitos, pois engloba diversos procedimentos que visam garantir o debate público e a participação popular na elaboração das leis, em ambas as casas legislativas (Câmara dos Deputados e Senado), para além de uma filtragem prévia por comissões específicas, tais como a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que tem a finalidade de examinar potenciais violações às normas constitucionais antes da apreciação pelo plenário.

A participação popular e o controle de constitucionalidade preventivo no âmbito do Poder Legislativo são meios importantes de proteção da interface pluralista da democracia contemporânea, principalmente quando abrangem audiências e consultas públicas e atribuem voz e direito de influência não apenas aos representantes políticos como também às lideranças comunitárias dos grupos minoritários.

Entretanto, há casos em que as amarras e filtragens estabelecidas no Legislativo são insuficientes para fazer frente ao ímpeto das maiorias, sobretudo nos momentos de instabilidade política e de realinhamento partidário. Nessas situações, é imprescindível a existência de mecanismos repressivos que garantam a contenção de proposições violadoras dos valores constitucionais e das próprias regras do jogo democrático, ainda que tal atuação vá de encontro aos interesses imediatos das grandes massas da sociedade e de seu apelo eleitoral.

A estabilidade do próprio sistema exige que nem mesmo a vontade de uma estrondosa maioria legislativa ou de um povo concebido de forma abstrata e flutuante possam prevalecer contra as normas constitucionais. Por isso, não se pode desconsiderar a importância do controle de constitucionalidade exercido por um órgão independente do poder governamental como instrumento de salvaguarda de interesses contramajoritários contra abusos e autoritarismos. É

justamente esse papel que se atribui ao Poder Judiciário e a sua independência histórica em relação aos apelos populares que o torna “*o menos perigoso dos poderes*” para exercer o controle de constitucionalidade (BICKEL, 1962).

Com efeito, é a função de gerenciamento da vontade popular em relação aos limites constitucionais dos processos democráticos que justifica a ausência de legitimidade eleitoral e possibilita sua atuação, muitas vezes impopular, frente às tomadas de decisões dos demais poderes e ao populismo (PRENDERGAST, 2019).

John Hart Ely (1981) é um dos teóricos que defende a necessidade do controle de constitucionalidade como forma de reforçar a representação democrática e a equidade do voto, já que atribui ao Judiciário a função de declarar nulas as leis que, embora aprovadas sob a égide de um processo legislativo regular e endossadas pelas maiorias políticas, violem os valores do liberalismo democrático, inclusive os direitos e interesses de grupos minoritários.

Da mesma maneira, Susan Alberts, Chris Warshaw e Barry R. Weingast (2012, p. 6-9), situam o controle de constitucionalidade dentre as instituições contramajoritárias de proteção difusa, ou seja, que permitem a proteção de diversos direitos e interesses, provenientes de diferentes grupos minoritários. Segundo os autores, a existência dessa provisão contramajoritária contribui para a estabilidade democrática justamente ao garantir a possibilidade de participação política de grupos de oposição, equilibrando diversos interesses e facilitando a moderação política e reduzindo os custos de adesão ao pacto constitucional.

Não à toa, o Judiciário e, mais especificamente, as Cortes Constitucionais, estão dentre os principais alvos do denominado “constitucionalismo abusivo”, forma especial de legalismo autocrático, em que são promovidas alterações autoritárias das normas constitucionais em determinado sistema político, seja por meio de meras emendas ou pela promulgação de uma nova carta constitucional (LANDAU, 2013).

O constitucionalismo abusivo ataca o funcionamento do controle de constitucionalidade ao interferir na imparcialidade e independência judiciais, como ocorre, por exemplo, com a alteração de número dos membros das Supremas Cortes, a redução ou ampliação do tempo de exercício do mandato ou da idade para aposentadoria compulsória ou mesmo pela modificação da forma de nomeação de seus juízes (LANDAU, 2013).

Situações desse tipo foram vivenciadas pela Hungria, Turquia, Polônia, Egito e Venezuela (SCHEPPELE, 2018), sempre com o propósito de garantir que as cortes constitucionais fossem

compostas por juízes de ideologia consentânea com a do chefe do Executivo, para evitar que a intervenção do Judiciário no exercício do poder governamental e conter o avanço de propostas que pudessem ameaçar a hegemonia política dos governantes.

Diante dessas considerações, havendo um quadro de crescente declínio democrático a nível mundial, é imprescindível que as sociedades e, sobretudo, os grupos minoritários, estejam atentos às as origens e sintomas da recessão democrática, a fim de identificar, o quanto antes, um potencial quadro de ameaça efetiva à democracia.

Segundo Scheppele (2018, p. 555), os autoritarismos contemporâneos vão sendo lentamente implementados pelo legalismo autocrático e pelo populismo e levam em torno de uma década para se consolidarem e se evidenciam de forma mais concreta. Nesse lapso temporal, há maior facilidade de reversão do quadro antidemocrático, como revela o exemplo do Equador, em que a Corte Constitucional conseguiu evitar que Rafael Correa desse início ao terceiro mandato, reconhecendo a inconstitucionalidade da emenda constitucional que possibilitava a segunda reeleição e lhe garantiria grande influência sobre os demais poderes (SCHEPPELE, 2018, p. 555-556).

Por essa razão, seguindo a linha de pensamento da *Freedom House* (2019) e também de Marc F. Plattner (2020), a recessão democrática não deve ser analisada por uma perspectiva exclusivamente pessimista, mas ser vista como um momento propício para a mobilização social em busca de um aperfeiçoamento qualitativo dos sistemas políticos em todo o mundo.

Nesse sentido, o presente momento contém não apenas perigos, mas também uma oportunidade para a democracia. Aqueles comprometidos com os direitos humanos e governança democrática não devem se limitar a uma atenta defesa do *status quo*. Pelo contrário, devemos nos lançar em projetos voltados à renovação das ordens nacionais e internacionais, a tornar ainda mais justas e compreensíveis as proteções à dignidade humana, inclusive aos trabalhadores cujas vidas são afetadas pelas mudanças econômico-tecnológicas. Democracia exige um esforço contínuo para florescer e uma vontade constante para ampliar e aprofundar a aplicação de seus princípios. O futuro da democracia depende de nossa habilidade de mostrar que ela é muito mais do que um conjunto de restrições e defesas mínimas em face dos piores abusos da tirania – ela é a garantia da liberdade de escolher e viver em conformidade com seu próprio destino.” (FREEDOM HOUSE, 2019, p. 8).

Nesse viés de análise, independentemente da presença concreta de ameaças autoritárias a um sistema político, é preciso conscientização da sociedade acerca da necessidade de preservação do viés pluralista da democracia e a mobilização social na defesa de suas pautas identitárias, a fim

de possibilitar a todos os cidadãos o alcance de modos de ser e existir que sejam consentâneos com seus valores.

Conforme se mencionou, a preservação da democracia depende do fortalecimento da rede institucional estruturante do *rule of law*, para a garantia de existência de uma oposição efetiva, a limitação do poder e a *accountability* dos governantes. Em relação aos grupos minoritários, mostra-se especialmente necessário preservar o devido processo legislativo e o controle de constitucionalidade, evitando que eles também sejam atingidos pelo legalismo autocrático, populismo e constitucionalismo abusivo.

4 O CENÁRIO BRASILEIRO E AS POTENCIALIDADES DE MUDANÇA

O tópico anterior buscou evidenciar que a consolidação de um Estado Democrático de Direito não representa o “fim da história”, exige constante transformação e aperfeiçoamento. Trata-se de um sistema cuja existência não depende somente de fórmulas eleitorais que assegurem igual direito de voto aos cidadãos, mas demanda uma essência qualitativa caracterizada pela efetiva participação da sociedade, inclusive dos setores minoritários, na formulação das decisões políticas.

A ausência de zelo pelo aspecto qualitativo da democracia – que engloba o *rule of law*, a responsabilização dos governantes e a observância do pluralismo – pode levá-la à fragilização, mesmo em Estados Democráticos de Direito considerados fortemente consolidados. Por isso, a sociedade deve estar atenta aos indicadores de declínio democrático e de práticas autoritárias, vigilando constantemente os meios pelas quais elas são disseminadas, pois quanto mais precoce for a constatação de um quadro de declínio democrático, maior será a chance de estancar seu avanço.

Diante desse panorama, passa-se à análise da situação brasileira, em que já se evidenciam relevantes fatores de risco às regras do jogo democrático, os quais devem ser neutralizados para que se possa evitar a fragilização dos limites constitucionais do Estado Democrático de Direito a um patamar de difícil reversibilidade.

Nesse sentido, convém registrar, desde logo, que o sistema presidencialista adotado pelo Brasil é considerado, por alguns autores, como menos propício para a estabilização democrática quando comparado ao parlamentarismo, já que viabiliza a personificação da figura do presidente e

facilita o avanço do populismo. Além disso, possui maior rigidez na demissão do chefe de governo (que não depende do apoio parlamentar) e apresenta maior risco de impasses políticos entre o Executivo e o Legislativo, gerando fortes tensões institucionais (LINZ, 1990)⁵⁷.

Bruce Ackerman (2013, p. 646-650), por sua vez, sustenta que a divisão de competências políticas entre o sistema bicameral simétrico (Câmara de Deputados e Senado) e uma presidência independente – como ocorre no Brasil, à semelhança dos EUA – pode não ser a melhor forma de garantir a estabilidade democrática. Segundo o autor, esse modelo também favorece impasses na implementação de programas governamentais e crises de governabilidade, sobretudo quando as propostas apresentadas pelo Presidente não são acolhidas no Legislativo, situação que pode levá-lo a governar autoritariamente, por meio de decretos.

Outro ponto mencionado por Ackerman (2013, p. 655-663) e por Barber (2019) corresponde aos riscos atrelados à política de personalidade, em que os princípios político-partidários e os próprios partidos políticos perdem força e representatividade junto às bases e a sociedade de modo geral, permitindo o avanço do populismo e de lideranças carismáticas.

Para além da maior propensão a manobras de caráter personalista e populista (segundo se deduz dos estudos realizados pelos autores já mencionados) o contexto histórico brasileiro revela um cenário favorável à perpetração de práticas autoritárias, evidenciando-se uma crescente polarização partidária, bem como a perda de credibilidade da sociedade no sistema político que vigorou desde a redemocratização do país, fatores que são apontados pela doutrina como prenúncios de uma fragilização democrática (ABRANCHES, 2019).

Com efeito, o descrédito da população e a propagação de propostas antissistema são reforçados pelo longo período de baixo crescimento econômico, corrupção disseminada e de uma política partidária que se manteve por meio de coalizões, sem dar a necessária atenção às demandas sociais. Esse panorama viabilizou o surgimento e a expansão de movimentos populistas antiliberais a partir do ano de 2013, culminando nas eleições de 2018, que alçaram ao poder uma personalidade que, embora apresente cerca de trinta anos de carreira política e não se caracterize propriamente

⁵⁷ O declínio democrático nos EUA e na América Latina (Equador e Venezuela) está associado à figura presidencial, no entanto, há países parlamentaristas (Hungria) e semipresidencialistas (Polônia, Egito e Rússia) que também enfrentam situações de risco à democracia, o que pode colocar em dúvidas o posicionamento de Linz. No entanto, ainda que a posição não seja sólida e esteja sujeita a críticas, não se pode negar que o apelo à legitimidade democrática majoritária é maior no governo presidencial do que no parlamentar, e pode gerar instabilidades, notadamente diante da possibilidade de, em um impasse de representação governamental frente ao Poder Legislativo, o presidente poder invocar a maioria popular para promover a dissolução do Congresso Nacional e barrar a realização de novas eleições.

como *outsider*, não integrava os partidos tradicionais, tenho ganhado o apoio da população em razão de seus discursos moralistas e propostas de combate à corrupção e à criminalidade (HUNTER e POWER, 2019).

É preciso admitir que não é recente o recurso ao apelo populista e ao antagonismo (“nós contra eles”) nas campanhas eleitorais brasileiras, circunstância que já foi marcante nas eleições anteriores e que muito contribuiu para a polarização da sociedade e para o acirramento de ânimos constatado em 2018, sobretudo se consideradas as sérias falhas no atendimento das promessas eleitorais dos governos anteriores, com um declínio substancial dos serviços públicos de caráter social e retração econômica (ABRANCHES, 2018, p. 23).

No entanto, não há dúvidas de que o risco à democracia se afigura mais nítido no atual momento, por força da propagação de uma ideologia nacionalista e antiliberal, associada à pouca atenção dada pelo governo em relação à necessidade de participação popular na elaboração das políticas públicas, considerando-se a vasta quantidade de decretos presidenciais e medidas provisórias editados em 2019, muitas vezes com a finalidade de eliminar ou reduzir direitos e liberdades individuais arduamente conquistados desde a redemocratização.

De fato, a própria campanha eleitoral de 2018 foi marcada por uma retórica discriminatória em relação às minorias e sofreu influências dos movimentos antiliberais dos EUA, Europa e América Latina⁵⁸, induzindo ao fortalecimento do *neoliberalismo nacionalista* que caracteriza a forma contemporânea de populismo de direita (TUSHNET, 2019, P.382).

Essa conjuntura veio a se agravar de modo ainda mais profundo com a disseminação de *fake news* nas redes sociais, o que contribuiu para a desinformação e desorientação da população, configurando séria ameaça à liberdade de expressão, à imprensa e à oposição, por meio do que se denomina “autoritarismo digital” (FREEDOM HOUSE, 2019, p. 5).

Ultrapassado o período eleitoral – que, por si, deu ensejo à alocação do Brasil dentre os países que retrocederam em termos de democracia⁵⁹ –, os fatos transcorridos no ano 2019 não se mostraram promissores quanto ao arrefecimento das práticas antiliberais, proliferando-se ameaças

⁵⁸ Segundo a Freedom House (2019, p. 10-16), a campanha presidencial de sofreu o impacto da desinformação e da violência política, para além de já evidenciar desdém em relação às pautas identitárias e pluralistas.

⁵⁹ No relatório divulgado pela *Freedom House* (2019, p. 6-7), com base em dados coletados ainda no ano de 2018, o Brasil já havia sido incluído entre os países que tiveram perdas no *score* de direitos políticos e liberdades civis, acompanhando o cenário americano, que, de modo geral, apresentou retrocessos em termos de processo eleitoral, pluralismo, participação política, funcionamento governamental, liberdade de expressão, direitos sociais e *rule of law*.

cada vez mais concretas aos direitos políticos e liberdades civis, sobretudo dos grupos de menor representação social.

A proeminência de propostas legislativas afetas a setores específicos da sociedade e a indiferença quanto à necessidade de ampla participação popular na elaboração das políticas, para além do descaso em relação aos direitos e interesses das minorias – sobretudo aquelas que se contrapõem aos valores comunitários tradicionais – trazem fortes indícios da presença do legalismo autocrático em território brasileiro.

Com efeito, nota-se a promoção de medidas governamentais de caráter antipluralista, haja vista que direitos de grupos minoritários já têm sido afetados, limitados ou mesmo extintos por meio de decretos presidenciais e medidas provisórias, espécies normativas que escapam ao processo legislativo ordinário e carecem de debate público prévio, participação popular e, ainda, do controle de constitucionalidade preventivo exercido pelo Poder Legislativo.

Reitere-se que o processo legislativo ordinário é um importante mecanismo de proteção da legitimidade democrática ao viabilizar a discussão popular sobre as propostas legislativas. Nesse sentido, o uso indiscriminado e, muitas vezes, injustificado de medidas provisórias e decretos presidenciais caracteriza, por si, uma prática antidemocrática, justamente porque essas espécies normativas são utilizadas como evasivas ao devido processo legislativo e ao amplo debate público⁶⁰.

Um dos efeitos desse descaso com a participação popular é evidenciada pela publicação sucessiva de decretos que regulam a mesma matéria em um escasso lapso temporal, seja como resposta à repercussão negativa e críticas da comunidade política, seja em razão da constatação de ilegalidades e mesmo inconstitucionalidades que demandam posteriores correções. Essa sucessão de atos normativos pode ser exemplificada pelos decretos que modificaram as exigências para aquisição, posse e porte de armas e os decretos que eliminaram os conselhos de participação da sociedade civil na administração federal⁶¹.

⁶⁰ Ainda que possam vir a ser ratificados ou confirmados posteriormente pelo Legislativo ou mesmo pelo Judiciário, não são raras as vezes em que há o indevido emprego de medidas provisórias e decretos do Executivo, pela inobservância dos pressupostos constitucionais para sua utilização. Quando invalidados, esses atos normalmente continuam a produzir efeitos pelo período em que tiveram vigência, considerando-se a presunção de legalidade e constitucionalidade das leis e atos da administração pública.

⁶¹ Decreto nº 9.759/2019, de 11 de abril de 2019, Decreto nº 9.812 de 30 de maio de 2019 e Decreto nº 9.887/2019. Destaque-se que o Decreto nº 9.759/2019 teve sua inconstitucionalidade decretada pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6121, justamente em razão da violação às garantias constitucionais de participação social.

Não bastasse o caráter antidemocrático dos instrumentos utilizados para a implementação das políticas governamentais, seu conteúdo também revela uma postura antiliberal, a exemplo da negligência em relação ao combate ao trabalho escravo⁶² e aos direitos dos povos indígenas⁶³, a violação a tratados de combate contra a tortura⁶⁴, a proposta de ampliação das excludentes de punibilidade dos agentes de segurança pública⁶⁵, a interferência na autonomia universitária⁶⁶, bem como a retirada do Pacto Global pela Imigração da ONU.

Nesse sentido, é inegável que está ocorrendo uma fragilização das políticas que se destinavam à proteção dos grupos mais vulneráveis, justamente aqueles que requerem uma especial responsabilidade e cuidado do Estado para que possam ter garantido seu direito de existir. Quanto a eles, a “desatenção é a primeira etapa da violência” (SALLES, 2019, p. 289) e não se pode negar o fato de que, em uma democracia que se fundamenta na dignidade humana, como a brasileira, a violência que se volta contra alguns acaba por afetar os interesses de todos.

No que toca aos discursos provenientes dos membros do alto escalão do Poder Executivo, houve alusão a um novo AI-5 em caso de “radicalização dos protestos de rua”, a afirmação de que “não houve ditadura no Brasil”, para além da menção à necessidade de que fossem realizadas “comemorações” na data em que um golpe de Estado deu início à ditadura de 1964⁶⁷.

Especificamente em relação às minorias, sobressaltam as afirmações de que o racismo “é coisa rara no Brasil”, que o “kit gay” (cartilha distribuída aos educadores para combater a homofobia nas escolas) deveria ser abolido para se evitar a disseminação da homossexualidade e que o Brasil não pode ser visto como “paraíso do mundo gay”, antagonizando os ativismos que

⁶² O Decreto 9.759/2019 extinguiu, juntamente com outros colegiados da administração pública, a Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae), recriada, com severas limitações pelo Decreto nº 9.887/2019, trazendo dificuldades para a formulação, efetividade e execução de projetos.

⁶³ O Conselho Nacional de Política Indigenista e na Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena também foi extinto pelo Decreto nº 9.759/2019.

⁶⁴ O Decreto nº 9.831/2019 interferiu no Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), levando a Organização das Nações Unidas a apontar a violação ao *Optional Protocol to the Convention Against Torture* (OPCAT), pelo enfraquecimento severo da prevenção da tortura policial no Brasil. (ONU. Views of the Subcommittee on Prevention of Torture on the compatibility with the Optional Protocol to the Convention against Torture of presidential decree No. 9.831/2019 relating to the national preventive mechanism of Brazil. 16.12.2019. Disponível em: <https://undocs.org/pdf?symbol=en/CAT/OP/8>. Acesso em: 12.01.2020).

⁶⁵ Tema integrante do Pacote Anticrime enviado ao Congresso Nacional (PL 6.341/2019).

⁶⁶ A exemplo da Medida Provisória nº 914/2019, que alterou a forma escolha de dirigentes de universidades federais, interferindo em sua gestão sem qualquer debate prévio e sem respeitar a normatização vigente.

⁶⁷ Cf. Folha de São Paulo. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/11/frases-antidemocraticas-e-referencias-a-ditadura-marcam-governo-bolsonaro-relembre.shtml> 26.11.2019. Acesso em: 12.01.2020.

possibilitaram a redução da discriminação por meio de diversas lutas voltadas à concretização do pacto de civildade estabelecido na Constituição de 1988 (DOMINGUES, 2019).

Para além da evidente vulgaridade discursiva, o menosprezo em relação à diversidade e à possibilidade de participação dos grupos minoritários na construção das políticas públicas também é acompanhado de manifestações desabonadoras de instituições tradicionalmente conhecidas como vias de proteção contramajoritária, mais especificamente o Supremo Tribunal Federal, conforme se denota do vídeo publicado em perfil oficial do Presidente da República em uma rede social, comparando a Suprema Corte, canais da imprensa e partidos políticos com hienas prestes a atacá-lo.

Nesse sentido, ainda que a Corte Constitucional brasileira já tenha sofrido perda de credibilidade frente à população, não há como desconsiderar o papel crucial que desempenha ao garantir o adequado funcionamento do sistema político brasileiro e representar um importante contrapeso ao poder exercido pelo Executivo e Legislativo, notadamente em relação a decisões políticas adotadas com base na premissa majoritária.

É bem verdade que, muitas vezes, as afirmações escandalosamente antiliberais proferidas no plano do discurso não significam a adoção de atitudes manifestamente antidemocráticas no plano prático. Justamente por isso, Mark Tushnet (2019, p. 386-387) sustenta que o autoritarismo não pode ser averiguado exclusivamente pela retórica, mas depende da efetiva implementação de políticas antiliberais indúvidas, que desvalorizem o pluralismo e a igualdade entre os cidadãos, a exemplo daquelas que envolvem o antissemitismo, o racismo e a xenofobia.

Todavia, independentemente de sua efetiva implementação, e ainda que o antiliberalismo se circunscrevesse ao discurso (o que não se verifica no caso brasileiro, em que já há iniciativas políticas que interferem na participação política e em direitos e interesses de grupos minoritários), não se pode desconsiderar que uma “retórica irresponsável pode ser um primeiro passo para reais restrições à liberdade”, (FREEDOM HOUSE, 2019, p. 18).

A irresponsabilidade discursiva tem amparo na liberdade de expressão, no entanto, torna-se especialmente perigosa quando não há um espaço público que possibilite a antítese, o diálogo e o debate a causar o mesmo impacto e influência sobre seus ouvintes. Além disso, vale o alerta de que as palavras “pronunciadas por autoridades públicas valem o quanto pesam e nunca são ‘da boca para fora’” (MENDES, 2019, p. 233).

O comportamento da sociedade governada sofre profunda influência do discurso de seus governantes. A partir do momento em que estes se pronunciam contra as instituições democráticas ou incitam verbalmente a violência em relação a determinados grupos, haverá efeitos reflexos duplamente prejudiciais às minorias, porque elas sofrerão com a violência reverberada no plano social e as instituições provavelmente não terão o espaço político necessário para defender seus direitos.

É oportuno mencionar que, segundo pesquisa do Instituto Datafolha realizada em dezembro de 2019⁶⁸, o Índice de Apoio à Democracia sofreu um recuo de 69% para 62%, desde o primeiro turno das eleições de 2018, com um acréscimo de 13% para 22% dos indiferentes. Além disso, chama a atenção a redução do número de pessoas que discordam que o governo tem o direito de fechar o Congresso Nacional, com o decréscimo do índice de 71% para 67%.

Por certo, a alteração desses índices, com base na opinião da população, não é suficiente para averiguar uma nítida derrocada democrática, não sendo possível, tampouco, atribuí-la a alguma causa determinada sem maiores investigações. Entretanto, não há dúvidas de que a opinião popular, inclusive aquela dirigida aos órgãos integrantes do próprio sistema político é muito influenciada pelos discursos dos governantes ou mesmo pela sua indiferença em relação aos valores democráticos.

De um modo geral, seja no plano das políticas públicas, seja no plano do discurso, é possível antever no contexto brasileiro a presença de diversos fatores correlacionados ao decréscimo da democracia no mundo contemporâneo, fazendo transparecer uma potencial crise política cuja concretização, ou não, dependerá da força das instituições em manter a lealdade aos valores constitucionais e garantir a sobrevivência do jogo democrático e do pluralismo.

A manutenção do ambiente democrático exigirá não apenas o respeito às regras eleitorais e às instituições públicas, mas também a observância do pacto de civilidade, a continuidade do projeto governamental arquitetado pela Constituição da República de 1988 e, ainda, a coerência performativa dos governantes em respeitar a lei e as normas estruturantes do Estado Democrático de Direito.

⁶⁸ Pesquisa quantitativa realizada em território brasileiro, com “abordagem pessoal com pontos de fluxo populacional”, em 2.948 entrevistas distribuídas em 176 municípios, tendo como universo a população brasileira com 16 anos ou mais e margem de erro de dois pontos percentuais. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2020/01/02/42a3a1405e015b37af0facb59e438492osdemo.pdf>. Acesso em: 12.01.2020.

As medidas para se interromper o processo de fragilização da democracia envolvem a conscientização da população acerca da importância do fortalecimento da sociedade civil, da garantia de independência do Judiciário, da manutenção de uma mídia plural e isenta e de uma oposição partidária efetiva e militante, o que demandará uma mudança de postura dos próprios partidos políticos e a necessidade de maior aproximação com as bases, a fim de minimizar o culto à personalidade de líderes carismáticos (BARBER, 2019).

Não há dúvidas de que uma boa governança depende de uma boa arquitetura estatal e do controle da corrupção, com a efetiva responsabilização dos agentes estatais por improbidade administrativa e ilegalidades (FUKUYAMA, 2015). No entanto, o combate à corrupção e a responsabilização dos agentes públicos não pode prescindir da observância do próprio *rule of law* e, sobretudo, das regras de garantia contra o abuso de poder.

Nesse sentido, a sociedade deve estar atenta aos mecanismos pelos quais as manobras autoritárias vêm sendo implementadas em outros países e acompanhar com cuidado a forma pela qual as políticas estão sendo desenvolvidas no Brasil e, ainda, as alterações que vêm sendo produzidas no sistema de engrenagens estipulado no pacto constitucional de 1988.

Justamente em razão da necessidade de manutenção de um sistema representativo capaz de dar voz às minorias, é necessário que tanto o Judiciário – com especial atenção ao controle de constitucionalidade – como o Legislativo – sobretudo em relação ao devido processo legislativo – sejam fortalecidos e resguardados contra possíveis manobras do legalismo autoritário e do constitucionalismo abusivo.

Por fim, merecem especial reforço os movimentos cívicos por justiça e inclusão, pois são eles os detentores de maior força contra as investidas autoritárias e sua existência é imprescindível em um Estado Democrático de Direito.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dos estudos realizados, conclui-se que a democracia é um sistema que pressupõe a constrição do poder e o respeito ao pluralismo, não podendo ser reduzido à mera contabilização plebiscitária de votos. Embora a experiência permita identificá-la como o sistema mais justo e equitativo, que mais garante direitos e liberdades dos cidadãos frente ao abuso do poder dos

governantes, seu alcance não permite considerá-la como algo definitivo. Por mais estável e consolidada que seja uma democracia e independentemente do local em que ela esteja situada, está sujeita a declínio, sobretudo em casos de crise socioeconômica e perda de credibilidade na estrutura governamental, afetando de forma marcante e substancial os direitos das minorias políticas, que muitas vezes são consideradas como ameaças aos valores tradicionais ou tachadas de inimigas da vontade popular. Esse cenário é bastante propício aos avanços do legalismo autocrático e do populismo autoritário.

A análise da recessão democrática pela qual passam diversos países permite constatar que o quadro de autoritarismo vai se instaurando de forma gradual e paulatina, em um processo que perdura aproximadamente dez anos, havendo meios de revertê-lo, caso seja identificado a tempo. Essa reversão depende necessariamente de a sociedade estar atenta às alterações aparentemente legais voltadas à monopolização do poder, eliminação da oposição e da mídia e violações ou negligência em relação às liberdades civis e proteção aos grupos minoritários.

No Brasil, os últimos anos viabilizaram a formação de um cenário propício para o declínio democrático. A polarização partidária, a recessão econômica e a baixa qualidade dos serviços públicos, somadas à disseminação da corrupção, ensejaram a perda de credibilidade da população em relação às elites políticas e ao próprio sistema democrático.

O descrédito quanto ao partidarismo de coalizão corriqueiro desde a redemocratização levou à busca de alternativas e culminou com a eleição de Jair Bolsonaro em 2018, a despeito da postura ultradireitista, do discurso agressivo e das propostas antiliberais do candidato.

No ano de 2019, diversas medidas do Executivo (sobretudo decretos e medidas provisórias) implementaram esses discursos na prática, denotando a indiferença do governo com os direitos e interesses dos grupos minoritários, muitos dos quais já sofreram repercussões negativas em seu patrimônio jurídico e na expectativa de ver garantidos o seu direito de existência e de identidade e, conseqüentemente, sua dignidade.

Há, portanto, fatores que denotam o avanço do legalismo e do populismo autocráticos em território brasileiro, cuja contenção não pode prescindir da atuação cívica da população, principal agente capaz de pressionar os governantes e demandar a observância das exigências democráticas e oposição à repressão, bem como o respeito aos instrumentos de proteção contramajoritária, como o devido processo legislativo e o controle de constitucionalidade.

De fato, tanto o controle de constitucionalidade exercido pelo Supremo Tribunal Federal como o devido processo legislativo são essenciais para preservar a participação popular na construção da política governamental e, portanto, para assegurar o pluralismo os valores constitucionais, sendo imperioso garantir que o funcionamento dessas instituições não venha a ser vítima das manobras associadas ao legalismo autocrático e ao constitucionalismo abusivo.

O engajamento da sociedade brasileira e a atuação por mais liberdade, responsabilidade dos governantes e dignidade é imprescindível para que o sistema democrático não se esface ao longo do tempo.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Polarização radicalizada e ruptura eleitoral. In: ABRANCHES, Sérgio *et. al.* **Democracia em risco?** 22 ensaios sobre o Brasil hoje. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 11-51.

ACKERMAN, Bruce. The new separation of powers. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 113, n. 3, p. 633-729, Jan./2000. Disponível em: <https://abdet.com.br/site/wp-content/uploads/2014/11/The-New-Separation-of-Powers.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2020.

ALBERTS, Susan; WARSHAW, Chris; WEINGAST, Barry R. Democratization and Counter-majoritarian Institutions: The Role of Power and Constitutional Design in Self-Enforcing Democracy. In: GINSBURG, Tom. **Comparative Constitutional Design**. New York: Cambridge University Press, 2012. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2554750>. Acesso em: 30 jan. 2020.

BARBER, N.W. Populist leaders and political parties. **German Law Journal**. Cambridge, v. 20, n. 2, p. 129-140, Apr/2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/glj.2019.9>. Acesso em: 30 jan. 2020.

BICKEL, Alexander M. **The least dangerous branch. the Supreme Court at the bar of politics**. New Haven & London: Yale University Press, 1962.

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

CAPPELLETTI, Mauro. **O Controle Judicial de Constitucionalidade das Leis no Direito Comparado**. 2. ed. Porto Alegre: Fabris, 1992.

DOMINGUES, Petrônio. Democracia e autoritarismo: entre o racismo e o antirracismo. ABRANCHES, Sérgio *et. al.* **Democracia em risco?** 22 ensaios sobre o Brasil hoje. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 98-115.

DOWDLE, Michael W.; WILKINSON, Michael A. On the Limits of Constitutional Liberalism: In Search of Constitutional Reflexivity. In: DOWDLE, MICHAEL W.; WILKINSON, MICHAEL A. (Org.). **Constitutionalism Beyond Liberalism**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 17–37. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/9781316285695>. Acesso em: 23 nov. 2019.

DWORKIN, Ronald. **A raposa e o porco espinho: justiça e valor**. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014.

DWORKIN, Ronald. **O direito da liberdade: a leitura moral da Constituição norte-americana**. 2ª Ed. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

ELY, John Hart. **Democracy and distrust: A theory of Judicial Review**. Revised ed. Cambridge: Harvard University Press, 1981.

FIORAVANTI, Maurizio. **Constitución: De la antigüedad a nuestros días**. Madrid: Ed. Trotta, 2001.

FREEDOM HOUSE. **Freedom in the World 2019: Democracy in retreat**. 2019. Disponível em: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2019/democracy-in-retreat>. Acesso em: 08 jan. 2020.

FUKUYAMA, Francis. **The End of History and the Last Man**. New York: The Free Press, 1992.

FUKUYAMA, Francis. Why is democracy performing so poorly? **Journal of Democracy**, Washington, v. 26, n. 1, p. 11-20. Jan./2015. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/565635>. Acesso em: 18 dez. 2019.

HUNTINGTON, Samuel P. **The third wave: Democratization in the Late Twentieth Century**. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

HUNTER, Wendy; POWER, Timothy J. Bolsonaro and Brazil's Illiberal Backlash. **Journal of Democracy**, vol. 30 no. 1, p. 68-82, Jan./2019. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/713723/pdf>. Acesso em: 31 jan. 2020.

INSTITUTO DATAFOLHA. **Opinião sobre a democracia**. Pesquisa quantitativa de opinião pública realizada em dezembro de 2019. São Paulo: 2019. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2020/01/02/42a3a1405e015b37af0facb59e438492osdem.o.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2020.

LANDAU, David. Abusive Constitutionalism. **UC Davis Law Review**, California, v. 47, p. 189-260, Apr./2013. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2244629. Acesso em: 23 nov. 2019.

- LINZ, Juan José. The perils of presidentialism. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 1, n. 1, p. 51-69, winter/1990. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/225694/pdf>. Acesso em: 30 dez. 2019.
- MENDES, Conrado Hübner. In: ABRANCHES, Sérgio *et. al.* **Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 230-246.
- ONU. **Views of the Subcommittee on Prevention of Torture on the compatibility with the Optional Protocol to the Convention against torture of presidential decree No. 9.831/2019 relating to the national preventive mechanism of Brazil**. 2019. Disponível em: <https://undocs.org/pdf?symbol=en/CAT/OP/8>. Acesso em: 12 jan. 2020
- PLATTNER, Marc F. Is democracy in decline? **Democracy & Society**, vol. 13, i. 1, p. 5-10, fall-winter, 2016. Disponível em: <https://perma.cc/X29H-2NNR>. Acesso em: 10 jan. 2020.
- PLATTNER, Marc F. Democracy Embattled. **Journal of Democracy**, Washington, v. 31, n. 1, p. 5-10, Jan./2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1353/jod.2020.0000>. Acesso em: 31 jan. 2020.
- PRENDERGAST, David. The judicial role in protecting democracy from populism. **German Law Journal**, Cambridge, v. 20, n. 2, p. 245-262, Apr./2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/glj.2019.15>. Acesso em: 27 dez. 2020.
- SABA, Roberto. **Más allá de la igualdad formal antela ley. ¿Qué les debe el Estado a los grupos desaventajados?** Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2016.
- SALLES, João Moreira. El Salvador: A propósito da força e da fragilidade. In: ABRANCHES, Sérgio *et. al.* **Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 287-305.
- SCHEPPELE, Kim Lane. Worst Practices and the Transnational Legal Order (Or How to Build a Constitutional “Democratorship” in Plain Sight). Background paper: Wright Lecture, University of Toronto, Nov. 2, 2016. Disponível em: https://www.law.utoronto.ca/utfl_file/count/documents/events/wright-scheppele2016.pdf. Acesso em: 31 jan. 2020.
- SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic Legalism. **University of Chicago Law Review**, Chicago, v. 85, n. 2, p. 545-583, mar./2018. Disponível em: https://lawreview.uchicago.edu/sites/lawreview.uchicago.edu/files/11%20Scheppele_SYMP_Online.pdf. Acesso em: 30 jan. 2020.
- TUSHNET, Mark. Varieties of populism. **German Law Journal**, Cambridge, v. 20, n. 3, p. 382-389, Apr./2019. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/varieties-of-populism/CCC1F93141F2202E26ABC184808407A5>. Acesso em: 23 dez. 2019.

***TAKING MINORITIES SERIOUSLY: REINFORCING THE ROLE OF THE
COUNTERMAJORITARIAN INSTITUTIONS AGAINST AUTOCRATIC LEGALISM
AND POPULISM***

ABSTRACT

The global political scenario shows that even the most stable democracies are subject to gradual decline due to autocratic legalism, abusive constitutionalism and populism. These authoritarian practices usually undermine the liberal essence of democracy and cause special impact over the political minorities, such as indigenous, women, afro descendants, LGBTQ+ community, among others. In 2019, Brazil presented a number of intimidating speeches, threats and setbacks regarding rights that have been hardly conquered by the minorities, raising concern about the health and integrity of the Democratic State, whose existence depends on institutional architecture able to guarantee compliance with the rule of law, the system of checks and balances, government accountabilities, civil liberties and pluralism. By this approach, we intend to analyze the illiberal practices that indicate a potential democratic decline on national territory and reinforce the importance of ordinary legislative procedure and judicial review, as mechanisms to guarantee the rules of political game and the pluralistic essence of democracy. Due to the relevance of its function in the political landscape, we need to be conscious and attentive, for these institutions to keep functioning and not to be affected by antidemocratic changes.

Keywords: Democracy. Pluralism. Minority rights. Populism. Autocratic legalism.