



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
FACULDADE DE DIREITO DE RECIFE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

KAMILE MOREIRA CASTRO

**AS CONSTITUIÇÕES COMO *LOCUS* DE EXCELÊNCIA PARA O  
CRUZAMENTO ENTRE DIREITO E POLÍTICA: O caso das Cartas Magnas  
brasileiras de 1967/1969 e 1988**

Recife

2024

KAMILE MOREIRA CASTRO

**AS CONSTITUIÇÕES COMO *LOCUS* DE EXCELÊNCIA PARA O  
CRUZAMENTO ENTRE DIREITO E POLÍTICA: O caso das Cartas Magnas  
brasileiras de 1967/1969 e 1988**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito do Recife / Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Direito.

Área de concentração: Transformações do Direito Público.

Orientadora: Professora Doutora Carina Gouvêa.

Coorientador: Professor Doutor Martonio Mont'Alverne Barreto Lima.

Recife

2024

Catálogo na fonte  
Bibliotecária Ana Cristina Vieira, CRB-4/1736

C355c Castro, Kamile Moreira.  
As Constituições como *locus* de excelência para o cruzamento entre Direito e Política: O caso das Cartas Magnas brasileiras de 1967/1969 e 1988 / Kamile Moreira Castro. -- Recife, 2024.  
251 f.

Orientadora: Profa. Dra. Carina Barbosa Gouvêa.  
Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco.  
Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito,  
2024.

Inclui referências.

1. Direito constitucional - Brasil. 2. Constituições. 3. Lei. 4. Poder.  
5. Regime político. I. Gouvêa, Carina Barbosa (Orientadora). II. Título.

342.81 CDD (23. ed.)

UFPE (BSCCJ 2024-12)

KAMILE MOREIRA CASTRO

**AS CONSTITUIÇÕES COMO *LOCUS* DE EXCELÊNCIA PARA O  
CRUZAMENTO ENTRE DIREITO E POLÍTICA: O caso das Cartas Magnas  
brasileiras de 1967/1969 e 1988**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito do Recife / Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do título de Doutora.

Área de concentração: Transformações do Direito Público.

Aprovado em: 07/06/2024.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Carina Barbosa Gouvêa (Orientadora)  
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

---

Prof. Dr. Martonio Mont’Alverne Barreto Lima (Coorientador)  
Universidade de Fortaleza – UNIFOR

---

Prof. Dr. Sérgio Torres (Examinador Interno)  
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

---

Prof. Dr. Jayme Benvenuto Lima Júnior (Examinador Interno)  
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

---

Profa. Dra. Maria Elisabeth Guimarães Teixeira Rocha (Examinadora Externa)  
Centro de Ensino Unificado de Brasília – UniCEUB /  
Universidade Candido Mendes – UCAM

---

Profa. Dra. Raquel Cavalcanti Ramos Machado (Examinadora Externa)  
Universidade Federal do Ceará – UFC

---

Prof. Dr. Pedro Hermílio Villas Bôas Castelo Branco (Examinador Externo)  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – IESP-  
UERJ / Centro Universitário Facvest – Unifacvest

## AGRADECIMENTOS

Sou grata, inicialmente, a Deus, e à Santa Rita de Cássia por toda a proteção, especialmente por terem me dado sabedoria e discernimento para a condução desta pesquisa.

Agradeço a toda a minha família, em nome de meus pais, irmãos, irmãs, madrasta e padrasto por toda a força e compreensão. E registro pedido de perdão pelas várias ausências.

Em nome de Aline Vasconcelos Gonçalves e Priscila Dias Marreiras agradeço a todos os amigos e amigas, assim como os clientes e parceiros que confiaram e me deram força. Vocês também são a base dos meus estudos e experiência de vida.

À Professora Carina Gouvêa, orientadora desta pesquisa, deixo minha gratidão pela paciência, compreensão, ensinamentos e confiança. Realço o apoio incondicional prestado e a forma interessada, extraordinária e pertinente com a qual acompanhou todo o curso. Em seu nome, agradeço, ainda, à Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, por este marco acadêmico, e especialmente a todos os professores e professoras que fizeram parte da banca de qualificação e defesa da tese, sobretudo pelos pertinentes conselhos e pela dedicação.

Ao Professor Martonio Mont’Alverne Barreto Lima, coorientador desta pesquisa, pela humildade, intelectualidade, presença, gentileza, compreensão e incentivo, fundamentais para a realização e prosseguimento deste estudo. Suas críticas construtivas junto às discussões e reflexões foram fundamentais à extensão de todo o percurso.

Meus agradecimentos especiais também a vocês, grandes amigos e profissionais, Fernando Manuel e Rodrigo Martiniano, com quem compartilhei aflições, preocupações e muito trabalho. Digo novamente neste momento que sabem o quanto significam para mim. Agradeço o exemplo de profissionalismo e estudos, e especialmente pelas palavras de confiança e coragem.

## RESUMO

A pesquisa teve por objetivo investigar como o cruzamento entre Direito e Política nas Constituições de 1967/1969 e 1988 ocorreu, para verificar, de modo estruturante e sistemático, de que forma há o imbricamento entre Direito e Política nos respectivos desenhos institucionais capazes de promover avanços e retrocessos nos sistemas. Qual o significado da democracia? Essa definição vai depender da situação política e dos interesses fundamentais em jogo. Por um lado, a política é determinante para instituir o projeto constitucional que se pretende transformador, por outro, esse projeto pode se sustentar pela via da imposição de matizes ideológicas de subversão da autoridade popular, da *rule of law* e dos sistemas de freios e contrapesos. Se observa que, em situações de crises, os aspirantes a tiranos e populistas autoritários em ascensão sabem que a forma mais segura de garantir o poder em uma democracia é utilizar a linguagem do imperativo majoritário. Os líderes autoritários, seja em sistemas democráticos ou ditatoriais, geralmente justificam o enfraquecimento dos controles e equilíbrios democráticos alegando que uma crise exige que a segurança e a ordem prevaleçam sobre qualquer outra consideração. Quando fazem isso, correm o risco de erudir ou até mesmo abolir a democracia por completo. É possível perceber, a partir de uma estrutura holística, entre ditadura e democracia, uma compreensão das táticas inter-relacionadas, que se reforçam, mutuamente envolvidas nesse processo: politizar ou militarizar as instituições independentes; instituir a guerra de narrativas; aumentar as funções do Executivo; trabalhar para corromper as eleições; judicializar a política; e estimular a violência. Nesse sentido, acabam por produzir a tendência mais preocupante no contexto global: o retrocesso democrático, a degradação dos freios e contrapesos e o retrocesso das prerrogativas constitucionais. É possível perceber que quando as democracias se deterioram há uma prevalência da versão majoritária em sistemas democráticos sobre a versão liberal. Essas duas versões, majoritária e liberal, vêm se enfrentando desde a Revolução Francesa. Esse conflito, considerado interminável, vai depender do tempo político e do fortalecimento dos sistemas democráticos. A pesquisa, inicialmente, parte da observação histórica, jurídica e política das Constituições, em sua forma comparativa, para compreender de que forma o tempo político foi capaz de interceder na relação e nas estruturas de poder, a fim de entender o funcionamento do desenho institucional e extrair uma lógica racional estruturante para avaliar criticamente a conjuntura histórica, política e normativa das Constituições e suas construções de sentidos; demonstrar os avanços e retrocessos das liberdades; e analisar a possível configuração de um Estado militarizado ou em processo de

militarização para propor mecanismos de salvaguarda constitucional e de construção para um desenho institucional integrado e cooperado.

**Palavras-chave:** Constituição; Lei; Poder; Regime político.

## ABSTRACT

The research aimed to investigate how the intersection between Law and Politics in the Constitutions of 1967/1969 and 1988 occurred, in order to systematically verify how the intertwining of Law and Politics in their institutional designs can promote advancements and setbacks in the systems. What is the meaning of democracy? This definition will depend on the political situation and the fundamental interests at stake. On one hand, politics is decisive in instituting the constitutional project aimed at transformation; on the other hand, this project may be sustained through the imposition of ideological nuances subverting popular authority, the *rule of law*, and systems of checks and balances. It is observed that, in times of crisis, aspiring tyrants and ascending authoritarian populists know that the safest way to ensure power in a democracy is to use the language of majority imperative. Authoritarian leaders, whether in democratic or dictatorial systems, often justify weakening democratic controls and balances by arguing that a crisis demands security and order prevail over any other consideration. In doing so, they risk eroding or even abolishing democracy altogether. From a holistic perspective, between dictatorship and democracy, there is an understanding of interrelated tactics that reinforce each other, mutually involved in this process: politicizing or militarizing independent institutions; instituting narrative warfare; expanding the functions of the Executive; working to corrupt elections; judicializing politics; and fomenting violence. In this sense, they end up producing the most concerning trend in the global context: democratic regression, the degradation of checks and balances, and the setback of constitutional prerogatives. It is possible to see that when democracies deteriorate there is a prevalence of the majority version in democratic systems over the liberal version. These two versions, majority and liberal, have been facing each other since the French Revolution. This conflict, considered endless, will depend on political time and the strengthening of democratic systems. The research, initially, starts from the historical, legal and political observation of the Constitutions, in its comparative form, to understand how political time was able to intercede in the relationship and structures of power, in order to understand the functioning of the institutional design and extract a structuring rational logic to critically evaluate the historical, political and normative situation of the Constitutions and their constructions of meaning; demonstrate the advances and setbacks of freedoms; and analyze the possible configuration of a militarized State or in the process of militarization to propose constitutional safeguard and construction mechanisms for an integrated and cooperative institutional design.

**Keywords:** Constitution; Law; Power; Political regime.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
AI	Ato Institucional
ANL	Aliança Nacional Libertadora
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
Art.	Artigo
CEDAW	Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher
CEPAL	Banco Mundial e a Comissão Econômica para a América Latina
CF/88	Constituição Federal de 1988
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DASP	Departamento Administrativo de Serviço Público
DMPA	Acetato de medroxiprogesterona
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FMI	Fundo Monetário Internacional
IPM	Inquérito Policial-Militar
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MPF	Ministério Público Federal
NEI	Neoinstitucionalismo Econômico
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OEA	Organização dos Estados Americanos

ONU	Organização das Nações Unidas
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PiS	Lei e Justiça
PMDB	Movimento Democrático Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
SNI	Serviço Nacional de Informações
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUA	Sistema Único de Assistência Social
SUPS	Sistema Único de Previdência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UDN	União Democrática Nacional
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>AUTORITARISMOS, POPULISMOS E DEMOCRACIA .....</b>	<b>25</b>
<b>3</b>	<b>AS CONSTITUIÇÕES DE 1967 E DE 1988 NO SEU MOMENTO HISTÓRICO-JURÍDICO-POLÍTICO .....</b>	<b>49</b>
3.1	CONSTITUIÇÕES: ESPAÇO TEMPO E INTERPRETAÇÃO .....	49
3.2	A CONSTITUIÇÃO DE 1967: SEGUIMENTO DO ESTADO NOVO DE 1937 OU APROFUNDAMENTO DO GOLPE DE 1964?.....	62
3.3	A CONSTITUIÇÃO DE 1988: RUPTURAS E CONTINUIDADES .....	72
<b>4</b>	<b>INSTITUIÇÕES, ORGANIZAÇÕES E REGRAS CONSTITUCIONAIS.....</b>	<b>81</b>
4.1	AS REGRAS CONSTITUCIONAIS EM 1967 E EM 1988: REGRAS FORMAIS E INFORMAIS .....	81
4.1.1	<i>Instituições e institucionalismo .....</i>	81
4.1.2	<i>O neoinstitucionalismo.....</i>	83
4.1.3	<i>As instituições segundo Douglass North.....</i>	86
4.1.4	<i>Instituições formais e informais .....</i>	91
4.1.5	<i>As constituições como instituições .....</i>	94
4.1.6	<i>A Presidência nas Constituições de 1967 e de 1988: o texto e as regras formais.....</i>	97
4.1.7	<i>A relação formal da Presidência com o Congresso Nacional .....</i>	99
4.1.8	<i>As regras informais na relação entre a Presidência e o Congresso Nacional.....</i>	105
4.2	OS ATOS INSTITUCIONAIS: ENTRE O PODER, O DIREITO E A MILITARIZAÇÃO .....	109
4.3	LIBERALISMO E DEMOCRACIA.....	120
4.3.1	<i>O Liberalismo autoritário .....</i>	121
4.3.2	<i>O desencantamento do mundo e o desencanto pela Democracia .....</i>	123
<b>5</b>	<b>DO PODER PARA A LEI .....</b>	<b>129</b>
5.1	DA LEGITIMAÇÃO: <i>MIRANDA</i> E <i>CREDENDA</i> .....	130
5.2	A LEGITIMAÇÃO DAS CONSTITUIÇÕES DE 1967 E DE 1988.....	136
<b>6</b>	<b>CONSTITUCIONALIZAÇÃO COMO DUPLA OPERAÇÃO.....</b>	<b>141</b>
6.1	O JURÍDICO E O POLÍTICO NAS CONSTITUIÇÕES DE 1967 E DE 1988.....	141
6.2	TENSÕES: OS TRÊS PODERES NAS DUAS CONSTITUIÇÕES .....	167
6.3	ELEMENTOS JURÍDICO-POLÍTICOS COMO EDIFICADORES DE REGIMES: O CASO DAS CONSTITUIÇÕES DE 1967 E DE 1988 .....	170
<b>7</b>	<b>REGIMES POLÍTICOS E CONSTITUCIONAIS .....</b>	<b>174</b>
7.1	REGIME POLÍTICO E OS TIPOS DE REGIMES CONSTITUCIONAIS .....	174

7.2	OS REGIMES DAS CONSTITUIÇÕES DE 1967 E DE 1988: RELAÇÃO COM AS OPERAÇÕES JURÍDICO-POLÍTICAS .....	178
7.2.1	<i>Democracia militante, cidadania e o artigo 142 da Constituição Federal de 1988.....</i>	181
7.2.2	<i>O feminino nas Constituições de 1967 e de 1988: ausências e presenças.....</i>	188
<b>8</b>	<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>198</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>212</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A pesquisa teve por objetivo investigar o cruzamento como *locus* de excelência entre Direito e Política nas Constituições de 1967/1969<sup>1</sup> e 1988 para verificar, de modo estruturante e sistemático, de que forma há o imbricamento entre Direito e Política nos respectivos desenhos institucionais capazes de promover avanços e retrocessos nos sistemas. A pesquisa, em seu estágio inicial, parte de uma análise multifacetada, que incorpora elementos históricos, jurídicos e políticos das Constituições, adotando uma abordagem comparativa. O objetivo é compreender como o contexto político ao longo do tempo influenciou a dinâmica das relações de poder, a estrutura institucional e a evolução das liberdades individuais. Essa investigação se baseia em uma lógica racional que busca identificar padrões estruturais subjacentes a fim de realizar uma avaliação crítica da conjuntura histórica, política e normativa das Constituições e suas respectivas interpretações. O propósito subjacente é elucidar tanto os progressos quanto os retrocessos observados, no que tange às garantias direitos fundamentais e participação social, além de examinar possíveis sinais de militarização do Estado ou de seu processo. Com base nessa análise, pretende-se propor mecanismos que possam fortalecer a salvaguarda constitucional e contribuir para a construção de um desenho institucional mais integrado e cooperativo. Este processo busca fornecer *insights* significativos para a formulação de políticas que visem a preservação e o fortalecimento dos princípios democráticos e dos direitos fundamentais em face dos desafios contemporâneos.

As pesquisas sobre o tema frequentemente destacam, nos respectivos desenhos constitucionais, a tendência crescente de judicialização da política e a politização do sistema judicial, aspectos contemporâneos na sociedade brasileira. Por outro lado, existem várias e importantes conexões teóricas e práticas entre Direito e Política que requerem definição e orientação. No contexto político-jurídico, o ponto de encontro entre Direito e Política ocorre principalmente nas constituições, que estabelecem as instituições políticas que irão governar as sociedades em questão e protegem a sociedade civil contra possíveis abusos autoritários. No entanto, as constituições são tão eficazes quanto sua implementação, podendo ser ignoradas, distorcidas por interpretações ou limitadas pela legislação ordinária que deveria se basear nelas. Essa definição vai depender da situação política e dos interesses fundamentais em jogo. Por um lado, a política é determinante para instituir o projeto constitucional que se pretende

---

<sup>1</sup> Exprime-se esse grafismo dada a discussão sobre o “valor constitucional” da Constituição de 1969. Encara-se, com efeito, como um conjunto, esses dois “momentos constitucionais”, já que a legislação de valor constitucional emitida em 1969 prevaleceu na ordem jurídico-constitucional brasileira até a Carta Maior de 1988.

transformador, por outro, esse projeto pode se sustentar pela via da imposição de matizes ideológicas de subversão da autoridade popular, da *rule of law* e dos sistemas de freios e contrapesos.

Foi dessa inquietação que surgiu a necessidade teórica de abordar a matéria. Juntam-se a profissão ora exercida e as investigações já realizadas quando da conclusão do Mestrado em Ciência Política, no Instituto Superior de Ciências Políticas da Universidade de Lisboa – ISCSP/UL, e em Direito, na UNINOVE-Brasil, com o reforço da atualidade temática. De tal modo, propõe-se a análise das Cartas Magnas brasileiras de 1967/69 e 1988 como *loci* especiais de interseção do Direito com a Política, com vistas a entender, também, essas interconexões de sentidos, ou seja, o “que é molda o quê” e como essas ciências se retroalimentam. A escolha da comparabilidade entre constituições decorre de várias ordens de fatores, a exemplo: a) são as duas últimas Cartas Maiores brasileiras sucedendo uma à outra; b) respectivamente dizem respeito a um período autoritário e a uma fase democrática, portanto, bem diferentes nos seus momentos políticos; c) a de 1988 tenta recuperar o pluralismo político; d) exprimem visões diferentes de decisionismo e pluralismo políticos; e e) preconizam abordagens distintas para a *democraticidade* da economia do País.

Observa-se que, em situações de crises, os aspirantes a tiranos e populistas autoritários em ascensão sabem que a forma mais segura de garantir o poder em uma democracia é utilizar a linguagem do imperativo majoritário.

A exemplo, o decisionismo soberano enfatiza a tomada de decisão solipsista, seja do Poder Executivo ou de qualquer outro que tenha capacidade de tomar decisões. Segundo essa perspectiva, em momentos deflagrados de graves crises há uma possível legitimidade em o soberano decidir no Estado de exceção sem a necessidade de consultar outros poderes ou instituições. Um dos teóricos proeminentes da temática é Carl Schmitt. No entanto, o decisionismo soberano é controverso, pois suscita embate e infere no equilíbrio entre os poderes e no sistema de controle democrático.

Por outro lado, o pluralismo político é uma teoria que se concentra na diversidade de interesses e de grupos em uma sociedade heterogênea e democrática. Sua justificativa versa sobre o fato de que em uma sociedade pluralista existem múltiplos grupos e organizações que representam uma variedade de interesses e valores, e que vão dialogar para o interesse e para o bem comum. Esses grupos vão lutar pacificamente para influenciar o processo político por meio da participação cidadã, da pressão política e da defesa de seus interesses. Essas contestações são essenciais para a formação de um novo consenso, de uma democracia estável, já que evita

a concentração de poder nas mãos de poucos e permite a expressão de várias opiniões e demandas.

Assim, enquanto o decisionismo soberano se refere à tomada de decisões políticas centralizadas e, às vezes, autoritárias, o pluralismo político se baseia na construção de ferramentas onde há uma sociedade democrática, e, para a garantia de suas lutas políticas, deve permitir a participação e a persuasão de grupos e interesses para alcançar um equilíbrio nas tomadas de decisões políticas. Ambos os conceitos desempenham papel importante na análise e no imbricamento entre Política e Direito, que terá como expoente maior a governança.

Líderes autoritários, seja em sistemas democráticos ou ditatoriais, geralmente justificam o enfraquecimento dos controles e equilíbrios democráticos alegando que uma crise exige a prevalência da segurança e da ordem sobre qualquer outra consideração. A crise econômica tende a ser um dos fatores causadores da erosão dos sistemas democráticos. Nesse sentido, o constitucionalismo contemporâneo acabou por conectar democracia e economia para tentar controlar e minimizar as crises econômicas.

Dessa forma, é possível compreender, nesta construção de sentidos, um modo de ampliar a participação e o controle democrático dos cidadãos nas decisões econômicas e na distribuição de recursos e riquezas em uma sociedade. Pretende-se combinar princípios democráticos com índices econômicos com vistas a reduzir as desigualdades e garantir que o poder econômico não seja concentrado nas mãos de poucos, mas sim compartilhado mais amplamente. Algumas características constituem sua estrutura: a) participação democrática: os cidadãos têm a oportunidade de participar, na medida do possível, das decisões econômicas que afetam suas vidas. Isso pode ocorrer por meio de votações, assembleias, conselhos, *mini publicus* deliberativos ou maneiras outras de tomada de decisões coletivas que se relacionam à economia; b) propriedade coletiva ou social dos meios de produção: em contraste relativamente à propriedade privada exclusiva, significa que os recursos e empresas consideradas fundamentais são de propriedade da comunidade, do Governo ou de trabalhadores, em vez de estarem nas mãos de pessoas ou entidades privadas; c) redução da desigualdade: esse sistema pretende reduzir as desigualdades econômicas, distribuindo a riqueza e os recursos de maneira mais equitativa. Isso envolve a implementação de políticas de impostos progressivos, programas de bem-estar social e outras medidas para garantir um padrão de vida digno para todos; d) economia orientada para o bem-estar social: uma economia democrática quer situar o bem-estar social e o interesse público no centro de suas prioridades, em oposição a uma procura exclusiva pelo lucro. Isso significa a regulação de setores-chave da economia para proteger o interesse público; e e) transparência e responsabilidade: enfatiza a transparência nas operações

econômicas e a responsabilidade das instituições econômicas perante a sociedade. Isso implica a prestação de contas e a divulgação de informações relevantes para garantir que as decisões econômicas sejam tomadas de maneira justa e informada.

É oportuno ressaltar que a implementação desse sistema varia amplamente em distintos contextos e países. Existem várias abordagens, desde sistemas mais socialistas até padrões de economia mista que combinam elementos de mercado com o controle democrático em certos setores. A procura pelo sistema de democracia econômica reflete preocupações sobre a equidade, a justiça social e a participação cidadã na tomada de decisões econômicas<sup>2</sup>.

É possível perceber, ainda, a partir de uma estrutura holística da pesquisa, que entre ditadura e democracia há uma compreensão das táticas inter-relacionadas, que se reforçam mutuamente: politizar ou militarizar as instituições independentes; instituir a guerra de narrativas; aumentar as funções do Executivo; trabalhar para corromper as eleições; judicializar a política; e estimular a violência. E realçando, desde já, um aspecto importante da análise que se operou na pesquisa, sublinha-se o fato de que as Constituições abordadas têm um denominador comum como imperativo categórico, as Forças Armadas.

Se nas Constituições de 1967/69 as Forças Armadas procuraram a constitucionalização do golpe de Estado detendo o poder de colocarem-se legalmente em situação ilegal, conforme afirmado por Arantes (2010), no período constitucional dos anos 1980 elas mesmas controlaram a abertura e a passagem para a democracia. Intenta-se expressar a ideia de que, no Brasil, as Forças Armadas instituíram a ditadura e determinaram seu fim.

Nesse sentido, acabam por produzir a tendência mais preocupante no contexto global, o retrocesso democrático, a degradação dos freios e contrapesos e o retrocesso das liberdades constitucionais. Esse conflito, considerado interminável, vai depender do tempo político e do

---

<sup>2</sup> Em contraposição ao entendimento de Ferreira Filho (1972; 1979), em “A democracia possível”, de fato não é historicamente fundamentado afirmar que o desenvolvimento econômico é um requisito prévio para a governança democrática. Muitas vezes, práticas consideradas experiências democráticas surgiram em contextos economicamente desfavoráveis. Além disso, as esferas econômica e política, embora interligadas, permanecem como categorias independentes. Uma das funções da Política é organizar o uso dos recursos econômicos, mas isso não exige recursos extraordinários e não implica automaticamente em uma conexão interna entre riqueza e democracia. A democracia, como modelo institucional de prática política, no âmbito do qual o povo desempenha um papel fundamental no exercício do poder político, não depende necessariamente de um desenvolvimento econômico prévio; no entanto, seria mais benéfico se esse desenvolvimento ocorresse por meio de processos democráticos, garantindo não apenas o crescimento econômico, mas também a distribuição de riquezas e a redução das desigualdades. Parece que o autor pretende ensaiar uma defesa da ditadura com a argumentação desenvolvida; aliás, é como procede quando opõe Direito natural e Direito positivo, pois essa oposição obsoleta não leva em conta a complexidade das sociedades modernas no contexto no qual se torna impossível reivindicar a universalidade de qualquer teoria substancial de Justiça. O fundamento legítimo do Direito não está em outro direito superior a ele, mas sim na possibilidade de que as normas jurídicas sejam reconhecidas e elaboradas de modo democrático, por meio de processos legislativos abertos a todos os interessados na norma final a ser produzida.

fortalecimento dos sistemas democráticos. Na verdade, quando as democracias enfrentam uma deterioração, observa-se uma tendência de priorização da versão majoritária em detrimento da abordagem liberal nos sistemas democráticos. Essas duas perspectivas, a majoritária e a liberal, têm estado em constante conflito desde os tempos da Revolução Francesa. Na essência, a visão majoritária enfatiza a supremacia da vontade da maioria, muitas vezes às custas dos direitos e das liberdades individuais, enquanto a abordagem liberal defende a proteção desses direitos e a restrição do poder do governo para garantir a preservação das liberdades civis.

Durante períodos de crise ou instabilidade política, a pressão para adotar medidas populistas e autoritárias pode levar a uma maior ênfase na vontade da maioria, em detrimento dos princípios fundamentais do liberalismo. Isso pode resultar em restrições aos direitos civis, supressão da dissidência e erosão das instituições democráticas. A história está suprida de testemunhos repetidos desse fenômeno em diferentes contextos ao redor do mundo.

No entanto, é importante notar que o equilíbrio entre as abordagens majoritária e liberal é essencial para a saúde de uma democracia. Enquanto a vontade da maioria é fundamental para a governança democrática, a proteção dos direitos individuais e a limitação do poder do governo são igualmente importantes para garantir uma sociedade livre e justa. Portanto, é vital que, mesmo em tempos de crise, os princípios liberais sejam preservados e defendidos como parte integrante da ordem democrática.

O entendimento interseccional da pesquisa, abrangendo os elementos jurídicos e políticos nas Constituições, que tem o intuito de contribuir para a configuração de um determinado tipo de regime político, envolve uma análise multifacetada que abrange tanto os princípios normativos quanto as realidades políticas subjacentes. Isso é crucial para a compreensão da arquitetura institucional de um Estado e das dinâmicas que moldam seu funcionamento. Assim, fundamental, aqui, é considerar alguns elementos-chave, tratados, paulatinamente, à medida do desenvolvimento textual, e que se enunciam sequentemente.

**Princípios constitucionais:** frequentemente as constituições incorporam princípios fundamentais delineadores da estrutura do Estado, dos direitos individuais e da divisão de poderes, bem como outros elementos jurídicos que estabelecem a base normativa para o regime político.

**Divisão de poderes:** a alocação e a separação de poderes entre os ramos Executivo, Legislativo e Judiciário são elementos jurídicos fundamentais com implicações políticas significativas. A natureza de suas funções e a maneira como esses poderes interagem e controlam uns aos outros influencia diretamente a natureza do regime político.

Garantias de direitos individuais: a proteção dos direitos individuais e das liberdades civis, consagrados na Constituição, desempenha um papel crucial na definição do tipo de regime político. A extensão dessas garantias e sua efetividade refletem os valores políticos subjacentes.

Sistema eleitoral e representação: as disposições relacionadas ao sistema eleitoral, à representação política e à participação popular são componentes importantes. Regulamentações sobre eleições, partidos políticos e representação no Governo têm implicações diretas na natureza do regime político.

A natureza constitucional das Forças Armadas: definir a natureza das Forças Armadas representa um importante indicador da qualidade das democracias e do fortalecimento da relação civil-militar em sistemas democráticos.

Cláusulas de exceção: algumas constituições incorporam cláusulas que assentam a suspensão temporária de certas garantias constitucionais em situações emergenciais. A maneira como essas cláusulas são redigidas e aplicadas é capaz de influir significativamente no equilíbrio entre poderes e direitos individuais.

Mecanismos de emenda constitucional: a facilidade ou dificuldade de alterar a constituição desempenha relevante papel na estabilidade do regime político. Mecanismos flexíveis ensejam a adaptação às mudanças sociais, enquanto procedimentos rígidos guardam a capacidade de conferir estabilidade a longo prazo.

Cultura política e prática constitucional: além dos elementos textuais, a cultura política e a prática constitucional desempenham atribuições vitais. O modo como as instituições e normas são interpretadas e aplicadas na prática influencia a efetividade do regime político.

Portanto, uma análise da interseção dos elementos jurídicos e políticos nas Constituições ora estudadas exige uma consideração meticulosa desses fatores, proporcionando insights sobre como as estruturas legais moldam e são moldadas pela dinâmica política subjacente.

É habitual dizer que o método é “o caminho” que o executor de determinada tarefa percorre para chegar ao destino ao qual se propõe. Em um trabalho científico, os termos “método” e “técnica” são frequentemente utilizados, mas expressam conceitos distintos.

O método refere-se ao conjunto de procedimentos lógicos e sistemáticos que os pesquisadores seguem para realizar sua investigação, fornecendo uma estrutura geral para a coleta, a análise e a interpretação de dados. O método é mais amplo e abrangente que a filosofia geral por trás da pesquisa, já que traça a abordagem geral para responder às perguntas de pesquisa. Já a técnica se refere aos procedimentos específicos e aos meios utilizadas para coletar dados ou realizar análises no quadro do método escolhido. Trata-se das práticas concretas

empregadas para obter informações ou realizar observações. As técnicas são mais específicas e estão relacionadas à execução concreta da pesquisa, detalhando como os dados serão obtidos e analisados. Em resumo, o método é o plano geral ou a estratégia global que orienta a pesquisa, enquanto as técnicas são os instrumentos específicos e os passos concretos utilizados para implementar esse método. Ambos são componentes essenciais em um trabalho científico e colaboram para alcançar resultados confiáveis e válidos.

A metodologia conforma o tal “caminho”, cujo sentido é o de alcançar o objetivo expresso. É, desse modo, um conjunto de procedimentos, técnicas e abordagens para a realização de uma pesquisa de maneira sistemática e rigorosa (Booth *et al.*, 2016). Na prática, indica como o estudo sobrou conduzido, como foram recolhidos os dados necessários e a que conclusão se chegou. Isso considerado, é dado expressar a ideia de que a metodologia não apenas concede ao pesquisador o “mapa” da pesquisa, de modo a guiá-lo, mas também enseja que outros a entendam e avaliem o estudo oferecido. Uma metodologia é dotada de alguns itens que indigam sua taxionomia, quanto ao tipo, desenho, modo de coleta de dados e sua posterior análise, e a interpretação final dos dados que enseja, ou não permita, tirar conclusões<sup>3</sup> (Gil, 2010).

Esta pesquisa foi alicerçada nos modos dedutivo e indutivo, em suas formas qualitativa e comparativa. Os círculos dos métodos foram alicerçados em diferentes fontes, como revisões bibliográficas, análise de documentos históricos, legislação, relatórios, arquivos e outros materiais relevantes ao estudo comparativo de caso.

Para a materialização do estudo comparativo entre as Constituições, ou seja, para compreender a forma pela qual os elementos jurídicos e políticos se cruzam e como erigem um determinado tipo de regime político, recorreu-se ao método estruturante, técnica que envolve a comparação sistemática através da construção de um banco de dados informativos e descritivos, para identificar semelhanças, diferenças e padrões. Prosseguiu-se, no decurso do texto, palmilhando diversas questões, como a contextualização histórica, o enquadramento teórico, a análise textual, a comparação de princípios e a avaliação dos influxos e sua interpretação, tanto pelo sistema jurídico como pelos agentes políticos. Tal caminho permitiu compreender como se dá o entrelaçamento dos elementos jurídicos e políticos nas Constituições brasileiras de 1967/69 e 1988, contribuindo para constituir um determinado tipo de regime político em cada caso, bem como para avaliar seus avanços e retrocessos.

---

<sup>3</sup> Contém, ainda, indicações quanto aos aspectos éticos da própria perquisição, como a proteção de dados e a confidencialidade.

O “método estruturante para análise histórica das Constituições brasileiras”<sup>4</sup> aplicado para compor o estudo das Cartas Magnas de 1976/69 e 1988 é orientado por métodos distintos. Na primeira fase, foi constituído um banco de dados informativo e descritivo, cujo objetivo, de modo geral, remansou em proporcionar uma compreensão holística na seara política e jurídica dos desenhos institucionais dos textos constitucionais ora examinados. No segundo período, com amparo no entrelaçamento dos indicadores, estão analisados, de maneira teórico-crítica e sob o espectro analítico, seus objetivos, quais sejam: avaliação crítica da conjuntura política e normativa das Constituições; materialização da Teoria da Separação dos Poderes e do sistema de freios e contrapesos; análise da possível configuração de um Estado militarizado ou em decurso de militarização; aprofundamento da análise dialética entre o campo político e jurídico; demonstração dos avanços e retrocessos dos direitos fundamentais e da participação social; e proposição de mecanismos de formulação para o desenho institucional integrado e cooperado. A presente Tese de Doutorado se projeta relatada no mencionado escopo metodológico, notadamente as seções 5 e 6, indicadas como o fulcro deste tirocínio acadêmico stricto sensu.

Para concretizar o objetivo geral, logo enunciado no início deste capítulo, enunciam-se quatro objetivos específicos que orientam todo o trabalho:

- a. Compreender como se estruturaram as Constituições de 1967 e 1988 e de que forma a Política interveio nessa estruturação.
- b. Comparar os processos históricos que originaram as constituições de 1967 e 1988 e analisá-las na base do neoinstitucionalismo.
- c. Estudar as relações entre regimes e constituições e compreender os processos de legitimação das duas Constituições abordadas.
- d. Analisar o entrelaçamento entre Direito e Política que se poderá observar nas Constituições de 1967 e 1988.

Estes objetivos específicos foram centrados com esteio na estrutura ordenada à continuação:

1. Sistema e forma de Governo
2. Breve histórico do contexto político
3. Chefe de Estado e/ou Governo e partido político

---

<sup>4</sup> Esta metodologia foi idealizada e estabelecida pela Professora Doutora Carina Barbosa Gouvêa (PPGD-UFPE) e pelo Professor Doutor Pedro H. Villas Bôas Castelo Branco (IESP/UERJ-PPGD/UVA). O método foi aplicado pela primeira vez aos acadêmicos da Faculdade de Direito do Recife (FDR/UFPE), no período letivo 2020.3, na Disciplina História Constitucional Brasileira, ministrada pela Professora Doutora Carina Barbosa Gouvêa.

4. Partidos políticos contidos no contexto político
5. Modalidades de criação dos partidos políticos
6. Valores fundamentais – Preâmbulo
7. Teoria da separação dos poderes/elementos constitutivos (independência, harmonia, controle político e cooperação)
8. Modalidades de controle político do Congresso Nacional aos Poderes Executivo e Legislativo
9. Modalidades de controle político (Poder Judiciário) aos Poderes Executivo e Legislativo
10. Centralização Política – partidos no Congresso Nacional – Partido do Chefe de Estado e/ou Governo
11. Direitos fundamentais
12. Modalidades de participação popular
13. Modalidades de intervenção – Estado de exceção
14. Natureza das Forças Armadas
15. Natureza das forças de segurança
16. Modalidades de alteração das Constituições
17. Número de emendas
18. Competências da União
19. Competências do Legislativo
20. Competências do Judiciário
21. Divisão Estrutural da União – ministérios e composição
22. Conselhos de Estado e composição – militarização
23. Avanços – concepções dos direitos
24. Retrocessos – concepções dos direitos

Em vista de circunstâncias de ordem prática, restaram seguidos, apenas, os pontos mais abrangentes e que, de algum modo, incluem os outros. Assim, sem prejuízo de eventualmente existirem referências a outros aspectos, esta análise se deteve, sobretudo, no exame dos elementos mencionados na sequência:

- Sistema e forma de Governo
- Partidos políticos
- Preâmbulos
- Separação de Poderes

- Controles (modalidades de controle político entre os Poderes Executivo e Legislativo; modalidades de controle político que envolvem o Poder Judiciário)
- Direitos fundamentais
- Formas de participação popular
- Formas de intervenção – Estado de exceção
- Formas de alteração dos textos constitucionais
- Distribuição de competências

A pesquisa está organizada em sete capítulos, cuja estrutura está resumida a seguir.

Na segunda seção são examinados os conceitos de democracia e ditaduras por meio da perspectiva de Reinhart Koselleck, contrastando-os em estudos referentes à democracia e às ditaduras. Destacam-se as dinâmicas dos regimes políticos, as diversas tipificações de democracia e a relação entre despotismo e outros governos. Também são discutidos temas como populismo contemporâneo, liberalismo mitigado e autoritarismo, enfatizando desafios enfrentados pela democracia atual, como mudanças geopolíticas e tecnológicas, desigualdade econômica e crises globais. Aborda-se a relação entre populismo e autoritarismo, com exemplos de casos da América Latina e de outras regiões. A análise é encerrada com o realce da importância dos direitos individuais e da resiliência institucional na promoção da democracia.

Na terceira seção são explorados os desafios da interpretação jurídica no contexto das constituições, com especial enfoque na realidade brasileira. Examina-se a possibilidade de os princípios constitucionais se constituírem mais como idealizações que como realidades concretas, indagando-se quanto à efetiva tradução da utopia constitucional em prática. Destaca-se a importância da interpretação na aplicação dos valores constitucionais e levanta-se a questão do papel do Poder Judiciário, defendendo a necessidade de critérios para uma intervenção socialmente benéfica e democrática. É enfatizado o papel central do Poder Judiciário no sistema presidencialista brasileiro, destacando sua atuação como agente político transformador da realidade jurídica. Aborda-se o direito fundamental de acesso à justiça como fundamento para o protagonismo judicial, ao mesmo tempo que são examinados os desafios democráticos associados à intervenção do Judiciário em políticas públicas e à possível transgressão dos limites legais. A interdisciplinaridade é realçada como necessária para uma compreensão abrangente e eficaz dessas questões, ressaltando a complexidade e a interconexão entre o Direito e outros campos do conhecimento.

Na quarta seção é realizada uma reflexão quanto à dualidade das instituições políticas, ressaltando tanto sua dimensão organizacional quanto ideológica. Destaca-se a importância das

instituições como lugares definidos no tempo e no espaço, além de sistemas de relações em constante evolução. Diferentes perspectivas teóricas, como as de Hauriou e Santi Romano são referenciadas para situar as instituições como elementos fundamentais na Ciência Política. Propõe-se uma abordagem que vai além da origem das instituições, focalizando os efeitos, as mudanças e as interações imprevisíveis que podem refletir nos sistemas políticos. A evolução do tratamento das instituições nas Ciências Sociais, especialmente durante os anos 1950, é destacada por constituir o momento em que a perspectiva institucional se consolidou. O neoinstitucionalismo é referenciado como uma abordagem mais contemporânea, a qual supera a visão antiquada do institucionalismo, a fim de analisar as regras formais, as estruturas administrativas e o comportamento dos agentes. Propõe-se um enfoque analítico na transformação das instituições, enfatizando a complexidade das interações sociais e políticas. O texto se concentra nas contribuições de Douglas North, o qual desenvolveu um modelo para a análise econômica sob uma perspectiva histórica diante de mudanças inesperadas. Destacam-se conceitos-chave do pensamento de North, como incerteza e custo de transação, enfatizando a dinâmica centrada nas organizações, como entidades políticas, econômicas, sociais e educacionais. Essa abordagem integrada busca compreender as instituições em sua complexidade e sua interação com as organizações na sociedade. A distinção entre instituições formais e informais na Teoria Institucionalista de Douglas North é abordada, elucidando o papel das regras formais (leis, normas, regulamentos escritos etc.) e informais (valores e crenças não escritos) na regulação da sociedade nos âmbitos social, político e econômico. Por fim, são exploradas as mudanças nas constituições, tanto por meio de alterações formais no texto constitucional quanto por meio de variações informais. O texto examina a relevância das instituições informais na Teoria Institucional de Douglass North, destacando sua interação diversificada e, frequentemente, complementar às instituições formais. Um foco particular é dado às regras informais, que desempenham papel significativo nos processos sociais, políticos e econômicos, contribuindo para ganhos no desenho institucional.

Na quinta seção é realizada uma análise da dinâmica das Constituições e sua relação com os poderes, sob a perspectiva de diversos teóricos. Explora-se a justificação e a legitimação do poder, especialmente através da institucionalização. São discutidas as concepções da Constituição como uma “imagem do poder” *versus* sua implementação na realidade política. Examina-se a vitalidade das Constituições como força motriz, contrastada aos desafios de sua eventual obsolescência. Ademais, são abordados os processos de legitimação das Constituições de 1967 e de 1988, destacando suas dinâmicas e implicações políticas.

Na sexta seção é realizada uma análise das interações entre o jurídico e o político nas Constituições de 1967 e de 1988. São examinados os sistemas e formas de governo estabelecidos por essas Constituições, com foco na dinâmica partidária, nos mecanismos de controle entre os poderes, nas garantias dos direitos fundamentais, nas modalidades de participação popular, nos regimes de Estado de exceção, nos procedimentos de alteração constitucional e na distribuição de competências. Além disso, são investigadas as tensões inerentes entre os poderes estabelecidas pelas duas Constituições. Uma introdução aos elementos jurídico-políticos que fundamentam os regimes delineados por essas Constituições é oferecida, os quais são posteriormente explorados em maior profundidade na seção seguinte.

Por fim, na sétima seção são delineadas as definições de regime político e de regime constitucional. Destaca-se a importância da precisão na definição do conceito de regime político democrático durante a análise da democracia. Explora-se a relação entre as operações jurídico-políticas e os tipos de regimes estabelecidos pelas Constituições. São discutidos os elementos democráticos presentes na Constituição de 1967 e aqueles de natureza autoritária na Constituição de 1988. Reflete-se quanto à cidadania e à democracia militante, incluindo a defesa das democracias e as considerações referentes ao art. 142 desta Constituição.

Elaboram-se, em seguida, as respectivas conclusões, procurando responder aos desideratos iniciais do presente trabalho.

## 2 AUTORITARISMOS, POPULISMOS E DEMOCRACIA

Toda mudança de regime político afeta milhões de pessoas envolvidas em um espectro de emoções que podem transcender do medo à esperança e vice-versa. Esta seção pretende contribuir para uma melhor compreensão dos elementos e das dinâmicas de sistemas políticos distintos, com desenvolvimento construído por meio de método comparativo, a fim de contrastar os estudos distintos que cuidam da semântica de democracia, ditadura e populismo. É possível saber mais quanto às condições para a estabilidade da democracia? A investigação é orientada, também, pelo contributo da história dos conceitos de Reinhart Koselleck (1992). O método distingue conceitos de palavras em virtude de os conceitos serem ricos em significados, que vão lhes sendo atribuídos em distintos contextos históricos, políticos, econômicos e sociais. Tanto do ponto de vista da história dos conceitos como da história social, convém saber quando os “conceitos passam a poder ser empregados como indicadores de transformações políticas e sociais de profundidade histórica” (Koselleck, 2011, p. 101). Koselleck (1992) faz uma crítica à hermenêutica, que se concentra exclusivamente na análise do sentido e pretende compreender a história apenas por via de conceitos estabelecidos. Em contraste, argumenta que o elemento teórico a tornar possível a ocorrência e o conhecimento das histórias é transcendental, ou seja, transpõe os limites da hermenêutica. Portanto, os conceitos não são estáticos e estão entrelaçados às características sociais, econômicas e culturais, que vão afetar todo o viver constitucional.

Koselleck (1992) afirma que compreender a história requer uma visão mais ampla, a qual leve em consideração fatores teóricos e contextuais a influenciarem o desenvolvimento dos acontecimentos históricos para que se entenda os distintos processos políticos. A abordagem de Koselleck se assemelha à visão de Weber (1982a; 1982b) sobre Ciência Histórica. Para Weber a análise histórica exigia uma compreensão mais abrangente, incluindo uma reflexão quanto aos valores e às ideias que moldam a trajetória dos eventos históricos. O objeto do conhecimento é uma elaboração orientada por um *interesse* específico, calcado em um *significado cultural* atribuído. O caráter socioeconômico, histórico ou sociológico do objeto de estudo das Ciências Sociais não é, pois, “algo que lhe seja ‘objetivamente’ inerente” (Weber, 1982a, p. 1), mas um determinado tipo de atribuição realizada pelo sujeito de conhecimento.

Nessa abordagem, também são considerados a ressignificação de termos e o emprego de neologismos que têm o poder de transformar a realidade política e social, produzindo novas expectativas. Além disso, enfatiza-se que os conceitos não são fixos, mas sim flexíveis e

adaptáveis às mudanças. Consequentemente, a luta pela definição e pelo sentido desses conceitos é capaz de ter significativa força política, jurídica e social.

O método comparativo é utilizado para contrastar e identificar as semelhanças e diferenças entre democracia, ditadura e populismo. Assere-se que existem muitos tipos de regimes<sup>5</sup>, e, dentro desses, estão as democracias, também tipificáveis de variados modos. Os regimes são transmutáveis, e os motivos dessas transformações demonstram-se variados. De qualquer maneira, em todos os regimes existem contestações e antagonismos quanto às sociedades às quais se referem, mas com formas de tratamentos diversos, conforme o regime implantado.

Definir um regime político é perceber onde reside o poder político. A primeira tentativa de explorar uma ideiação para “poder” é atribuída a Maquiavel e a Hobbes (Hobbes, 2010; Maquiavel, 2002; Holler; Shovelton; Beattie, 2009), mas o conceito mais utilizado, ainda hoje, é a de Max Weber (1978, p. 53): “a probabilidade de que um ator, dentro de um relacionamento, estará em condições de realizar sua vontade apesar da resistência, independentemente da base sobre a qual esta probabilidade repousa”. Já mais tarde, Robert Dahl (2005) adaptou a definição de Weber, mas a utilizando somente para analisar casos especificamente observáveis, e não em uma concepção teórica. Depois, porém, de algumas críticas (Bachrach; Baratz, 1962), Dahl ampliou seu conceito de poder à capacidade de pessoas ou grupos articularem seus interesses. Em 1974, Steven Lukes publicou o livro *Power: a Radical View*, onde defende a teoria do poder trifacetado. As três faces do poder, na concepção do autor (Lukes, 1974), são: o poder ideológico, definido como a capacidade de influenciar os outros a ter decisões desejadas pelo influenciador, mesmo que contra os interesses dos influenciados; a decisão centrada na decisão política, sendo, portanto, a mais visível das faces; e o poder da não decisão, traduzido na sufocação de certos temas de debate<sup>6</sup>. Repare-se que a tridimensionalidade de Steven Lukes é considerada um aprofundamento das visões anteriores (unidimensionais e bidimensionais), as quais levavam em conta apenas os conflitos observáveis para analisar o poder. Intenta-se realçar que se lobra o poder não como uma coisa, mas como uma relação (Foucault, 2008) entre vontades que utilizam os recursos materiais e imateriais à sua disposição (Moreira, 2009).

Etimologicamente, quando o poder político reside no povo, fala-se de democracia. Porém, essa afirmação pode ser um tanto contraditória. Na maioria das democracias modernas,

---

<sup>5</sup> Tipos de regimes políticos são distintos modos de organização política em uma sociedade, os quais determinam como o poder é exercido, como as decisões são tomadas e como as instituições políticas são estruturadas. Existem vários tipos de regimes políticos, cada um com características variadas.

<sup>6</sup> A não decisão, para Bachrach e Baratz (1962) é também uma forma de decisão e de exercício de poder.

todo o corpo de cidadãos elegíveis detém o poder soberano, porém, o poder político é exercido, por delegação, pelos representantes, por intermédio de eleições, o que pode se traduzir em poder político de soberania popular simbólico.

A implementação de direitos ligadas às democracias liberais, como os direitos ao voto universal e à liberdade de expressão, constitui uma conquista realizada no século XIX por meio das lutas das classes mais desfavorecidas. Essa forma de sistema democrático é, por diversas razões, mas sobretudo por operacionalidade do sistema, “representativo”, e a representatividade tem implícita uma certa “entrega” do poder. A esse respeito, e introduzindo dessemelhanças em relação ao “totalitarismo”, Žižek (2010, p. 118) ensina o seguinte:

A democracia pressupõe um mínimo de alienação: aqueles que exercem o poder só podem ser responsabilizados perante o povo, se houver uma distância mínima de representação entre eles e os cidadãos. No “totalitarismo”, essa distância é cancelada, o líder é suposto representar diretamente a vontade do povo - e o resultado é, claro, que as pessoas estão ainda mais radicalmente alienadas em seus líderes: ele é diretamente o que eles “realmente são”, sua verdadeira identidade, seus verdadeiros desejos e interesses [...]. Há um momento de verdade no “totalitarismo”. Hegel já tinha referido que representação política, não significa que as pessoas já saibam com antecedência o que elas querem e, em seguida, encarregam seus representantes de defender seus interesses; é seu representante que formula seus interesses e objetivos. A lógica “totalitária”, portanto, torna explícito, postulando “como tal”, uma divisão destacada, entre representado/pessoas.

Saliente-se que a democracia é compatibilizável com diversos conteúdos ideológicos, mas obedece a uma série (quase) consensual de procedimentos. As decisões tomadas localizam-se em diversos quadrantes ideológicos, só não havendo de se submeter à causa aqueles procedimentos. Segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), o processo democrático, para o ser, exige principalmente, que (1) todos os cidadãos maiores, sem qualquer distinção possam votar; (2) todos os votos tenham igual valor; (3) todos os eleitores votem segundo sua opinião; (4) existam reais possibilidades de escolha; (5) a validação por maioria numérica seja a mais importante, sem prejuízo de várias regras para a formação dessa maioria; (6) as decisões da maioria não limitem os direitos da minoria, sobretudo àqueles capazes de levá-la a tornar-se maioria; (7) o órgão político máximo seja o Legislativo, direta ou indiretamente eleito pelo povo; (8) junto ao órgão legislativo, existam outros órgãos eleitos, tais como o chefe de Estado e os governos locais; e (9) o Governo tenha a confiança do Legislativo ou do Poder Executivo eleito pelo povo. Para o autor, o não cumprimento da totalidade dessas regras procedimentais conduz a afirmar que se está sob um regime não democrático.

No entanto, não é fiável dizer que, para se estar perante uma democracia, todos aqueles procedimentos terão que ser seguidos ou estabelecer quais deverão ser obrigatoriamente

cumpridos. Com certeza, logra-se distinguir diversas espécies de regimes democráticos (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1998) que enfatizam alguns aspectos mais que outros, e, nessa base, alguns autores estabeleceram uma tipologia de democracias (são os casos de Bobbio, Sartori, Lijphart e Almond, dentre outros).

É comum o uso da palavra “despotismo”<sup>7</sup> para dar equivalência a regimes autocráticos, ditatoriais ou tirânicos. Essa equivalência se baseia nas características absolutas do poder desses tipos de governo, mas esquece suas diferenças, sobretudo a aceitação resignada dos despotismos antigos. O autoritarismo denota características típicas, como a falta de pluralismo político, a inexistência ou o enfraquecimento de instituições democráticas, o fraquejamento ou a ausência dos direitos fundamentais e a falta de freios e contrapesos aos poderes vigentes.

O autoritarismo é expresso como antítese à democracia liberal e à democracia constitucional, já que tais conceitos consistem em duas das abordagens possíveis à própria democracia. De fato, quando se reporta à democracia liberal, está-se a enaltecer os valores que lhe estão inerentes, como liberdade, igualdade, possibilidade de intervenção nas decisões etc. Se, sobretudo, valoriza-se a norma jurídica, que tem expressão máxima e regulada na Constituição, far-se-á referência à democracia constitucional, no âmbito da qual são defendidos a separação dos poderes, as eleições periódicas e os direitos consignados.

O autoritarismo se expressa de forma contrária à democracia social e avesso à democracia econômica, e, desse modo, mostra-se como antítese das duas. A chave de entendimento das democracias liberais está no uso da soberania popular. Como lecionam Castelo Branco e Gouvêa (2020, p. 37):

Por meio das lentes schmittianas, há três momentos da manifestação da soberania popular com relação à Constituição: é exercida antes ou no momento da criação constitucional, estabelecendo seus fundamentos; após a sua criação, o poder continua a ser exercido, desta vez, por meio de representantes eleitos; e, por fim, a soberania

---

<sup>7</sup> As palavras “despótico”, “autocrático”, “ditatorial” e “tirânico” são frequentemente usadas para descrever regimes políticos autoritários e com um alto grau de concentração de poder nas mãos de uma pessoa ou de um pequeno grupo. Há, no entanto, nuances e diferenças entre esses termos, mais bem compreensíveis com base em suas definições e nos contextos históricos. O vocábulo “despótico” se refere a um regime político no qual o governante exerce um controle absoluto e arbitrário sobre o poder, frequentemente sem prestar contas ao povo ou a qualquer instituição. O governante detém autoridade suprema e age de maneira autocrática, não se submetendo a limites ou controles institucionais. Um regime “autocrático” pode ser compreendido como um sistema político no qual o poder é centralizado em única pessoa, considerado um líder forte e/ou uma figura carismática. Nesse tipo de regime as decisões políticas são tomadas de forma impositiva, sem consulta ou aprovação de outras instituições ou dos cidadãos. O adjetivo “ditatorial” se refere a um regime político no qual o poder é exercido de modo arbitrário por um ditador ou por uma pequena elite governante. Nesse sistema, o ditador possui amplos poderes e geralmente não é submetido a qualquer tipo de controle institucional ou legal. Por sua vez, “tirânico” se refere a um regime político caracterizado pelo abuso de poder e pela opressão exercida pelo governante ou pelos governantes. O líder ou a elite governante exerce controle absoluto sobre o povo, geralmente com o uso de violência e opressão. O regime tirânico é marcado pela ausência de qualquer tipo de prestação de contas ou limitação ao poder do governante (Dahl, 2000; Linz; Stepan, 1996; Magalhães, 2005; Tóth, 2018).

pode reivindicar a mudança constitucional a todo e qualquer tempo, porque, como poder revolucionário, permanece inalienável e ilimitada.

Assim, no primeiro momento há um grupo que, por via de decisão política, cria um texto constitucional. No segundo ensejo, o povo usa as instituições constitucionais, aprofundando a cultura constitucional do regime instituído. Noutra ocasião, as diversas expressões da vontade popular, incluindo as de fora do sistema institucionalizado, visam transformar o regime político vigente.

Importa neste ponto sublinhar que o Direito Eleitoral se prefigura como fundamental coadjuvante da implementação e da manutenção da soberania popular por meio do incremento da força normativa da Constituição (Galindo, 2018). O Direito Eleitoral fortalece a aplicação prática dos princípios constitucionais, e isso é capaz de envolver a regulação e a organização de processos eleitorais, entre outros aspectos, para garantir a expressão genuína da vontade popular e a manutenção dos fundamentos democráticos previstos na Constituição. Ao estabelecer a interconexão do Direito Eleitoral com a soberania popular e a Constituição, fica sublinhada a importância dessa área do Direito no contexto da governança democrática.

Hannah Arendt (2013) destaca uma lista de ações empregadas pelos totalitarismos, desde o abuso das liberdades democráticas para combater a própria democracia até a coação para impor determinado pensamento, o qual se tornará único, passando pelo isolamento entre a massa popular e a pessoa. Consoante Arendt, um dos modos de combater os totalitarismos é a implantação da teoria de Montesquieu sobre a separação de poderes, segundo a qual o poder é distribuído pelas instituições autocontroladas (Castelo Branco; Gouvêa, 2020).

Ao longo deste trabalho são apresentados, definidos e discutidos os conceitos de democracia, populismo e autoritarismo. Tais conceitos não são evidentemente estáticos no tempo nem na problematização dos diversos autores. Sem prejuízo da discussão e da especificação a ser apresentada, passa-se à compreensão de uma forma lata e simplificada, da seguinte forma: a) a democracia como um sistema político que se baseia na soberania popular, na participação política dos cidadãos, na proteção dos direitos individuais e na responsabilidade do governo perante o povo; b) o populismo como uma estratégia política que mobiliza as massas através da retórica simplificada, da polarização social e da crítica à elite política, muitas vezes desafiando as instituições democráticas e os valores liberais; e c) o autoritarismo como um sistema político caracterizado pelo controle centralizado do poder, pela restrição das liberdades individuais e pela falta de prestação de contas perante o povo.

Convém realçar a noção de que, embora populismos e totalitarismos tenham elementos em comum, há um importante fato que os distingue, a saber: o populismo é capaz de evoluir

para um totalitarismo, mas o reverso não é possível, dado que “o populismo surge na democracia constitucional liberal através de movimentos iliberais democráticos sem a intenção de sacrificar a vida privada da massa popular, porque estas não atrapalham a governança populista” (Castelo Branco; Gouvêa, 2020, p. 62).

É ensejado aqui lembrar Ernesto Laclau (2013), quando entrega ao líder a responsabilidade máxima de manter a unidade do povo como entidade, momento em que se constitui enquanto objeto de uma tensão irresolvível da proximidade entre o próprio líder e o povo (ou seu afastamento, caso não consiga responder às demandas populares). Assim, será sempre necessário um certo grau de populismo para que as democracias funcionem, mas, para Laclau, deve ser pensado fora das experiências que resultaram em autoritarismos, ou mesmo em totalitarismos. A chamada “vontade popular” torna-se um desafio permanente para as democracias (Laclau, 2013).

Nos Estados modernos, e adotando-se uma perspectiva ampla, é relativamente fácil apontar um regime totalitário, o qual congrega partido único, robusta influência dos setores militares, governantes com poder máximo, controle por meios coercitivos violentos etc.

O que se indica, por primeiro, é a dificuldade de mapear os novos autoritarismos, nos quais são observadas pulsões majoritárias em vez da busca por consensos, aumento de vozes populistas, exaltação do nacionalismo em oposição ao cosmopolitismo e seguimento dos discursos religiosos ao invés da neutralidade. Diversos autores usam denominações várias para estes regimes: sistema híbrido (Karl, 1995), sistema misto (Bunce; Wolchik, 2011), democracias defeituosas (Merkel, 2004; Merkel *et al.*, 2003), semiautoritarismo (Olcott; Ottaway, 1999), autoritarismo eleitoral (Schedler, 2013), autoritarismo furtivo (Varol, 2015), constitucionalismo abusivo (Landau, 2013) e autoritarismo constitucional (Somek, 2003; Tushnet, 2015).

Em outra abordagem, sistemas constitucionais autoritários (mas não totalitários) são designados como “democracias não liberais” e “autocracias liberais”. As democracias não liberais costumam ter regimes com eleições regulares, mas os que detêm o poder controlam as liberdades individuais e a de imprensa, de modo que as eleições são somente semicompetitivas (Zakaria, 1997). Já as autocracias liberais, assentidas na propriedade privada e em alguma privacidade dos cidadãos, rejeitam eleições livres e a alternância do poder.

O liberalismo, que, pelo menos no início, não subscrevia totalmente as ideias democráticas<sup>8</sup>, passou a ser referência da própria democracia contemporânea. A ótica liberal,

---

<sup>8</sup> A esse propósito, relembra-se Alfredo Bosi (1996, p. 195), na sua *Dialética da Colonização* (1996), quando realça a contradição da realidade brasileira ao afirmar que “o par, formalmente dissonante, escravismo-liberalismo,

atrelando a democracia à propriedade, e, portanto, estabelecendo uma espécie de “democracia de proprietários”, preconiza uma igualdade formal, mas com dificuldade em determinar a igualdade real.

Hodiernamente, constata-se que, malgrado as contradições apontadas, a democracia e o liberalismo se tornaram aliados, constituindo o regime predominante designado “democracia-liberal”. Norberto Bobbio (1997) considera que as democracias modernas se caracterizam pela defesa dos direitos individuais, o que as situa na categoria de Estados-liberais, já que essa defesa está na linha dos clássicos direitos e liberdades civis e políticas, efetuados no pensamento liberal. Essa forma de sistema democrático, na análise de Bobbio, é o resultado da reflexão liberal, situando a pessoa no centro de tudo, e afirma-se como a maneira mais elevada de democracia de toda a História.

Assim, sobra estabelecida para o autor a relação própria e intrínseca entre democracia e liberalismo, visível nos textos constitucionais democráticos perpassando as distintas Cartas Maiores. Tais textos constitucionais movem o ideal de liberdade de expressão, associação e reunião, estabelecendo direitos invioláveis para cada ser humano. O autor, no entanto, não faz apenas alusão à coincidência entre democracia e liberalismo, pois o afirma, peremptoriamente, por exemplo, quando diz que “a combinação entre liberalismo e democracia não apenas é possível, como também necessária” (Bobbio, 2006a, p. 47) e que “hoje Estados liberais não-democráticos não seriam mais concebíveis, nem Estados democráticos que não fossem também liberais” (Bobbio, 2006a, p. 43). Bobbio, de tal modo, parece não admitir um aprofundamento da democracia transposto ao horizonte que o Estado liberal introduz. Essa afirmação denota diversos detratores. Domenico Losurdo (2004, p. 51) diz o seguinte a este propósito:

Não resiste à investigação histórica o mito, caro a Bobbio, do desenvolvimento espontâneo do liberalismo em direção a democracia. É um dado de fato que precisamente os países com uma tradição liberal mais consolidada acumularam um considerável atraso histórico no próprio terreno da emancipação política.

*Ut dictum est*, o pensamento liberal dos inícios sempre exprimiu desconfiança em relação à soberania popular, e daí o incremento do universo de sufrágio ter sido realizado muito gradativamente e com alguma relutância. Repare-se no fato de que a democracia apenas foi incorporada ao pensamento liberal em pleno século XIX. Para Bobbio, a democracia é uma técnica de eleição que aceita organizar o Estado, mediante um conjunto de regras, e alternar as

---

foi, no caso brasileiro pelo menos, apenas um paradoxo verbal. O seu consorcio só se poria como contradição real se se atribuísse ao segundo termo, *liberalismo*, um conteúdo pleno e concreto, equivalente a ideologia burguesa do trabalho livre que se afirmou ao longo da revolução industrial europeia”.

elites no poder (Bobbio, 1995; 2006b), enquanto as falhas factíveis de se mostrar são inescapáveis (Bobbio, 2006a). De vertente diversa, a falta de participação popular, para o autor, não é preocupante, já que o excesso em ser partícipe impediria o pequeno grupo verdadeiramente empenhado na “causa comum”, acima dos interesses pessoais, de elaborar e efetuar decisões. No pensamento de Bobbio, a democracia é procedimental, e é bom que seja “mínima”. O triunfo da democracia sobre o liberalismo, que Norberto Bobbio (2006a) vê na História, não se entende observando a realidade social atual.

Bobbio (1993) distingue democracia de liberalismo, afirmando que são uma configuração de Governo e uma teoria de Estado, reforçando o argumento com sustentação na conferência *A Liberdade dos Antigos Comparada à dos Modernos*<sup>9</sup>, de Benjamin Constant (1997). Para Constant (1997), a liberdade dos antigos consistia na pronúncia, em praça pública, das opiniões de cada um, que levava, por meio da maioria, a decisões para todos. Não tinha relação nem implicava com a liberdade privada; já a liberdade dos modernos se constitui desde as liberdades individual e privada, instituídas como pedras fundamentais para as novas sociedades.

Diz Constant (1997, p. 594), no mencionado discurso, o seguinte:

Assim também os povos que, para desfrutar da liberdade que lhes é útil, recorrem ao sistema representativo, devem exercer uma vigilância ativa e constante sobre seus representantes e reservar-se o direito de, em momentos que não sejam demasiado distanciados, afastá-los, caso tenham traído suas promessas, assim como o de revogar os poderes dos quais eles tenham eventualmente abusado. Eis por que, tendo em vista que a liberdade moderna difere da antiga, conclui-se que ela está ameaçada também por um perigo de espécie diferente. O perigo da liberdade antiga estava em que, atentos unicamente à necessidade de garantir a participação no poder social, os homens não se preocupassem com os direitos e garantias individuais. O perigo da liberdade moderna está em que, absorvidos pelo gozo da independência privada e na busca de interesses particulares, renunciemos demasiado facilmente a nosso direito de participar do poder político. Os depositários da autoridade não deixam de exortar-nos a isso. Estão sempre dispostos a poupar-nos de toda espécie de cuidados, exceto os de obedecer e de pagar! Eles nos dirão: “Qual é, no fundo, o objetivo de todos os vossos esforços, o motivo de vosso trabalho, o objeto de vossas esperanças? Não é a felicidade? Pois bem, essa felicidade, aceitai e nós nos encarregaremos dela.” Não, Senhores, não aceitemos. Por mais tocante que seja um interesse tão delicado, rogai à autoridade de permanecer em seus limites. Que ela se limite a ser justa; nós nos encarregaremos de ser felizes.

De efeito, Bobbio (1993) interpreta os fundamentos da liberdade e da igualdade de Constant como uma maneira de repartir os posicionamentos intelectuais entre os que punham acento na liberdade e os que apõem essa inflexão na igualdade; isso separaria a direita da esquerda políticas. Para Isaiah Berlin (1969), contudo, o pensamento de Constant (1997)

---

<sup>9</sup> Proferida por Constant, no Ateneu Real de Paris, em 1819.

acentua dois tipos de liberdade: uma negativa, análoga à liberdade dos modernos de Constant e relacionada à “questão dos direitos” do pensamento liberal; outra positiva, ligada à liberdade dos antigos e vinculada à participação política e com as maneiras de quem detém o poder e governa efetivamente (Berlin, 1969). Berlin, porém, fica demasiado centrado no primado da pessoa, enquanto Constant vai mais longe, desenvolvendo seu pensamento em um constitucionalismo que verdadeiramente protege o cidadão em face da prepotência dos Estados, e é, ainda, guardião das especificidades de cada qual<sup>10</sup>.

Assim, divisa-se, recorrentemente, o fato das relações entre democracia e liberalismo estarem longe de ter uma apreciação consensual entre os teóricos. No entanto, é válido dizer ser mais ou menos assente a ideia de que as democracias ocidentais são todas do estilo “democracia-liberal”.

Na última década do século XX, Fareed Zakaria (1997) descreveu um fenômeno político a acontecer nas democracias. O autor observou que em diversos regimes democráticos nos quais os governantes tinham chegado ao poder por meio de eleições livres ou, mais comumente, haviam sido reeleitos, esses líderes procuravam libertar-se dos limites constitucionais impostos e retiravam, de várias maneiras, os direitos até então consagrados aos cidadãos. Para o autor isso acontecia em diversas zonas geográficas mundiais, desde o Peru até a Eslováquia. Fenômeno que chamou de surgimento das “democracias iliberais”. Nessas democracias, com eleições livres e justas, seguiu-se um período em que os eleitos procuravam subverter as “regras do jogo” pelas quais foram eleitos, e retiravam garantias antes firmadas aos cidadãos.

No discurso de 2014, o chefe do governo húngaro, Viktor Orbán (2014), afirmou que “uma democracia não é necessariamente liberal. Mesmo que não seja liberal, ainda pode ser uma democracia”. Esta narrativa faz uma clara dicotomia entre seus dois termos. Nessa lógica, a democracia é vista em uma ótica da expressão, de uma maioria alcançada em eleições, mediante um governo com Executivo forte, ao passo que a manifestação verbal assentada no viés “liberal” enfatiza o controle do Governo por meio de tribunais independentes e do primado da liberdade individual. É, por isso, em si mesma, antagônica.

Diversos autores posicionam-se quanto a essas democracias. Por exemplo, Rupnik (2016) refere que as democracias iliberais se baseiam em um Executivo robusto que não quer ser limitado pelos habituais sistemas de freios e contrapesos, típicos do liberalismo. Assim, veem os tribunais constitucionais ou outras instâncias do Judiciário como obstáculos à “vontade popular”, onde se dizem os verdadeiros intérpretes. Ponto subjacente a todos esses aspectos é

---

<sup>10</sup> Quanto a este assunto, conferir a obra *Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs et les garanties dans une monarchie constitutionnelle*, de Constant, com primeira edição em 1814 (Constant, 2012).

que, opondo os sistemas de controle à suposta vontade da maioria, que seria, também, a maneira de mostrar uma dicotomia, a própria democracia sai enfraquecida. O debate com as democracias iliberais é passível de se transformar em uma falsa discussão democrática, já que um dos regimes defende a autocracia e aproxima-se, perigosamente, do autoritarismo.

Mounk (2019) assinala que muitos dos direitos consignados nas democracias atuais (por exemplo, as liberdades de imprensa e de expressão, dentre outros) pertencem com maior propriedade ao liberalismo do que à própria democracia, e, para chamar algum regime de democracia, basta que esse regime tenha eleições regulares, livres e justas, as quais traduzam fielmente as escolhas efetuadas pelos eleitores. O que parece difícil é conceber eleições com esses predicados se não houver liberdade de imprensa, de expressão e de associação. Os casos que vêm à coleta, com eleições sem aqueles predicados, são normalmente classificados como ditaduras.

Uma democracia será considerada iliberal quando não tiver a célebre conjunção de freios e contrapesos e um sistema judicial competente, eficiente e independente (Pappas, 2016). Será difícil admitir como democrático um regime que tenha como único atributo possuir um sistema eleitoral que permita expressar a vontade da maioria. A crise global econômica de 2008<sup>11</sup> veio realçar a tensão entre os interesses públicos e privados, e alguns sinais apareceram contundentemente, como a perda da confiança no sistema partidário, nos órgãos da administração e mesmo no sistema judiciário.

A democracia do século XX se tornou um “procedimento” e afastou-se do comum das pessoas, sendo apropriada pelos políticos profissionais. Os aspectos ligados às modalidades de representação política auferiram força. Hannah Pitkin (1967) tem uma visão formalista da representação, considerando-a um determinado tipo de participação, e baseando-a no conceito de “autorização”, aponta o representante como detentor de um “mandato” atribuído pelo

---

<sup>11</sup> A crise econômica de 2008, também conhecida como a Grande Recessão, foi uma das piores crises financeiras globais desde a Grande Depressão dos anos 1930. Com origem nos Estados Unidos, com raízes no mercado imobiliário dos Estados Unidos, especificamente no setor de hipotecas *subprime* (empréstimos de alto risco concedidos a pessoas com histórico de crédito inadequado), a crise se espalhou rapidamente para outros países, causando influxos significativos na economia mundial. A crise se agravou quando grandes instituições financeiras, incluindo bancos de investimento, corretoras e seguradoras, revelaram exposições significativas a ativos tóxicos relacionados às hipotecas *subprime*. Muitas dessas instituições ficaram à beira da falência e precisaram ser resgatadas por governos ou outras instituições financeiras para evitar uma implosão completa do sistema financeiro. Os efeitos da crise se espalharam rapidamente por todo o mundo, resultando em uma desaceleração generalizada da economia global, com influências duradouras na economia global, provocando mudanças regulatórias no setor financeiro e levando a uma maior conscientização quanto à importância da estabilidade financeira e da supervisão adequada dos mercados. Essa circunstância também teve implicações políticas e sociais significativas em muitos países, influenciando debates sobre políticas econômicas, desigualdade e papel do Estado na economia.

representado, sendo possível atuar em seu nome. Assim, o mandato é livre e cada um dos representantes atua para todos os representados, e não apenas aos que o elegeram.

É nessa linha que Urbinati (2010, p. 106) postula a representação não como uma modalidade mitigada de participação, mas sim feita em um modo mais elevado de sistema político. Entre representado e representante, a única obrigação é a de matiz política. Parece sensível, no entanto, o afastamento, na prática, da confiança nestas teses de “representação liberal”. A democracia-liberal afasta-se dos seus dois termos e, quando a preponderância vai para o primeiro vocábulo, está-se perante regimes que situam em causa os direitos individuais para concederem mais valor à voz das majorias, mesmo que circunstanciais, e tentam se perpetuar no poder, não admitindo limitações a esse poder e infringindo as regras que, à partida, aceitaram.

Populismos se decantam nessa realidade política, empregam as novas modalidades de comunicação, de maneira avassaladora e propiciam espaços de autonomia, jamais experienciados no plano global.

Definir “populismo” não é tarefa simples, já que é grande a miscelânea de conceitos atribuídos, considerável a identificação com variadas estruturas do sistema político e diversas as conotações ideológicas (Castelo Branco; Gouvêa, 2020). Segundo Castelo Branco e Gouvêa (2020), John Austin dá-lhe o qualificativo de “termo performativo”, que, ao contrário dos “termos constativos”, verdadeiros ou falsos, simplesmente são avaliados como exitosos ou malsucedidos. Para Fürst (*apud* Castelo Branco; Gouvêa, 2020, p. 11, grifo no original),

É neste sentido que podemos observar a polissemia do termo populismo – motivo pelo qual os autores da presente obra fizeram bem em usá-la no plural. Apenas a título de exemplo, podemos indicar o conceito dado pelo dicionário *Duden*, em que *populismo* é conceituado como “política definida pelo oportunismo, popular, amiúde demagógica [...] que tem por objetivo angariar, por meio da dramatização da situação política, o favor das massas (com vistas às eleições)”. Tal conceito demonstra a facilidade que o conceito pode ser utilizado em ocasiões de disputa política, atribuindo-se uma pecha a algum dos candidatos por seus inimigos políticos. E, nisso, o termo não requer explicações pois parece já trazer consigo elementos de pré-compreensão que fazem toda a comunidade reconhecer como algo negativo. Outra forma de se compreender o populismo é, ao contrário, como algo bom, tal como as associações feitas a correntes políticas na transição do séc. XIX ao XX, quando agricultores tiveram parte de suas reivindicações atendidas em legislações antitruste e no *New Deal*.

O populismo contemporâneo surge no contexto das crises da democracia liberal. Dentre elas, nas desigualdades, na incapacidade de resposta das elites, no alargamento do fosso entre “muito ricos” e “muito pobres”, no desrespeito pelas minorias e na falta de tolerância à diversidade. O novo populismo pretende que a maioria faça vingar seus valores na sociedade

homogeneamente, a serem aplicados por um Executivo robusto e não contido por órgãos ou instituições de controle, como são exemplos os tribunais judiciais.

O populismo cresce como resposta a sistemas políticos que aparecem como fechados em um grupo de elite e que não respondem às frustrações e aos anseios dos vários grupamentos sociais. Como remédio para isso, o populismo de esquerda, a exemplo, receita uma “democracia radical” (Zuquete, 2022, p. 56), onde, em ultrapasse ao recrudescimento da luta ideológica, entram aspectos emocionais de adesão. Por sua vez, a direita populista defende “a democracia nacional” (Zuquete, 2022, p. 56), para obstar a comunhão entre as elites nacionais e internacionais, e opõe os designados “patriotas” aos “globalistas”.

Aqui realça-se o chamado “populismo penal”, o qual se refere ao estudo das relações entre populismo e expansão das normas jurídico-penais. Nesse conceito estão englobadas ações de agentes políticos que querem conquistar a simpatia dos eleitores por meio de alterações legislativas fundamentadas na ideia de que a intensificação do tratamento de acusados de crimes reduz, imediata e automaticamente, a criminalidade (prevenção social negativa). Além disso, acredita-se que a imposição de penas severas é suficiente para manter a ordem pública (prevenção social positiva) (Galindo, 2020, p. 291).

O fenômeno do populismo penal encontra solo propício em sociedades marcadas pela incidência da violência, como evidenciado no contexto brasileiro. A experiência contemporânea da “cultura do medo” incute na sociedade a valorização de uma abordagem estatal repressiva, promovendo a expansão de um Estado com inclinações policialescas, cujo enfoque é direcionado predominantemente para as consequências do delito, negligenciando a abordagem das causas subjacentes à delinquência. Nessas circunstâncias, destaca-se o papel preponderante desempenhado pelos *media*, que, ao incitarem o “pânico moral”, logram obter a aceitação popular de políticas repressivas, ao mesmo tempo em que isentam o Governo de culpa pela ineficácia das políticas sociais. Referindo-se ao populismo penal, eis Antonella Galindo (2020, p. 291), para quem

Seria uma espécie de estratagema político oportunista voltado à manipulação da opinião pública, sendo uma manifestação concreta da retórica manejada por políticos profissionais que procuram realizar um conjunto de reformas penais com o intuito de obter dividendos eleitorais em vez de reduzir efetivamente os conflitos sociais que resultam no comento de crimes.

Impende aqui realçar a visão dos populismos de Ernesto Laclau, expressa, sobretudo, na obra “A razão populista” (2013). O autor considera que as caracterizações negativas do termo “populismo” resultam de uma deficiente abordagem da matéria, não se considerando o

fenômeno em si, mas apenas suas manifestações. Seria, então, imperioso para o compreender, “resgatá-lo de sua posição marginal no interior do discurso das ciências sociais” (Laclau, 2013, p. 55). O autor sugere que no populismo há uma representação de luta do povo contra um opressor, isto é, uma instituição ou um modelo de poder. O populismo, muita vez, resulta em um confronto intenso e, em muitas ocasiões, violento entre vários segmentos da sociedade – uma divisão ideológica radical entre os que, momentaneamente, detêm o poder e aqueles que se acham excluídos dele. O desfecho desse confronto é incerto, mas, para o autor, nem sempre resulta em autoritarismo.

Ao se vislumbrar acontecimentos recentes<sup>12</sup> na Turquia, na Rússia e na Polônia<sup>13</sup>, divisa-se, de imediato, a ideia da possibilidade de rápida evolução para regimes autocráticos nos casos de ascensão de populismos cujos governantes têm pouco apreço pelos direitos individuais.

Dentre suas características, observa-se que esta transposição foi possível após a cooptação da mídia independente e pela desintegração dos sistemas de controle democráticos. No atual contexto político, populismos de esquerda ou de direita tomaram a direção de afastar controles de contenção de poder político com a narrativa de que eles eram impeditivos do desenvolvimento e que defendiam valores não nacionais. *In alia manu*, nas políticas populistas iliberais há lugar cimeiro para o discurso simplista de resolução de problemas e para a identificação de um inimigo externo ou interno como método para “cerrar fileiras” dos que apoiam tais políticas. O povo como identidade coletiva e abstrata é sacralizado, porém, na

---

<sup>12</sup> Na Europa, talvez o caso precursor tenha sido o de Berlusconi, na Itália.

<sup>13</sup> A Turquia é uma república parlamentarista, mas em anos recentes está como alvo de preocupações em relação ao estado da democracia no País. O Governo, liderado pelo presidente Recep Tayyip Erdoğan, é recorrentemente acusado de restringir a liberdade de imprensa, perseguir jornalistas e críticos políticos, controlar instituições estatais, limitar a independência do Judiciário e reprimir protestos. Além disso, a tentativa de golpe, em julho de 2016, resultou em uma repressão significativa contra opositores, levantando preocupações adicionais quanto ao estado dos direitos humanos e à liberdade política no país. A Polônia é uma república parlamentarista, mas, nos últimos anos, tem sido alvo de críticas relativamente à erosão do Estado de Direito e da independência judicial. O Governo, chefiado pelo partido Lei e Justiça – PiS, implementa uma série de reformas judiciais contestadas por instituições da União Europeia e por ativistas de direitos humanos. Essas reformas incluíram mudanças no Tribunal Constitucional, no Conselho Nacional do Judiciário e no Supremo Tribunal, por terem sido consideradas uma ameaça à separação de poderes e à independência judicial. Quanto à Rússia (longe do intento de se abordar o problema da Ucrânia), o presidente Vladimir Putin é o líder dominante desde 1999, seja como presidente ou primeiro-ministro. Durante seu extenso período no poder, têm curso acusações de concentração excessiva de poder nas mãos do Executivo, o que, decerto, tem possibilidade de minar o equilíbrio de poderes e a independência das instituições. Críticos afirmam que o Governo russo restringe a liberdade de expressão e a atividade política da oposição, seja por meio de leis restritivas, prisões de líderes opositores ou censura da mídia independente. Jornalistas, ativistas e opositores políticos são frequentemente alvo de perseguição, intimidação e violência, o que levanta preocupações referentes aos direitos humanos e à liberdade de expressão naquele país. Há acusações de irregularidades e não existe transparência em eleições na Rússia, levantando dúvidas quanto à legitimidade do processo democrático. Críticos apontam para o controle estatal, ali, sobre a mídia, o que restringe a diversidade de opiniões e é capaz de influenciar a narrativa em favor do governo.

realidade, o “povo iliberal” é um grupo bem delimitado. É como refere Mounk (2019, p. 46, grifo no original),

Quando os populistas invocam o povo, estão a identificar um grupo restrito- unido em redor de uma etnicidade, religião, classe social ou convicção política partilhadas-, em oposição a um grupo externo cujos interesses podem legitimamente ser ignorados. Por outras palavras, estão a demarcar as fronteiras do *demos*, argumentando implicitamente que é devida consideração política a alguns cidadãos, mas não a outros. Estão, nas palavras certas de Jan-Werner Müller, a reivindicar “um monopólio moral de representação”.

O fato é que esta atitude de monopólio é, nas mais das vezes, usada como argumento dos governos iliberais para a atribuição de uma condição de voz única do “verdadeiro povo”, e como seu legítimo e exclusivo representante. Todos os que não concordam com as posições governamentais são ilegítimos, traidores ou estão a serviço de interesses obscuros contra o povo. Esses movimentos, embora iliberais, são decantados em regimes democráticos, porque há eleições. Porém, a conformação do poder político não leva em consideração as próprias limitações legais, tampouco atende à diversidade e à individualidade dos seus cidadãos.

O liberalismo, no século XIX, frequentemente combinava com um pensamento autoritário que restringia a participação popular na governança. O "neoliberalismo" contemporâneo exemplifica um liberalismo de democracia mitigada, onde o componente democrático é minimizado, e decisões políticas são pouco influenciadas pelas escolhas cidadãs, predominando uma tecnocracia financeira. Este liberalismo vê a doutrina econômica como central na governança, focando em liberdade, responsabilidade e inovação, priorizando o individualismo sobre questões comunitárias e estatais (Chamayou, 2015; Arboleda, 2017).

A notação “liberalismo autoritário” apareceu em 1933 num texto de Hermann Heller, que criticava Carl Schmitt. Heller (2015) rejeitava a ideia de uma economia dependente de um Estado forte, que não respondia às demandas cidadãs, contrapondo a visão autoritária de Schmitt (1995). No Chile, o governo de Pinochet (1973-1990) exemplificou esse liberalismo autoritário. Instituições democráticas surgiram inicialmente não democráticas, mas o alargamento do sufrágio e a participação cidadã as aproximaram dos valores democráticos. No entanto, a democracia apoia-se no “mito democrático” de que todos podem decidir o futuro das sociedades, mito este atualmente enfraquecido. De fato, o poder real está cada vez mais distante das instituições eleitas e mais próximo de entidades tecnocráticas, como bancos centrais, que emitem normas complexas (Brown, 2019). A burocracia cresceu, escapando ao controle político, com muitas instituições independentes criando normas sem sanção legislativa, essenciais para a regulação das democracias, mas que deveriam considerar a vontade popular.

No Judiciário ocorre uma situação semelhante, especialmente com tribunais constitucionais garantindo direitos civis, sociais e políticos. Assuntos econômicos deixaram de ser discutidos publicamente devido à sua complexidade técnica e inacessibilidade aos leigos. A pressão sobre decisores econômicos aumentou, com os *lobbies* demonstrando interferência nos processos decisórios (Brown, 2020). As democracias precisam de mecanismos que traduzam a vontade popular em políticas, evitando tornar-se “oligarquias competitivas” (Mounk, 2019, p. 95). Sem o “elemento democrático” da vontade popular, há o risco de silenciar dissidentes e ignorar a maioria afetada pelas decisões, levando a um liberalismo antidemocrático.

Expressa-se, entretanto, a noção de que a natureza (física e humana) deixou de ser um lugar para a contemplação e se transformou em uma máquina de produzir (Cardoso, 2014, p. 119) por intermédio do trabalho. É neste sentido que o “desencantamento do mundo” implica neste trabalho, já que, obviamente, interfere nas modalidades de analisar a sociedade e no peso dado a conceitos como “liberdade individual”, “igualdade”, “sociedade”, “indivíduo” e “papel do Estado”. O objetivo, preconizado pelos filósofos antigos, de “vida boa” como sinônimo de “vida feliz” é substituível pelo de “trabalho árduo para mudar o mundo”.

Os chamados “Pais Fundadores” dos Estados Unidos da América – EUA nunca tiveram ilusões quanto à bondade da condição humana. É dessa constatação que partem para a necessidade de haver freios e contrapesos que equilibrem os interesses diferentes na própria sociedade. São absolutamente necessários dois tipos de controles: o dos governados e outro sobre os governantes. Nas sociedades, há que se atender à opressão dos governantes e à opressão que uma parte dos governados é suscetível de querer exercer sobre a outra banda. Se a Revolução Americana trouxe à pauta esses aspectos, os totalitarismos do século XX as situaram em crises (Agamben, 2004; Arendt, 2008).

Após a II Guerra Mundial, houve uma recuperação gradual do que se chama “democracias”, e que é a ideia dominante no mundo. Se nunca, porém, houve tantas democracias (Baquero, 2008), paradoxalmente jamais se falou tanto das suas imperfeições e, em tempo algum, como hoje, a insatisfação com esse regime foi tão apontada.

O fim da URSS e o termo da divisão da Alemanha levaram diversos autores a decretarem o regime democrático pluralista de mercado como último estágio da sociedade humana. Os anúncios foram vários: Fukuyama (2000) viu o fim da História; Thomas Friedman (2018) declarou, em 2005, a Terra plana em um mundo global, sem fronteiras; Jeremy Rifkin (2014) proclamou uma civilização de lazer; e Samuel Huntington (1999), mais pessimista, avisou sobre o “choque de civilizações”, mesmo antes do ataque às “Torres Gêmeas” nos Estados Unidos. Já em 2013, Thomas Piketty (2014), no seu *O capital no século XXI*, advertia

para a noção de que a democracia e o capitalismo não eram, pelo menos completamente, conciliáveis, já que diversas das suas características (heranças e, sobretudo, seu típico processo de acumulação) criavam desigualdades que se iam aprofundando. É veraz, entretanto, exprimir que a ideia geral era de otimismo quanto às democracias. O que se verifica, entretanto, é uma série de eventos que lançam interrogações sobre as formas de sistemas democráticos que a democracia é habilitada a encontrar para se regenerar e se adaptar. A esse propósito, da defesa da democracia, não se quer deixar de referir o conceito que designado exatamente por “democracia defensiva”. Embora tenha suas raízes na teoria da democracia militante proposta pelo alemão Karl Loewenstein, a democracia defensiva difere por sua abrangência mais ampla. As duas teorias compartilham a característica fundamental de defenderem a necessidade de a democracia estabelecer mecanismos excepcionais para se proteger contra ameaças autoritárias. Em essência, trata-se do desenvolvimento de uma teoria que enfatiza a autoproteção e a autodefesa do regime democrático (Fernandes, 2021). Os instrumentos da democracia defensiva visam combater o uso abusivo das liberdades com o escopo de resguardar a ordem democrática constitucional. É de se realçar a ideia de que as medidas usadas pela democracia defensiva devem estar limitadas à proteção de princípios fundamentais elementares, indispensáveis à manutenção de uma ordem fundamental livre e democrática.

Essas interrogações advêm de *via vivendi* sobre diversos aspectos do mundo atual, conforme remansam os exemplos à continuação:

- Mudanças políticas e geopolíticas: ascensão de líderes populistas, mudanças na dinâmica geopolítica, eventos como o Brexit e guerras na Ucrânia e na Palestina impactam nas visões sobre democracia e globalização.
- Desafios à democracia: as preocupações referentes ao enfraquecimento das instituições democráticas em várias partes do mundo incluem ameaças à liberdade de imprensa e erosão da confiança nas instituições políticas.
- Desigualdade econômica: parece que se intensificam aspectos relacionados à conciliabilidade entre democracia e capitalismo, havendo debates crescentes quanto à desigualdade econômica e pontos relacionados à distribuição de riquezas.
- Desenvolvimento tecnológico: avanços tecnológicos, como o refinamento de inteligências artificiais e a automação, influenciam as dinâmicas do mercado de trabalho e a economia global, suscitando discussões relacionadas à privacidade, à segurança econômica e à igualdade de oportunidades.

- Crises globais: a pandemia de Covid-19 e outros eventos globais, como a crise climática, alteram significativamente as perspectivas sobre saúde pública, governança global e cooperação internacional.

Contemporaneamente, a dicção empregada costuma ser “crise da democracia”. Logra-se alcançar, entretanto, a noção de que, antes, terão de ser decodificados alguns pontos fundamentais. A “democracia” é um sistema que possui “tensão permanente”, em que os diversos agentes estão em permanentes contestações em consequência dos seus interesses antagônicos. O vocábulo democracia empregado nos últimos tempos exige que ela seja liberal. Atualmente, ambas as dicções passaram por um desfasamento e estão suscetíveis de se chocarem. Parece que se está perante uma escolha para o futuro da sociedade, que submete a xeque uma democracia não liberal ou um liberalismo não democrático. Isso caso se experimente a ensanchar de escolher (Jesus, 2016).

A sintomatologia da crise democrático-liberal é reconhecida por muitos e composta por diversas dificuldades no sistema político. Esclarecem Castelo Branco e Gouvêa (2020, p. 19) que

Em quase todo o mundo a desconfiança nas instituições políticas deslegitima a sua representação, deixando-nos órfãos de um abrigo que nos proteja em nome do interesse comum. A ruptura da relação entre governantes e governados torna este conflito ainda mais profundo, tendo consequências devastadoras a partir da incapacidade de lidar com as múltiplas crises que estão a ser decantadas e mapeadas no sistema político interno: crise da democracia liberal; crise econômica; crise de legitimidade das instituições; crise do sistema representativo e da classe política; crise social; crise do consenso liberal.

Na opinião de José Luiz Fiori (2015), tal estado de coisas revela novos comportamentos geopolíticos, já que a centralidade global de países como China, Rússia e Estados Unidos da América impõe desafios de desenvolvimento e de bem-estar das populações, os quais repercutem diretamente na percepção das ameaças sentidas. Consoante o mencionado autor, a geopolítica é fulcral para a compreensão do sucesso ou do insucesso de determinados países quanto aos aspectos económico-sociais.

Até há bem pouco, o de cariz liberal parecia ser o regime da democracia por excelência, mas os acontecimentos das últimas décadas se encarregaram de desmentir essa afirmação. O modelo de representação liberal se desgastou, e deslaçaram-se os dois componentes desse modelo (a democracia e o liberalismo) que pareciam ser os pilares desse regime. A eclosão de governos que usam a democracia apenas pelos aspectos procedimentais e não respeitam as liberdades individuais e das minorias, ou os liberalismos autocráticos, que situam a

individualidade e a iniciativa privada no fulcro, descurando os aspectos da comunidade, não atendendo às demandas sociais e esmagando as instituições de controle do poder abusivo dos governantes, recebem formato em diversas latitudes e longitudes.

Como exprimem Levitsky e Ziblatt (2018, p. 84),

Na maior parte das vezes, o ataque à democracia começa devagar. Para muitos cidadãos, pode, a princípio, ser imperceptível. Afinal, continua a haver eleições. Os políticos de oposição continuam a ter representação nas assembleias. Os jornais independentes ainda circulam. A erosão da democracia tem lugar aos bocadinhos, muitas vezes com passinhos de bebê. Cada passo individual parece ser pequeno; nenhum parece ameaçar verdadeiramente a democracia. Na verdade, as medidas governamentais para a subversão da democracia possuem muitas vezes uma capa de legalidade: são aprovadas pelos parlamentos ou consideradas constitucionais pelos tribunais superiores. Muitas delas são adotadas a coberto do cumprimento de objetivos públicos legítimos, e até louváveis, como o combate à corrupção, a «limpeza das eleições», a melhoria da qualidade da democracia ou o reforço da segurança nacional.

A democracia é um regime caracterizado por tensões sucessivas e de uma certa complexidade processual. Sob tais circunstâncias, está suscetível a receber ataques de várias modalidades e por meio de muitos dos seus componentes e instituições. Cooptar ou fazer reféns as instituições de controle, utilizar o aparelhamento das instituições contra seus adversários políticos, arregimentar ou calar a mídia, perpetuar-se no poder por meio das mudanças disruptivas das regras do jogo ou utilizar-se do sistema de exceção para violar ou sub-rogar direitos são estratégias que visam a erodir a democracia.

Os populismos tendem a instalar-se como resposta às dificuldades das sociedades e das pessoas e, com bastante recorrência, transformam-se em autocracias. Os autoritarismos existem há muito tempo, mas quase sempre foram atirados para os bordos da política partidária de extrema esquerda ou longínqua direita. Avançaram agora para a ribalta, aproveitando o momento em que o fosso entre a vida real e as instituições da democracia liberal aumentou.

Os liberalismos foram paulatinamente incorporados ao ideal democrático. A ideia de democracia experimentou, ao extenso dos séculos, uma evolução que passa da participação de alguns no governo da comunidade para compartilhar, alargada e inclusivamente, mediante representação, que continua a admitir mecanismos de participação direta. Os dois conceitos foram unidos, o que significava juntar ideias como liberdade e igualdade, pessoas e sociedade, felicidade pessoal e bem-estar coletivo. Todavia, nas últimas décadas e por diversas razões, apareceram regimes que, dissociando as expressões, seguiam um rumo no qual é possível encontrar apenas escassos elementos de um dos termos e com ênfase máxima no outro elemento. Entende-se que essas democracias iliberais, ou os liberalismos autoritários, estão intimamente relacionadas a uma evolução na sociedade, na ciência e nos distintos subsistemas

sociais. Esse crescimento não foi acompanhado de uma renovação correspondente das categorias políticas. Sem dúvida, os sistemas políticos não estão habilitados a gerir a crescente complexidade do mundo nem a responder aos novos anseios dos cidadãos.

Pela lei da “variedade necessária”<sup>14</sup>, de Ashby (1958), sabe-se que os sistemas complexos só se fazem mais simples por ações complexas. Portanto, as teorias simplistas de resposta a uma denominada “crise da democracia” não funcionam. É necessária uma nova teoria democrática, que terá, com certeza, de se enraizar em uma nova ideia de poder e de cidadania.

O pretexto da ascensão dos autoritarismos é associado aos populismos emergentes. De fato, os populismos aparecem com doutrinas antiliberais e antielitistas, mas também antidemocráticas. Na medida em que recusam os controles das instituições, recusam os mecanismos deliberativos e transformam o líder em representante único e válido da vontade popular. Com essas características de Poder Executivo dominante e sem freios institucionais, facilmente o populismo é suscetível de transformar-se em um sistema autoritário (Müller, 2016).

Sobretudo com maior força em 1945, mas com início já nos anos 30 do século XX, apareceram, na América Latina, talvez os modelos passíveis de serem considerados os primeiros regimes populistas da História (Zuquete, 2022). O Velasquismo (Equador), o Peronismo (Argentina) e o Vargasismo (Brasil), tendo aspectos específicos, partilharam características comuns, como são exemplos a mobilização das massas contra as elites, o endeusamento dos líderes e a invocação do povo como entidade abstrata de que o líder diz estar ao serviço. Paradigmática é a frase atribuída a José Maria Velasco Ibarra: “Eu fui o servo do povo”. Assim também é constituída a expressão usada na carta de Getúlio Vargas (1954, p. 1), quando do autocídio, em 24 de agosto de 1954: “Eu fui o escravo do povo”.

O papel central dos líderes, nos regimes autoritários, é evidente até pelos nomes com os quais se costumam designar esses regimes. Os mais conhecidos e estudados são o da Alemanha nazi e o stalinismo (URSS), classificados como totalitarismos; mas, também, o regime autocrático espanhol, liderado por Franco (Franquismo), e por Salazar em Portugal (Salazarismo); ou o Maoísmo para a China de Mao-Tsé-Tung, mesmo considerando as especificidades de cada um desses regimes. Sublinhe-se, entretanto, que já no século XXI existem muitos regimes classificados como autoritários, a exemplo do Azerbaijão, de Ilham

---

<sup>14</sup> Essa lei da cibernética afirma que a estabilidade de um sistema depende da sua adaptação constante a condições variáveis.

Aliyev, da Bielorrússia, de Aleksandr Luposhenko, da Rússia, de Vladimir Putin, e mesmo de países da União Europeia, como a Hungria, de Órban, e a Polónia, de Kaczyński<sup>15 16</sup>.

A legitimidade desses regimes também é explicável pela influência de suas facetas carismáticas, como mencionado por Weber (1982b). Dessa maneira, os líderes carismáticos e populistas parecem confundir-se. Nos anos 1960, apareceu na América Latina um autoritarismo não personificado, chamado autoritarismo burocrático-militar (O'Donnell, 1999). Tal regime foi apoiado com e pelas instituições militares, na contextura de um Executivo rotativo e formado pelas altas patentes militares, como ocorreu, inicialmente, no Brasil e na Argentina, logo após no Chile e no Uruguai, e, mais tarde, na Grécia, na região Ásia-Pacífico e no Norte de África e Médio Oriente.

Um autoritarismo *sui generis* é o da República Popular da China, que se define, segundo sua Constituição de 1982 (alterada em 2004), como um “estado socialista sob a ditadura democrática popular liderada pela classe trabalhadora”, e que atribui o governo do País não a uma certa personalidade, mas a um partido: o Partido Comunista chinês (República Popular da China, 1982).

Os regimes autoritários têm, muitas vezes, constituições, mas elas são, normalmente, apenas palavras em uma folha de papel, como disse Lassale (1993; 2002), constituições meramente semânticas (Loewenstein, 1965) ou de fachada (Sartori, 1962). Com efeito, somente é possível examinar a autocracia de um dado regime estudando sua prática política, e não a letra constitucional, sendo fundamental comparar a prática com o texto, verificando as discrepâncias.

É de se notar, entretanto, que a própria letra constitucional é capaz de encerrar em si elementos ideológicos antidemocráticos e autocráticos. É o caso das Constituições do Irã, do Egito e da Hungria, que arvoram religiões (islâmica nos dois primeiros casos e cristã no terceiro) como fundamento das leis, sem reconhecerem a diversidade de etnias e de religiosidades no próprio espaço nacional. Outro formato constitucional antidemocrático é o de preferências raciais ou étnicas (caso da Constituição sul-africana) ou a referência, na letra constitucional, a episódios míticos sobre essa nação<sup>17</sup>.

No regime autocrático, eleger nem sempre é escolher. Não basta existirem eleições, é necessário que sejam competitivas. Tal competitividade pode ser impedida ou cerceada de maneiras diversas. O sistema de partido único é uma das maneiras de reduzir ou suspender a

---

<sup>15</sup> Considera-se a Coreia do Norte não uma autocracia, mas um Estado Totalitário.

<sup>16</sup> Ver o estudo Dictatorship Countries (World Population Review, c2024), de 2023.

<sup>17</sup> Destaque-se, porém, o fato de que as constituições teocráticas ou étnicas não são necessariamente antidemocráticas, como se pode ver pela democrática Carta sul-africana.

competitividade, mas, mesmo em um sistema pluripartidário, um partido que domine a vida política, social, econômica e midiática do Estado não vai deixar que haja uma competição real e com autêntica possibilidade de alternância no poder. Muitos regimes autoritários mantêm o pluripartidarismo de fachada, mas diversos mecanismos (como leis eleitorais, restrições várias, *gerrymandering*<sup>18</sup> etc.) impedem o funcionamento na prática sociopolítica.

Registe-se, como já comentado, que o populismo quase sempre se mostra como uma “antecâmara” do autoritarismo. Um líder populista no poder é habilitado a capitalizar sentimentos *anti-establishment*, tentando assegurar sua permanência no poder<sup>19</sup>, controlando os *media*, capturando os mecanismos institucionais de controle, alterando leis constitucionais e manipulando as eleições, tudo sob a umbela de uma pretensa legalidade democrática.

As leis são mudadas para dar cobertura àquilo que autoritariamente se quer acobertar como ato legítimo, colocando-se, de propósito, uma confusão entre legitimidade e a ideia de legalidade. Se a lei não agrada para os objetivos pretendidos, muda-se a lei. Desse modo, o Direito deixa de o ser para se transformar em um mero mecanismo de controle da sociedade.

As palavras de Manuel Gonçalves Barbosa (2022, p. 296) enquadram o populismo nos seus propósitos e práticas:

O populismo, na sua diversidade de manifestações políticas, não é apenas um grito de protesto contra as elites, contra os denominados traidores do povo e usurpadores do poder, embora este elemento *anti-establishment* faça parte da sua retórica. “É também uma ideia e uma prática de como a democracia devia funcionar” (FINCHELSTEIN, 2019, p. 13), ou seja, uma perspectiva normativa acerca da democracia, do seu entendimento e da sua implementação. Essa perspectiva, visando uma suposta “regeneração democrática” (ROSANVALLON, 2020, p. 37), torna-se manifesta quando o populismo chega ao poder e põe em prática a sua forma específica de gerir e conduzir a sociedade: a “governamentalidade populista”. Ao introduzir esse conceito tivemos como objetivo mostrar duas vertentes estreitamente associadas do populismo: por um lado, a transformação dos princípios basilares da democracia no sentido da sua desfiguração e desvirtuamento, quer relativamente à noção de povo, quer no que concerne as noções de representação e maioria; por outro, e ensaiando uma *démarche* inovadora, quisemos identificar, nessa mudança de significados dos princípios democráticos, a sua “performatividade pedagógica”, as suas aspirações e as suas traduções em termos de atitudes, discurso, cultura cívica e comportamentos de signo populista.

<sup>18</sup> *Gerrymandering* é um modo de definir a área dos distritos eleitorais de um território para obter vantagens no número de representantes políticos eleitos, em especial, nos locais onde se utiliza o sistema eleitoral majoritário com voto distrital. Também é empregado para favorecer ou prejudicar um determinado grupo étnico, linguístico, religioso, social ou político-partidário.

<sup>19</sup> A oposição ao regime autoritário, sobretudo na África e na América Latina, foca-se muito na limitação de mandatos presidenciais. Os líderes autoritários tentam, por sua vez, alterar estas limitações constitucionais, por vezes com a utilização abusiva de interpretações constitucionais.

Já consoante Nadia Urbinati (2019, p. 33, tradução nossa)<sup>20</sup>,

Populismo expressa duas coisas ao mesmo tempo: a denúncia de exclusão, por um lado, e a construção de uma estratégia de inclusão por meio da exclusão. Constitui, assim, um sério desafio à democracia constitucional, dadas as promessas de redistribuição que esta inevitavelmente faz, quando se declara um governo baseado na igualdade de distribuição do poder pelos cidadãos.

Ora, realça-se a noção de que a inclusão e a exclusão constituem operações-chave da ordenação jurídica e da autoridade, condicionando todo o ordenamento jurídico de determinado espaço (Lindahl, 2022). Na verdade, caso “incluo” pelo emprego da “exclusão”, “categorizo” pela negativa e “construo” núcleos dos “de fora”, correndo o risco de aumentar as desigualdades de tratamento.

As constituições resultantes de processos revolucionários têm “caminhos democráticos” diferenciados. Uma mudança constitucional revolucionária é sempre um fato político-jurídico radical, já que rompe com o *status quo* e inaugura mais um tempo político<sup>21</sup>. Muitas revoluções resultaram em ferozes regimes ditatoriais, como o jacobinismo francês ou o regime bolchevique da URSS (Arato, 2016), mas uma nova constituição que se segue a um regime autoritário traz um regime democrático, como o caso da Lei Básica Alemã de 1949, da Constituição italiana de 1947 ou da japonesa de 1946.

No século XXI os sinais são contraditórios quanto à evolução e à consolidação dos regimes democráticos (Diamond; Plattner; Walker, 2016) com avanços antidemocráticos em casos como o da Turquia e de vários países resultantes da desagregação das URSS (Bielorrússia e Armênia, por exemplo), bem como da Polônia, da Hungria e da Venezuela, para indicar alguns exemplos.

A evolução para sistemas não democráticos percorre diversos caminhos. Os poderes emergenciais ou de exceção são passíveis de ser (embora não necessariamente) um dos “trampolins” para que o Poder Executivo se sobreponha a todos os outros (Ferejohn; Pasquino, 2004). São evidentes as diferenças entre as transições constitucionais para as democracias e as transmutações constitucionais para regimes autoritários. Nas primeiras, é notória a importância conferida aos direitos individuais, sobretudo dos mais vulneráveis e das minorias, e à liberdade de expressão.

<sup>20</sup> “Populism expresses two things at the same time: the denunciation of exclusion, on the one hand, and the construction of a strategy of inclusion by means of exclusion (of the establishment). It thus poses a serious challenge to constitutional democracy, given the promises of redistribution that the latter inevitably makes when it declares itself to be a government based on the equal power of the citizens” Nadia Urbinati (2019, p. 33).

<sup>21</sup> Caso paradigmático dessa situação é a Revolução Francesa de 1791.

Lamounier (1999) expressa que muitos casos de regimes autoritários e totalitários não teriam existido caso tivessem sido executadas mudanças institucionais adequadas e caso houvesse sido aplicado um “esforço político consciente”. O autor relata o caso brasileiro como um exemplo, em que um golpe militar derrubou o presidente João Belchior Marques Goulart em 1964 e, mais de 20 anos depois, começou a se abrir uma “janela democrática”<sup>22</sup>, ensaiada pelo próprio regime.

No entanto, convém que não se esqueça que a abertura democrática, mesmo admitindo-se uma certa flexibilidade do poder vigente, foi catapultada pelos protestos e resistências populares, e muito catalisada pela resiliência das instituições. O certo é que a viragem democrática brasileira se deu por via das eleições, afastando-se das experiências de países como Grécia, Espanha e Portugal, que tiveram revoluções democráticas. Importantes reflexões sobre essa matéria foram realizadas por variados autores, dos quais se destacam Francisco de Oliveira – conhecido por Chico de Oliveira –, sociólogo a advogar que o problema do Brasil é uma contínua reposição do arcaico pela própria modernidade<sup>23</sup>; Maria Benevides, socióloga e politóloga que se dedicou a estudar a história de várias figuras da ditadura e os problemas da cidadania durante a ditadura; e, entre muitos outros, Rene Dreyfuss, historiador e cientista político uruguaio, que, na sua tese de doutorado, intitulada *1964. A conquista do Estado. Ação Política, Poder e Golpe de Classe*, analisa as forças sociais que emergiram, nessa altura, no Brasil.

Conceitos como democracia, populismo e autoritarismo, dentre outros, são de evidente importância para entender, de um ponto vista histórico, jurídico e político (assunto da próxima seção), o surgimento e a implantação das Constituições brasileiras de 1967 e de 1988, bem como suas implicações para a evolução do sistema político do País. De fato, o populismo desempenhou um papel significativo na política brasileira ao longo do século XX, particularmente durante a Era Vargas (1930-1945 e 1951-1954) e no período pós-Vargas. O populismo, com retórica simplificada e apelo às massas, influenciou as políticas e os líderes da época, moldando tanto a atmosfera política quanto as expectativas da população. O entendimento do populismo ajuda a compreender os movimentos políticos que levaram à promulgação das Constituições de 1967 e de 1988, assim como suas implicações à democracia e à participação popular. Já o autoritarismo foi uma característica proeminente do regime militar que governou o Brasil de 1964 a 1985. Durante esse período, as liberdades civis foram restringidas, os direitos políticos foram suspensos e houve uma concentração significativa de

<sup>22</sup> Comumente designada por “Abertura”.

<sup>23</sup> Tese central do seu livro, *Crítica à Razão Dualista: o Ornitorrinco* (Oliveira, 2003).

poder nas mãos dos militares. O entendimento do autoritarismo é crucial para contextualizar as circunstâncias que levaram à promulgação da Constituição de 1967, a qual consolidou o regime militar no poder. Além disso, a rejeição do autoritarismo e a busca pela restauração da democracia desempenharam um papel determinante na elaboração da Constituição de 1988. Tanto a Constituição de 1967 quanto a de 1988 foram promulgadas em momentos de transição política no Brasil. A de 1967 ocorreu durante o regime militar, após o golpe de 1964; enquanto a de 1988 marcou o fim da ditadura militar e o retorno à democracia. Compreender o conceito de democracia é essencial para analisar como essas Constituições refletiram ou desafiaram os princípios democráticos. A Constituição de 1988, em particular, é conhecida por ser uma das mais democráticas da história brasileira, enfatizando os direitos individuais, a participação popular e os mecanismos de controle e equilíbrio entre os poderes.

### **3 AS CONSTITUIÇÕES DE 1967 E DE 1988 NO SEU MOMENTO HISTÓRICO-JURÍDICO-POLÍTICO**

Partindo da observação histórica, jurídica e política das Constituições brasileiras, em sua forma comparativa, o objetivo do capítulo é analisar de que forma o tempo político foi capaz de interceder na relação e nas estruturas de poder para compreender o funcionamento do desenho institucional.

No contexto histórico, é fundamental entender os eventos e as condições sociais, políticas e econômicas que influenciaram a redação das Constituições. Os registros, os debates e as atas das assembleias constituintes ou dos órgãos legislativos responsáveis pela elaboração das Cartas são reveladores das preocupações e objetivos dos seus redatores, além das divergências políticas e jurídicas que moldaram o texto final. Também a análise da doutrina jurídica produzida durante o período de elaboração da Constituição, sem dúvida, auxilia na compreensão do pensamento jurídico predominante na época.

Identificar precedentes históricos relevantes auxilia a entender como certos princípios e instituições foram desenvolvidos à extensão do tempo, contribuindo para o exame analítico da constituição. Assim, configurou-se fundamental proceder à análise dos momentos históricos, jurídicos e políticos de cada uma das Cartas Maiores.

#### **3.1 CONSTITUIÇÕES: ESPAÇO TEMPO E INTERPRETAÇÃO**

A hermenêutica está associada, na sua origem, ao estudo da Bíblia, principalmente ao Velho Testamento e aos pontos suscitados ao tempo da tradução desse texto sagrado cristão da língua judaica para o grego. Então, hermenêutica está associada à leitura e à interpretação. O termo “hermenêutico”, entretanto, não é sinônimo de “interpretação”, já que procura estabelecer os parâmetros à interpretação (Maximiliano, 1998). Autores como Dilthey e Gadamer conduziram a hermenêutica para a Modernidade, com as abordagens da importância da objetividade, enquanto Eliade e Ricœur a empregaram nos seus estudos de Filosofia. Acentua-se, entretanto, que foi Ricœur, nas últimas décadas do século XX, que concedeu maiores contributos para uma codificação da hermenêutica moderna (Ricœur, 1988; 1999), a qual incorpora elementos do estruturalismo, da psicanálise e da fenomenologia.

Todas as ciências sociais usam técnicas de interpretação hermenêutica, incluindo o Direito e a Política<sup>24</sup>. No caso das constituições (e das leis em geral), é de se realçar que a hermenêutica concede aos magistrados uma missão especial: o Direito é modificado sem que o texto que o suporta seja mudado – aquilo que alguns autores designaram como “mutação constitucional”. Investigadores como Paul Laband (1901) e Georg Jellinek (1991) defenderam a instituição de controle de constitucionalidade como meio de impedir abusos dos detentores do poder público, que mudavam informalmente a Constituição alemã do II Reich, no fim do século XIX. Nas suas reflexões sobre o assunto, Jellinek (1991, p. 7, tradução nossa) conceitua:

Por reforma da Constituição entendo a modificação dos textos constitucionais produzidos por ações voluntárias e intencionais. E por mutação da Constituição, entendo a modificação que deixa seu texto intacto sem alterá-lo formalmente que é produzida por fatos que não precisam ser acompanhados da intenção, ou consciência, de tal mutação.

Saliente-se que, nessa definição, apenas tem sentido referir-se à mutação constitucional quando a alteração do sentido não provoca uma alteração do próprio texto. As interpretações em relação às leis humanas aprofundam-se com a complexidade das sociedades, que provocam mais dúvidas quanto à aplicação da lei, além de frequentemente aparecem situações novas. Uma lei é capaz de mudar pela via de uma alteração de percepção social que transforma o sentimento de obrigação em relação a ela à extensão do tempo. Essa variação é lenta e gradual, mas outro tipo de mudança, mais rápida, ocorre exatamente por via da interpretativa. A autoridade que faz essa mudança interpretativa tem sede, difusamente, em todo o sistema político, mas guarda uma posição proeminente no Poder Judiciário.

Convém salientar que a atividade interpretativa não começou no século XX, mas foi nesse tempo que o Poder Judiciário se consolidou como intérprete, por excelência, muito por via da instituição dos tribunais constitucionais europeus que se tornaram habituais nos arranjos constitucionais (Cattoni, 2004). Todas as leis precisam ser interpretadas para que sejam aplicadas, e isso exige uma ressignificação contínua delas. Normalmente, esse ressignificado é realizado em um quadro da literalidade da própria lei, mas, quando se afasta dela, costuma justificar-se a interpretação na base de uma “vontade primordial do legislador” (a chamada *mens legis*) ou nos princípios gerais e fundamentais do Direito. A intervenção judicial na

---

<sup>24</sup> Aqui não se entra em aspectos da retórica, os quais, muitas vezes, estão atrelados à hermenêutica, mas não fazem parte do seu objeto, pelo menos diretamente. A retórica costuma ser mostrada como a arte do convencimento por via do discurso.

interpretação das leis tem evidentes contornos políticos, e essa atividade judicial assenta, em muito, mas não exclusivamente, em uma percepção social de legitimidade.

As obras de Heidegger (2004; 2008) do início do século XX e, mais tarde, as de Gadamer (1989), em 1960, estabeleceram-se como uma “virada” na aplicação da hermenêutica jurídica<sup>25</sup>, ultrapassando a hermenêutica dedicada a temas metafísicos e subjetivistas. O esquema analítico, antes proposto pela hermenêutica, de compreender-interpretar-aplicar, é superado pela ótica da interpretação, como um sentido que o texto sempre tem e em qualquer circunstância, resultante de uma fusão de substratos que o intérprete utiliza.

Passa-se, então, a considerar, pela hermenêutica jurídica, a ideia de que entre o texto jurídico e o seu sentido há uma distância ontológica que a interpretação tenta ultrapassar para estabelecer esse sentido, que é, afinal, a “norma jurídica”. Essa interpretação, porém, não autoriza o intérprete a dar sentidos ao seu bel-prazer.

Para Lênio Streck (2017, p. 1, grifo no original),

Nesse sentido, a afirmação de que o “intérprete sempre atribui sentido (*Sinngebung*) ao texto”, nem de longe pode significar a possibilidade de este estar autorizado a atribuir sentidos de forma arbitrária aos textos, como se texto (lei) e norma (sentido atribuído) estivessem separados (e, portanto, tivessem existência autônoma). Como bem diz Gadamer, quando o juiz pretende adequar a lei às necessidades do presente, tem claramente a intenção de resolver uma tarefa prática (veja-se, aqui, a importância que Gadamer dá ao programa aristotélico de uma *praktische Wissenschaft*). Isso não quer dizer, de modo algum, que sua interpretação da lei seja uma tradução arbitrária. Portanto, ficam afastadas todas as formas de decisionismo, discricionariedade e teses como “a interpretação do Direito é um ato de vontade”. O fato de não existir um método que possa dar garantia a correção do processo interpretativo – denúncia presente, aliás, já no oitavo capítulo da *Teoria Pura do Direito* de Hans Kelsen – não autoriza o intérprete a escolher o sentido que mais lhe convém, o que seria dar azo à discricionariedade, característica do positivismo. Sem textos, não há normas. A vontade e o conhecimento do intérprete não permitem a atribuição arbitrária de sentidos, e tampouco uma atribuição de sentidos arbitrária. Afinal, e a lição está expressa em Verdade e Método (*Wahrheit und Methode*), se queres dizer algo sobre um texto, deixe que o texto te diga algo.

Considera-se que a Política<sup>26</sup> tem um substrato material, mas também guarda outro, atinente a significados que assentam nas palavras e ficam registados em diversos suportes, como livros, filmes, áudios etc. Ora, em uma perspectiva arendtiana (Arendt, 1999; 2008; 2013), a diversidade de discursos na *pólis* e a demanda constante dos seus significados constituem o cerne da vida política. Aliás, é exatamente a heterogeneidade de interpretação dos fatos que conforma a Política, em geral, e a democracia, em particular.

<sup>25</sup> Casos das obras *Sein und Zeit*, de 1927, de Heidegger, e *Wahrheit und Methode*, de 1960, de Gadamer.

<sup>26</sup> Seja expresso que, nesta obra, utiliza-se o termo “Política” com letra inicial maiúscula para designar a disciplina Ciência Política ou a *Polity* no sentido dado pelos investigadores ingleses.

Será a interpretação constitucional apenas um problema de adequação da sua efetividade? Häberle (*apud* Coelho, 1998) exprime que as normas constitucionais são interpretadas, também, por quem as vive na prática. Esta é a razão por que Häberle defende uma interpretação constitucional alargada:

A interpretação constitucional republicana aconteceria numa sociedade pluralista e aberta, como obra de todos os participantes, em momentos de diálogo e de conflito, de continuidade e de descontinuidade, de tese e de antítese. Só assim, entendida como ordem jurídica fundamental do Estado e da sociedade, a carta política será também uma Constituição aberta, de uma sociedade aberta e verdadeiramente democrática. (Häberle *apud* Coelho, 1998, p. 159).

Neste ponto, registra-se a crítica schmittiana (Schmitt, 2007b; 2011) à democracia liberal. Aquilo a que, por vezes, chama-se constitucionalismo abusivo, democracia iliberal e sustento da justificação das ações políticas apenas pela juridificação da decisão está contido, mais ou menos explicitamente, no pensamento de Carl Schmitt (2011)<sup>27</sup>, e é, contemporaneamente, chamado à discussão política. Sobre essa “não-relação” entre democracia e liberalismo, em 2020, o presidente da Hungria proferiu um discurso antiliberal na Câmara de Deputados do seu país, com as seguintes palavras:

A doutrina de que “a democracia só pode ser liberal” – esse bezerro de ouro, esse fetiche monumental – foi derrubada. Agora só precisamos esperar a poeira baixar. Parece que partidos e movimentos políticos conservadores e democratas cristãos podem finalmente escapar do abraço mortal dos liberais. Declarações como “não existe democracia iliberal” estão agora sendo registradas no livro da estupidez política. Os pensadores políticos conservadores finalmente reuniram coragem e estão usando uma clareza de pensamento que supera até mesmo a elegância do raciocínio matemático para provar que o liberalismo e o conservadorismo representam duas posições irreconciliáveis na teoria política. Eles mostraram as falhas dos argumentos daqueles que querem arrastar o conservadorismo para a grande tenda do liberalismo. Para dizer com carinho, erros são cometidos por aqueles que afirmam que a separação dos poderes, as liberdades civis e políticas, a proteção da propriedade privada e a governança dentro de limites – significando o estado de direito – só pode ser concebido dentro dos limites intelectuais do liberalismo, e só pode ser implementado através da democracia liberal. Claro que também conhecemos húngaros que resolveram esse quebra-cabeça, mas perceberam como é muito mais agradável receber tapinhas nas costas em Bruxelas e sorrisos amigáveis de reconhecimento em salões

---

<sup>27</sup> Realce-se que Schmitt critica o liberalismo e o parlamentarismo por acreditar que estes sistemas promovem um pluralismo que dilui a autoridade e a eficácia do estado. Ele defende uma forma mais decisiva e menos processual de governança, o que pode levar a práticas de democracia iliberal, onde a vontade do líder ou do partido dominante se sobrepõe aos mecanismos e garantias tradicionais da democracia liberal. Refere ainda, o autor, que a decisão política está no cerne da soberania e não pode ser totalmente subsumida às normas jurídicas. Na verdade, para Schmitt, o soberano é aquele que decide em situações de exceção. Ou seja, o poder soberano não se submete às normas jurídicas estabelecidas, mas tem a capacidade de suspender a ordem legal em nome da preservação do Estado. Essa ideia pode ser utilizada para justificar ações políticas que ultrapassam os limites constitucionais sob o pretexto de uma crise ou emergência, o que é uma característica do constitucionalismo abusivo.

liberais mornos do que se amontoar como ovelhas negras em casa em Budapeste. (ORBÁN, 2020, p. 1-2, tradução nossa)<sup>28</sup>.

Tal posicionamento recupera, aliás como é defendido em todo o texto de Orbán (2020), o deslçamento entre a democracia e o liberalismo referido neste ensaio, e que exige uma determinada concepção e uma leitura interpretativa de constituição, que muito se aproxima da de Carl Schmitt.

Canotilho (1982) adota um posicionamento no sentido de dissolver as normas constitucionais na interpretação e na política. Para esse autor, a interpretação constitucional tem uma multiplicidade de métodos a usar e um conjunto de critérios, como são exemplos opções filosóficas, metodológicas, entre outras.

O cerne da interpretação de qualquer lei é sua posição perante o caso concreto. De fato, na interpretação diversos elementos estão em jogo, tanto do lado do texto como da banda de quem interpreta. É nesse sentido que Inocêncio Mártires Coelho (2017) afirma, como constitutivo do significado das normas do Direito, de um modo geral, as situações vividas concretamente. Quer-se dizer, então, que a interpretação da lei ocorre sempre quando da sua aplicação. Tal ocorrência provoca uma certa justaposição entre interpretação e aplicação, mesmo quando as normas são interpretadas abstratamente.

É claro que tal abordagem é capaz de conduzir ao questionamento referente à possibilidade de uma determinada norma legal, notadamente uma constitucional, ter interpretações diferentes, conforme sua aplicação concreta.

Quando se exprime que a interpretação tem uma certa dependência do tempo e do espaço, revela-se estar ela sujeita a fatores diversos que mudam com o tempo e com o espaço. Ou, também, expressa-se que sua aplicação depende, de certa maneira, do tempo e do espaço em que a norma está a ser aplicada. Sendo assim, as influências do espaço e do tempo em todos os subsistemas sociais (políticos, econômicos, culturais etc.) são muito importantes na forma

---

<sup>28</sup> “The doctrine that ‘democracy can only be liberal’ – that golden calf, that monumental fetish – has been toppled. Now we only need to wait for the dust to settle and we will not only know it, but also see it. It seems that conservative and Christian democratic parties and political movements can finally escape from the deadly embrace of the liberals. From whatever heights they are declared, statements such as ‘there is no such thing as illiberal democracy’ are now being recorded in the book of political stupidity. Conservative political thinkers have finally summoned up courage, and are using a clarity of thought which even surpasses the elegance of mathematical reasoning to prove that liberalism and conservatism represent two irreconcilable positions in political theory. They have shown the flaws in the arguments of those who want to drag conservatism into the big tent of liberalism. To put it kindly, errors are committed by those who claim that the separation of the branches of power, civil and political freedoms, the protection of private property and governance within boundaries – meaning the rule of law – can only be conceived within the intellectual confines of liberalism, and can only be implemented through liberal democracy. Of course we also know Hungarians who have solved this puzzle, but have realised how much more pleasant it is to gather pats on the back in Brussels and friendly smiles of acknowledgement in lukewarm liberal salons than to huddle like black sheep at home in Budapest” (Orbán, 2020, p. 1-2).

como pressionam esses subsistemas. Manuel Castells (1999, p. 413-414), a propósito da sociedade de informação, assim se posicionou em relação ao espaço e ao tempo:

Um axioma fundamental desta investigação é que o tempo e o espaço não podem ser entendidos independentemente da ação social. Dessa forma, temos de definir, em nível geral, o que é espaço do ponto de vista das práticas sociais; depois, deveremos identificar a especificidade histórica das práticas sociais, por exemplo, as da sociedade informacional que é a base do surgimento e consolidação de novas formas e processos espaciais.

Do ponto de vista da teoria social, espaço é o suporte material de práticas sociais de tempo compartilhado. [...] Por práticas sociais de tempo compartilhado, refiro-me ao fato de que o espaço reúne essas práticas que são simultâneas no tempo. [...]

Mas é essencial que separemos o conceito básico de suporte material de práticas simultâneas da noção de contiguidade, a fim de justificar a possível existência de suportes materiais de simultaneidade que não dependam de contiguidade física, visto que é exatamente este o caso das práticas sociais predominantes na era da informação.

Note-se, entretanto, que o espaço é produzido em três dimensões distintas, embora equivalentes em valor: percepção, concepção e vivência, de modo que por outra vertente o espaço está sempre ligado ao tempo (Lefebvre, 2000). Em Henri Lefebvre (1966; 2000), o espaço não é apolítico, mas um aspecto concreto da organização social.

O espaço e o tempo são, pois, contingências dos subsistemas sociais. O espaço é um lugar, e na política é um lugar público. O conceito de lugar tem duas conceituações básicas: uma com arrimo na dialética marxista, e outra, a que interessa mais aqui, na geografia humanista (Leite, 1998). Nesta abordagem, a definição de lugar ultrapassa o aspecto geográfico, e centra-se no lugar como *locus* das interações e experiências humanas. O lugar é multidimensional, porque é um espaço social, biológico, político, simbólico etc. O lugar é um espaço com dimensões que contextualizam o exercício da Política. O espaço e o tempo fornecem, desse modo, grande parte do contexto que condiciona a interpretação do Direito e o exercício da Política; é algo que se designa como o contexto político-legal, no qual o meio contingencial, definido por diversificadas variáveis, condiciona o poder e enquadra os aspectos legais da sociedade.

A criação das Cortes Constitucionais, sobretudo no modelo das cartas europeias, sublinhou as tarefas políticas do Poder Judiciário, dando-lhe maior protagonismo. Reflete-se, entretanto, na ideia de que tal protagonismo está diretamente ligado a uma alteração importante que se foi dando no articulado das constituições. As cartas constitucionais começaram a privilegiar, cada vez mais enfaticamente, um caráter principiológico. Exprime-se, com isso, que passaram a ser mais programáticas e abrangentes, tornando-se mais orientadoras, com parâmetros mais rígidos de atuação, tanto formal como estruturalmente. Tal mudança, quanto

ao Brasil, esteve muito relacionada à introdução, nas Constituições, de princípios metajurídicos, sobretudo relacionados ao Estado de Bem-Estar e direitos sociais e econômicos. Desse modo, o Direito Constitucional ficou cada vez mais atrelado à aplicação da própria Lei Constitucional e, portanto, a um aspecto de interpretação e aplicação em casos concretos. Também nesse sentido, o Direito mais se aproximou da Política, já que o problema expresso amiudadamente é o seguinte: como o poder político deve concretizar as normas prescritas constitucionalmente, em um determinado contexto social e econômico?

Isso tudo transporta um problema atual que corresponde ao imbricamento entre Direito e Política: a judicialização da Política e a politização do Judiciário.

É normal entender que o Poder Judiciário aplica o Direito expresso pelo Poder Político, no entanto, tal entendimento reduz o Direito a um enunciado de normas. O Poder Executivo, nesta visão, juntamente ao Legislativo, tem uma atuação política, mas o Judiciário deve se manter neutro politicamente. É dessa maneira que se entende como judicialização política a troca desses papéis, quando o Judiciário toma para si um papel político. Isso levaria o Poder Judiciário a exorbitar seu trabalho de intérprete para passar a ser um legislador positivo. Alguns autores, a exemplo de Freeman (1994), não aceitam, todavia, que essa inversão esteja de fato a ocorrer.

Considera-se que tais pontos implicam uma atenção especial às relações entre Direito e Política, de maneira que seja analisada se a interpretação do texto constitucional está a serviço de determinado modelo político-econômico.

Já Celso Campilongo (2000) se reporta a um risco de fragmentação do Direito Constitucional, provocado pelo condicionamento de um modelo conjuntural, e, por isso, dentro de determinado espaço e certo tempo. A respeito desta “fragmentação constitucional” pelas normas asoberbadas pela Política e até pela Economia,

Vamos perceber que, entre nós, muitas vezes, a efetividade dos direitos fundamentais, o seu gozo efetivo ou a sua garantia jurisdicional, acaba sendo corrompida por alguma forma de intromissão política na gestão das coisas de Direito. Por alguma forma perversa de corrupção do código comunicacional do Direito [...] pelo código de comunicação da política [...], muitas vezes o que se percebe é um condicionamento político da atividade jurisdicional.

[...]

A representação política tem estruturas, funções e técnicas de atuação que não lhe permitem substituir ou suprir as deficiências e lacunas dos sistemas econômico e jurídico. A economia e o direito, por sua vez, operam em bases que não se confundem com as da política. É evidente a enorme relação entre estes sistemas. Mas isso não significa que um determine o outro. Política, economia e direito podem trocar prestações, mas nunca atuar com lógicas intercambiáveis. Dito de outro modo: os sistemas sociais particulares são funcionalmente isolados e, por isso, só podem ser autocontrolados e auto-estimulados. Só a política pode reproduzir o sistema político.

Quando o sistema político se confunde com os sistemas econômico e jurídico; quando há sobreposição de funções entre os sistemas; quando a diferenciação funcional encontra resistência em estruturas hierárquicas, o poder passa a Ter donos – como diz Raimundo Faoro – e a democracia transforma-se num lamentável mal-entendido – na crítica de Sérgio Buarque de Holanda. A democracia representativa só é realizável num contexto em que política, economia e direito são plenamente diferenciados. (Campilongo, 2000, p. 46-49)

Uma dificuldade expressa está em que, caso o controle de constitucionalidade seja concentrado em um tribunal, isso não afastará os cidadãos da participação sobre a interpretação e a aplicação das normas. No caso do Brasil, a Ação Declaratória de Constitucionalidade – ADC, instituída pela Emenda nº 3, de 1993 (Brasil, 1993a), frisa esse desiderato de concentrar no Supremo Tribunal Federal o papel de controle e interpretação da Constituição Federal de 1988<sup>29</sup> (Brasil, 1988).

O controle de constitucionalidade concentrado é atribuído apenas a um órgão. Chama-se, então, nesse caso, também de abstrato, porque intenta impugnar, perante o tribunal competente, uma lei passível de perder sua validade constitucional e, conseqüentemente, ser anulada com efeito *erga omnes*<sup>30</sup>. Já no sistema de controle difuso, qualquer juiz tem a capacidade de declarar a inconstitucionalidade incidental de qualquer lei ou ato normativo, tendo efeito, tal decisão, somente *inter partes*.

Consoante ressalta Calil Simão (2017, p. 126),

No controle difuso o reconhecimento da inconstitucionalidade de uma norma não a anula ou revoga, permanecendo, em tese, eficaz e aplicável aos demais casos [...] no controle difuso a constitucionalidade é analisada como questão prejudicial e não principal, o reconhecimento da constitucionalidade ou inconstitucionalidade de determinada lei não faz coisa julgada.

Voltando, porém, às relações próximas entre Direito e Política, a marcação de princípios no seu texto corre o risco de se tornar promessa à espera de concretização. Seria uma espécie de “declaração” que esperaria oportunidade de se concretizar. É certo que as constituições têm um aspecto de devir, de um certo dever-ser e, nesse sentido, possuir elementos utópicos. Isso é importante na constituição da comunidade e de uma nação, mas não constitui a base constitucional.

<sup>29</sup> Tal foi apoiado e ampliado pelas Leis nº 9.868/99 (Brasil, 1999a) e nº 9.882/99 (Brasil, 1999b). A origem desse tipo de controle se deu pela Emenda Constitucional nº 16, de 16 de dezembro de 1965, que atribuía ao Supremo Tribunal Federal a competência para processar e julgar ações de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual (art. 2º, k) (Brasil, 1965b). Note-se, porém, que apenas o Procurador Geral da República tinha legitimidade para propor tal ação.

<sup>30</sup> Indica que os efeitos de algum ato ou lei atingem a todos.

Hespanha (1993, p. 23) ressalta que a tipologia das leis mudou, do século XIX, de uma enumeração de direitos e deveres consignados, para uma função reguladora e simbólica. Segundo o autor, “muito frequentemente a lei é utilizada para enunciar de forma solene e propagandística as intenções do poder; um pouco independentemente de tais intenções serem realmente praticáveis ou de o poder tencionar levá-las à prática”. Isso significa que o poder político regula determinada situação concreta de maneira diferente do sentido emitido pelo Poder Judiciário. Já Vallinder (1994, p. 92) assinala que os Poderes Legislativo e Judicial têm dois modelos de decisão política. Enquanto o Judiciário procura “uma solução correta”, baseado na interpretação das leis, o Poder Legislativo tenta encontrar uma “solução politicamente aceitável”.

Pensa-se, no entanto, e chamando à colação o caso brasileiro, que o Poder Judiciário tem épocas de maior atividade e outras nas quais tem menos intervenção, dependendo do ambiente sociopolítico e econômico do meio envolvente. Normalmente, a intervenção judicial é efetuada em momentos de maior contração e polarização política, e é provocada pelos outros poderes ou, em alguns momentos, por movimentações de cidadãos.

Verifica-se, então, que o final do século XX expressou uma jurisprudência principiológica<sup>31</sup> (Sarmiento, 2009). Nesse entendimento, os problemas devem ser resolvidos pelo Poder Político, mas a clarificação de princípios “deve ser decidida, em última instância, por cortes constitucionais, com base em argumentos de razão pública” (Barroso, 2010, p. 17). Essa visão vincula a magistratura às normas e não aos valores sociais dominantes.

A estrutura valorativa das Constituições foi, assim, cada vez mais dependente da interpretação. Pergunta-se: tal posicionamento, mais interpretativo e menos de aplicação, obriga a usar valores sociais que deem consistência aos conceitos da legislação? Reflete-se, no entanto, que o problema não está tanto em limitar a participação do Poder Judiciário no processo decisional, mas, antes, em estabelecer critérios que tornem essa intervenção proveitosa socialmente, e importante do ponto de vista do aprofundamento da democracia.

É relevante dizer que, na tradição jurídica brasileira, afirma-se como válida a constatação realista de que a soberania é a expressão do Poder Político, que não reconhece paralelo nos limites territoriais do Estado, e que se quer afirmar como equânime no plano internacional nas relações com outros Estados soberanos (Bonavides, 1995; Silva, 2014). Também é correto asserir que esse paradigma foi posto em causa por novos estudos interdisciplinares (integrando Sociologia, Antropologia e Direito), dando ascendimento à

---

<sup>31</sup> Pelo chamado neoconstitucionalismo.

doutrina da Nova Hermenêutica Constitucional, com base na força imperativa das normas de direitos humanos (Medeiros, 2011; Cambi, 2016). Ainda é correto assinalar, entretanto, que essa nova abordagem está em fase de transição, sendo mais visível no entendimento jurisprudencial dos tribunais superiores, com veemência nos julgados do Superior Tribunal de Justiça – STJ, do Tribunal Superior do Trabalho – TST e do Supremo Tribunal Federal – STF, do que nos juízos singulares (Sadek, 2004; Cambi, 2016).

Sendo a soberania à expressão do Poder Político, as tomadas de decisão desse Poder podem incorporar ou não os interesses dos distintos grupos e partidos políticos que tentam influenciar a formação da agenda política estatal, e, assim, garantir recursos financeiros para seus objetivos materiais, quer se trate das organizações com fins lucrativos, quer sociais, quer sejam as organizações da sociedade civil (Hill; Varone, 2009). Atendendo ou não ao *lobby* exercido sobre os responsáveis pela positivação jurídica das políticas públicas, o que se observa é um ato de poder, decorrente da vontade política da qual se reveste o conjunto de representantes eleitos, os quais, em tese, decidirão em conformidade com o interesse público (Hill; Varone, 2009; Bilhim, 2008).

Considerando o Brasil um país que adere ao princípio da legalidade e regido por um sistema representativo ladeado pelo Estado de Direito Democrático, o não cumprimento dos direitos sociais aos quais estão incumbidas as autoridades públicas representa uma distorção da imagem que o Estado assume em seu ordenamento jurídico, e, assim, dá sinais de uma ausência de participação social na condução da política nacional.

No quesito que cuida, especificamente, do poder político dos juízes no sistema anglo-saxão de Direito positivo, Ronald Dworkin (1985) suscita dois pontos quanto ao papel político dos juízes. Um deles se resume assim: as decisões dos juízes deveriam ser políticas? Em resposta a isso, Dworkin diz que, em sentido estrito, as decisões judiciais devem ser consideradas políticas porque, na mesma medida que levam aprazimento a certos grupos políticos, são passíveis de conduzir desagrado a outros. Esse fenômeno ocorre em razão da pluralidade de opiniões que integram o campo político da sociedade civil, exigindo do Estado o reforço coercitivo para que aqueles que se rebelam contra tal decisão sejam forçados a acatá-la. Ressalva, porém, que as decisões políticas, nesse sentido amplo, não devem refletir a vinculação pessoal dos juízes com os partidos políticos, mas de acordo com as regras e os princípios jurídicos que fazem parte da própria estrutura sociopolítica e jurídica na qual devem basear suas decisões.

No sentido estrito do termo “político”, Dworkin (1985) divide sua resposta de acordo com a consideração do sistema judicial britânico, bem como do estadunidense. Na Grã-

Bretanha, descreve que as cortes e os juízes não decidem com base em princípios políticos pessoais, mas com amparo em recursos técnico-legais, mesmo que isso imponha uma interpretação extensiva e contrária às disposições legais de determinados documentos jurídicos aprovados pelo Parlamento, de modo que sua função é interpretar e aplicar a lei. Assim, o caráter político dessas decisões está bem explícito em diversas posições. Vejam-se, a título de exemplo, os casos que tratavam de uma lei sobre discriminação racial, que não seriam aplicadas em clubes sociais particulares, e na criminalização de publicações de conteúdo pornográfico com base no crime de conspiração para a corrupção da moral pública, embora tal dispositivo legal não catalogasse tal tipo de publicação como crime contra a moral pública. O autor argumenta que, mesmo nesses casos, sem estarem cientes, os juízes agiram politicamente.

No sistema presidencialista do Brasil, o Poder Judiciário se comporta como um Poder de Estado, e não como função, o que lhe confere a prerrogativa de intervir, por exemplo, em políticas públicas. Nessa condição, o Judiciário deixa de ser um mero órgão para se transformar em um agente político, transformador da realidade jurídica e, por consequência da obrigatoriedade das leis, em Poder que pretende ser garantidor da paz e da harmonia social. O protagonismo do Judiciário está essencialmente embasado no direito fundamental de acesso à Justiça, que, sendo um valor social, precisa de uma intermediação, a evitar que as pessoas (naturais e jurídicas) exerçam a autotutela de interesses, em todos os casos e situações. É forçoso, entretanto, reconhecer que, na sua atuação, ultrapassando e, por vezes, contrariando os dispositivos legais, esse Poder (Judiciário) cause desconforto no regime democrático por inovar ou alterar a compreensão, a interpretação e a aplicação das normas.

No Brasil, faz-se referência ao desenvolvimento de uma doutrina nacional da efetividade, que encontra nela uma das bases do próprio Direito constitucional, prescindindo de mecanismos de alteração do texto para antes se alicerçar na sua aplicação efetiva. Nesse sentido, Barroso (2012) exprime o fulcro da doutrina da efetividade como a capacidade de tornar aplicáveis as normas constitucionais, eficaz e eficientemente. Tal doutrina da efetividade promoveu três mudanças de paradigma no Direito Constitucional do Brasil, a saber:

No plano jurídico, atribuiu normatividade plena à Constituição, que se tornou fonte de direitos e de obrigações, independentemente da intermediação do legislador. Do ponto de vista científico ou dogmático, reconheceu ao direito constitucional um objeto próprio e autônomo, estremando-o do discurso puramente político ou sociológico. E, por fim, sob o aspecto institucional, contribuiu para a ascensão do Poder Judiciário no Brasil, dando-lhe um papel mais destacado na concretização dos valores e dos direitos constitucionais. (Barroso, 2012, p. 35).

Essa visão, *in aliis verbis*, junta o constitucionalismo não apenas ao controle do próprio poder, mas também à concretização dos direitos enunciados com seu enraizamento nas demandas da sociedade. Ou, consoante Piassa e Dias (2015, p. 1631),

Depreende-se com fulcro nisso, dentre outras conclusões, que o Direito, a fim de acompanhar as mutações das relações sociais e pessoais, o “derretimento dos sólidos” – traço permanente da modernidade - como diria Bauman, exige mudanças que quase sempre não conseguem ser acompanhadas pelo Legislativo na edição ou reforma de leis e decretos. Daí é que surge a importância da discussão alinhavada, refletida no fundamental papel do Judiciário na interpretação constitucional e das demais normas sob a luz da Lei Fundamental, com vistas a assegurar a melhor prestação jurisdicional e, principalmente, a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais, elementos basilares do Direito e de observação obrigatória nas relações sociais como um todo, sobretudo quando se vive em um Estado Democrático de Direito ou quando se busca construí-lo.

Impõe-se considerar o fato de que a organização dos poderes constitucionais no Estado moderno liberal passou por três fases: a) consagrando o Parlamento como o centro do Poder, visto que estava encarregado de elaborar as leis para a organização da vida social, competindo ao Executivo e ao Judiciário seguir as diretrizes do Estado de Direito; b) durante a transição do Estado liberal para o Estado Social – período marcado por guerras expansionistas entre as nações europeias –, quando verificou-se a assunção do Poder Executivo sobre os outros dois, haja vista sua competência para a administração dos serviços públicos, no plano interno, e das relações internacionais, no externo; e c) quando remansou marcada pela adoção do modelo de Estado Democrático de Direito (ou Estado de Direito Democrático) e pelo aumento do protagonismo judicial, com base na ideologia de Supremacia Constitucional, que atribui ao Judiciário o papel de “guardião da democracia” (Beth, 1961, p. 20).

Abordar Direito e Política por uma ótica sociológica consiste em verificar a interação da Sociologia com aquelas disciplinas, visando entender os influxos que elas têm na sociedade. A relação entre essas disciplinas, entretanto, não sobra fácil. Tal problema radica em um conjunto de dogmas e dicotomias; mas, se cada vez mais é difícil isolar o Direito da Política, mais necessária será esta visão multidisciplinar. As enormes e rápidas transformações a que se assiste nas sociedades atuais exigem uma discussão profunda de modelos e paradigmas das disciplinas, mas, também, a formação interdisciplinar dos sociólogos, juristas e cientistas políticos, para que sejam agentes de mudança da sociedade.

Cabe aqui referenciar, como enquadramento, o pensamento de Carl Schmitt (2007a; 2007b; 2011) e de Max Weber (1982<sup>a</sup>; 1982b; 2004), teóricos importantes na seara da Teoria Política e da Sociologia, com distintas perspectivas sobre os conceitos de política, político, poder e dominação, também como forma de imbricamento entre Direito e Política.

Para Weber (1982; 1978), a Política é a procura pelo poder ou a influência para tomar decisões que afetam uma comunidade ou sociedade. Ele definiu o Estado como uma entidade que detém o “monopólio do uso legítimo da força física” em um território específico. Isso significa que a política envolve a autoridade para usar a força, caso necessário, na imposição de regras e leis em uma sociedade. O “político”, em Weber, refere-se ao domínio das questões políticas e à participação nas atividades do Estado. São os agentes políticos, como políticos, líderes partidários e burocratas, que exercem influência sobre o poder estatal. O autor distinguiu três tipos de dominação legítima empregáveis para exercer poder, a saber: tradicional (baseada na tradição e na autoridade hereditária), carismática (arrimada no carisma pessoal) e racional-legal (assente em regras e leis formalmente estabelecidas). O poder é a capacidade de influenciar as ações dos outros, seja por meio da coerção, da autoridade ou do consenso. Para Weber (1978; 2004), a legalidade nem sempre é suficiente para garantir a legitimidade do poder. Ele argumentou que a legitimidade também pode ser baseada na tradição ou no carisma. Por exemplo, um líder carismático pode exercer autoridade sobre seus seguidores não por meio de leis formais, mas pela força de sua personalidade e carisma. Ao examinar as relações entre Direito e Política, destacou que muitas vezes o Direito reflete interesses políticos e é moldado por processos políticos. Descreveu a burocracia como um dos principais instrumentos de implementação da legalidade na política, mas também reconheceu que a burocracia pode se tornar um obstáculo à eficiência e à inovação.

Assim, para Weber (1978; 2004) a legalidade é um componente essencial da legitimidade do poder político, especialmente em sociedades modernas, mas não é o único, já que a legitimidade também pode derivar de outras fontes. Além disso, destacou as complexas interações entre Direito e Política, enfatizando que muitas vezes o Direito reflete e é moldado por considerações políticas mais abrangentes.

Já para Schmitt (2007a; 2011), a Política é essencialmente a luta pelo poder e a identificação de amigos (aqueles que compartilham interesses) e inimigos (aqueles que representam uma ameaça aos interesses) em uma comunidade política. Ele enfatizava a importância da distinção entre amigo e inimigo como central para a política. O “político”, em Schmitt, refere-se à dimensão decisória da Política, onde a autoridade soberana é exercida para tomar decisões importantes em nome do Estado. Ele argumentava que a Política é definida por momentos de decisão soberana, muitas vezes em situações de emergência ou crise. Schmitt também considerava o poder como um elemento central da Política, mas sua ênfase estava na

soberania, ou seja, na capacidade de o Estado tomar decisões finais sem limitações externas. Ele via o poder como intrinsecamente ligado à autoridade e à capacidade de decisão soberana<sup>32</sup>.

A propósito das questões de interpretação das constituições, remata-se esta seção com uma nota relacionada à Constituição brasileira de 1988. Esta constituição procurou um modelo social para seu articulado, onde estão patentes os valores sociais dos cidadãos, por um lado, e, de outro, o local onde a interpretação possível da sua letra esteja orientada para os valores desses mesmos cidadãos. Dessa orientação de interpretação, ressaltam-se valores como a dignidade humana, a liberdade e, em geral, os valores da democracia. Também é de realçar, sobretudo quanto ao Estado de Bem-Estar, o desafio, posto ao intérprete das leis, de mudar a letra da Constituição em um conjunto de relações jurídicas eficazes na transformação política, social e econômica, ao serviço dos cidadãos. E, assim, menciona-se Mauro Cappelletti (1992, p. 89, grifo no original), apalavrando seu discurso:

As Constituições modernas não se limitam, na verdade, a dizer estaticamente o que é o Direito, a ‘dar uma ordem’ para uma situação social consolidada; mas, diversamente das leis usuais, estabelecem e impõem, sobretudo, diretrizes e programas dinâmicos de ação futura. Elas contêm a indicação daqueles que são os supremos valores, as *rationes*, os *Gründe* da atividade futura do Estado e da sociedade: consistem, em síntese, em muitos casos, como, incisivamente costumava dizer Piero Calamandrei, sobretudo em uma polêmica contra o passado e em um programa de reformas em direção ao futuro.

### 3.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1967: SEGUIMENTO DO ESTADO NOVO DE 1937 OU APROFUNDAMENTO DO GOLPE DE 1964?

Em 1930, Getúlio Vargas chegou ao poder, onde demorou no “Governo Provisório” até 1934. Nesse ano foi estabelecida outra constituição, enquanto o próprio Getúlio se tornou, constitucionalmente, presidente do Brasil, com eleições marcadas para 1938. Esse Governo, entretanto, teve termo em 1937, com um golpe que instaurou o “Estado Novo” no País.

O ambiente sociopolítico do Brasil de 1937 era de grande agitação, e o início das campanhas para as eleições presidenciais aumentou essa turbulência. Registraram-se como candidatos Armando de Sales Oliveira, Governador do Estado de São Paulo; José Américo de Almeida, considerado situacionista; e Plínio Salgado, presidente da Ação Integralista Brasileira.

---

<sup>32</sup> Refira-se, complementarmente, ao fato de que a disjunção constituição socialista-sociedade capitalista é entendida por meio dos conceitos de política, político poder e dominação. Enquanto Weber (1982a; 1982b) fornece uma estrutura analítica para entender distintas modalidades de dominação e poder (como o poder burocrático em uma sociedade capitalista), Schmitt (2011) enfatiza a natureza decisiva da política, especialmente em situações de confronto amigo-inimigo. A disjunção constituição socialista (baseada em ideais igualitários) – sociedade capitalista (baseada em relações econômicas de mercado) representa um conflito político no qual a autoridade soberana é contestada, e distintos agentes políticos procuram o poder e a dominação nesse contexto.

Getúlio não declarou apoio a nenhum dos postulantes. Ressalte-se que, desde 1936, estava instaurada, no País, uma instabilidade política, militar e social permanente após as ações da Aliança Nacional Libertadora – ANL<sup>33</sup> (entretanto, ilegalizada) que constituíram aquilo a que historicamente se costuma designar Revolta Comunista.

A Carta de 1934 foi inspirada na Constituição alemã de Weimar, de 1919, mas, com o golpe de Getúlio Vargas, em 1937, foi outorgada outra, que recebeu o epíteto de “Polaca”, por suas afinidades com a Constituição polonesa de então. Com essa, começava o Estado Novo brasileiro. Getúlio Vargas caiu do poder em 1945, e o Presidente General Eurico Dutra promulgou outra Constituição, em setembro de 1946.

O Estado Novo varguista tinha diversas facetas e, malgrado imprimisse alguma ênfase nas questões econômicas, abrangia múltiplos aspectos da vida sociopolítica. Com a industrialização do País, a atitude de Vargas era de um desenvolvimento apoiado em um intervencionismo estatal, com um modelo de planejamento a curto e médio prazo. Tal posicionamento exigia também determinado formato de vida social. Como a tomada de poder de Vargas não envolveu as massas populares, tampouco um partido dominante, no plano da ideologia existia um certo vazio, colmatado pela referência personalizada do Presidente. Em relação à abrangência das posições políticas de Vargas, assim exprime Fonseca (1989, p. 35):

A esse respeito, Vargas difundia o ingresso do Brasil em nova etapa histórica, de construção, a qual exigia novo homem, nova mentalidade, novas leis; não obstante, todo compromisso do presente com o futuro não dispensava, antes se alicerçava, nas lições do passado. Assim, propunha resgatar os valores morais e cívicos na nacionalidade, cultivar os heróis da história e redescobrir o sentimento de brasilidade.

O período da industrialização no Brasil costuma ser situado entre os anos 1930 e 1980, e apelidado desenvolvimentista (Fonseca, 2014). O desenvolvimentismo tem, evidentemente, um caráter material, mas também faz parte de uma ideia de visão de mundo, com uma raiz positivista (Fonseca, 2004; Chang, 1999), ancorando-se em autores como Comte e St. Simon (Fonseca, 2004), os quais tinham uma ideia de progresso ordenado baseado na racionalidade. Sob essa ótica, o Estado teria que ser um exemplo, notadamente do ponto de vista da economia, e seriam permitidas intervenções dele na sociedade, o que entrava em oposição com a ideologia liberal.

---

<sup>33</sup> Em março de 1935, sob a inspiração do Partido Comunista do Brasil, foi criada a ANL, com a finalidade de defender a liberdade de expressão, nacionalizar empresas, realizar a reforma agrária, suspender a dívida externa e instaurar o governo popular. O expressivo crescimento da ANL, manifestada na promoção de protestos populares, preocupava o regime varguista, que tentava detê-la.

Desde o seu mandato como Governador do Rio Grande do Sul, Getúlio Vargas advogava uma participação mais ativa do Estado na economia. Como explica Fonseca (1989, p. 59), “nota-se que, no caso gaúcho, não só a intervenção foi mais profunda como aceita e defendida doutrinariamente, passando a ser entendida como norma e dever do estado”. Durante seus mandatos como Deputado Estadual pelo Rio Grande do Sul<sup>34</sup>, notava-se uma mudança no discurso político de Vargas, que ia passando a defender menos acirradamente as finanças sadias do Estado, e valorizava mais a intervenção estatal na sociedade.

No período em que Vargas esteve no poder, era patente uma crise do liberalismo, o que acentuou a aparente necessidade de uma saída autoritária. A política brasileira, desde 1920, vinha acentuando as ideias de “defesa da ordem autoritária, a repulsa ao individualismo, o apego às tradições e o papel relevante do Estado na organização da sociedade” (Fausto, 2001, p. 15). Algumas das medidas tomadas pelo Governo Provisório depois da Revolução de 1930 já tinham um cunho autoritário, a exemplo da admissão de propaganda governamental e da instituição de mecanismos de repressão política.

Em 1937, no dia do golpe de Estado (10 de novembro), Vargas (*apud* Sola, 1968, p. 258). disse o seguinte:

Restauremos a Nação na sua autoridade e liberdade de ação: na sua autoridade, dando-lhe os instrumentos de poder real e efetivo com que possa sobrepor-se às influências desagregadoras internas ou externas; na sua liberdade, abrindo o plenário do julgamento nacional sobre os meios e os fins do governo e deixando-a construir livremente a sua história e seu destino.

Naquele momento histórico, a realidade sociopolítica e econômica assentava um misto de posições ideológicas. Um certo conservadorismo com práticas reacionárias convivía com uma transformação econômica que demandava o progresso e a independência da estrutura industrial brasileira. O nacionalismo parecia ser o cimento que unia as forças políticas da sociedade de então, enquanto qualquer oposição era repelida, por vezes violentamente (Fausto, 2001).

O federalismo brasileiro era minimizado e os poderes presidenciais reforçados. A criação do Departamento Administrativo de Serviço Público – DASP regulamentava as relações com os Estados por meio da nomeação de interventores centrais junto deles. A propósito, convém realçar a teorização do “Estado Nacional” de Francisco Campos (2001), já em 1937, referência principal da “era Vargas”. O pressuposto do “Estado Nacional” era o de que o Brasil

---

<sup>34</sup> De 1909 a 1913 e de 1917 a 1924.

precisava ser modernizado, nomeadamente quanto à sua estrutura produtiva; se existem poderes políticos que, por interesse próprio, opõem-se a esta modernização, o poder tem que lhes ser retirado, de modo a o centralizar. Esse movimento é designado “modernização autoritária”. Bercovici (2020), a propósito da Reforma Agrária de Vargas com uma análise que vai até 1964, também aborda a temática de uma modernização compulsiva a que se opôs uma interpretação constitucional que a impede, a qual fez cair João Goulart e abriu as portas ao golpe militar. Bercovici (2020, p. 212) resume assim:

A resposta à proposta de reforma agrária de João Goulart veio em 1º de abril de 1964, com o golpe militar e a instauração da ditadura.

Sob a Constituição de 1946, nas poucas ocasiões em que o debate sobre a ampliação ou a concretização de direitos chegou ao nível da discussão constitucional, a Constituição serviu como bloqueio das políticas de inclusão. O caso mais notório é o da reforma agrária, impedida pelo artigo 141, §16 da Constituição de 1946, que exigia indenização prévia e em dinheiro para a desapropriação dos latifúndios improdutivos. A Constituição, assim, funcionou como um bloqueio à atuação do Estado, não como estipuladora ou incentivadora desta atuação. Ela não foi um projeto de organização política e social, pelo contrário.

O que se pode perceber, então, é que durante o período em que houve uma maior atuação deliberada do Estado no sentido de transformar as estruturas econômicas, políticas e sociais, com efetiva ampliação de direitos fundamentais e de políticas públicas implementadoras, parcial ou totalmente, destes direitos, a Constituição ficou à margem deste processo. Esta atuação estatal não se justificou pela estrutura ou pelo programa constitucional. Pelo contrário, conforme se radicaliza a direção inclusiva das políticas do Poder Executivo, como no período das Reformas de Base, mais o texto constitucional foi levantado pela doutrina constitucionalista e pelos setores políticos conservadores como obstáculo à ampliação da cidadania. Isto ocorreu até o momento em que não era mais suficiente, ou eficaz, o argumento jurídico-constitucional de bloqueio, e, em 1964, se apelou, então, para o golpe militar.

Golpe militar apoiado entusiasticamente pela imensa maioria dos latifundiários do país e que inaugurou um regime de exceção de longa duração, muito mais amplo e mais abrangente do que qualquer outro em nossa história.

No Brasil (tal como noutros países, seja tal expresso), o nacionalismo atravessou todo o espectro político, usando desde o argumento da tradição, no lado direito desse espectro, até a libertação dos poderes imperialistas, na esquerda mais radical. Para Vargas, a unidade que permitiria ter um Estado-Nação no Brasil exigia que os interesses do Norte do País não fossem os dominantes para todo o Brasil. A unidade nacional foi, assim, a principal justificação do golpe de Vargas. Segundo Corsi (1997, p. 6), “a consolidação da nação, justificava, no discurso oficial, a existência do regime ditatorial e a necessidade de uma política capaz de alavancar a industrialização e, com isso, automaticamente desenvolver o país de forma harmônica e com justiça social”. Em outro viés, a industrialização significava uma mudança profunda na tessitura produtiva do Brasil, que deixou de ser um mero exportador de *commodities* e aproveitou o momento internacional, em que a Grã-Bretanha industrial definhava e se assistia à ascensão dos

Estados Unidos. Afirma-se, pois, que o Estado Novo procurou, e em certa medida conseguiu, uma mudança estrutural no setor público e nas políticas econômicas, servindo-se de medidas autoritárias justificadas pelo nacionalismo.

Por intermédio do Ato Adicional de 1945, decretado por Vargas, abriram-se as condições para o estabelecimento de partidos políticos. Dos três grandes grêmios criados nessa altura, e que se mantiveram durante a Quarta República, dois tinham ligações estreitas com Vargas: o Partido Social Democrático – PSD, que surgiu da estrutura burocrática instaurada por Vargas no Estado Novo e demonstrou grande capacidade de arregimentação partidária; e o Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, criado pelo próprio Getúlio Vargas com o objetivo de se aproximar das massas urbanas, partido que foi-se aproximando de posições de esquerda ao extenso da sua ação. A outra grande agremiação da qual se faz referência é a União Democrática Nacional – UDN, profundamente antivarguista e anticomunista, com uma visão moralista da política, com diversas tentativas de medidas golpistas (Carone, 1982).

A Constituição de 1946 foi promulgada pouco tempo depois da eleição do Presidente Eurico Gaspar Dutra, em 18 de setembro daquele ano, e restabeleceu algumas liberdades democráticas que tinham sido cerceadas. Manteve, entretanto, alguns pontos controversos, como o impedimento do voto dos analfabetos (Brasil, 1946). Aliás, Dutra restringiu enormemente o direito à greve, e, com início em 1947, no contexto da Guerra Fria, seu Governo perseguiu partidos de esquerda<sup>35</sup> e organizações trabalhistas.

Quando Vargas, em 1950, retornou ao poder, desta feita por via democrática, enfrentou enorme crise política, aliada a uma galopante inflação que causava grande mal-estar social. O desenvolvimentismo, com que Vargas procurou pautar suas políticas, desagradou sobremaneira a UDN. De qualquer modo, a nacionalização dos recursos petrolíferos levou à criação da Petrobras, no entanto, o descontentamento social e trabalhista era o rastilho para inúmeras greves e manifestações.

A nomeação de João Belchior Marques Goulart para o Ministério do Trabalho fez com que o Governo de Vargas fosse acusado, pela oposição, de ser comunista, mas o ato visava reaproximar Governo e trabalhadores, uma vez que Goulart, conhecido como Jango, figurava como um quadro do PTB com ótima comunicação com as lideranças sindicais. Entretanto, a nomeação para a função alarmou a classe média.

---

<sup>35</sup> O Partido Comunista Brasileiro – PCB, por exemplo, foi posto na ilegalidade em 1947.

Para entender esta relação entre mal-estar social e convulsão política, chama-se a atenção para a interessante diferença das abordagens de Celso Furtado e de Wanderley Santos, analisada por Marcelo Moreira (2011, p. 312-317, grifo no original):

Deve-se ressaltar que o desacordo do autor [Wanderley Santos] em relação à tradição nacional- desenvolvimentista já indica um primeiro ponto de desacordo entre os autores aqui estudados, uma vez que Celso Furtado foi, talvez, o mais proeminente intelectual dessa tradição no Brasil (Bielschowsky, 2000). O que se pontua aqui, portanto, é que já na primeira fase de sua obra, Santos se insere em uma tradição diversa da tradição de Furtado: o primeiro, mais próximo ao marxismo, e o segundo, no desenvolvimentismo do tipo nacionalista. Curioso também é o fato de que mesmo depois das profundas transformações do pensamento de Santos, na década de 70, afastando-o de suas reflexões iniciais, este autor antagonizará ainda mais, na segunda fase da sua obra, com o pensamento de Furtado. Antes, contudo, dois esclarecimentos. Em primeiro lugar, como argumentou em entrevista, Santos não presume que a realidade política seja plenamente autônoma da dimensão socioeconômica, nem tampouco que tenha sempre maior poder explicativo do que esta última; trata-se de uma diferença de ênfase, razoável, no seu entendimento na análise de alguns fenômenos, mas não de outros. Precisamente dessa maneira, os textos da primeira fase salientam menos a influência dos atores e das instituições políticas sobre os eventos analisados do que os seus textos posteriores, e, em alguma medida, eles mesmos são passíveis das críticas formuladas por Santos posteriormente.

De qualquer modo, parece que esse tipo de abordagem aflorou com força nesse período, como resultado mesmo da afirmação e autonomização da ciência política frente às ciências humanas e do fato de que, num regime autoritário, como o inaugurado em 1964, a própria política, em especial na sua dimensão institucional, ter se tornado o assunto por excelência a ser discutido.

[...]

Contra as explicações correntes, como a de Celso Furtado (1965), de que o golpe decorria do impasse entre o Executivo, de base eleitoral urbana e de caráter progressista, e o Legislativo, de base rural e conservadora, Wanderley Guilherme defende que o evento foi uma crise de paralisia decisória decorrente do conflito político entre atores com recursos similares (“equilíbrio político”) e ideologicamente polarizados.

Assim, o golpe não teria sido causado por um projeto político específico (mais progressista, no caso de João Goulart), pois já nos anos anteriores ao golpe (1961-63), era possível encontrar evidências de que o Brasil vivia uma crise institucional, uma vez que nem o governo conseguia aprovar as suas medidas, nem a oposição poderia formar uma coalizão para propor outro projeto para o país.

Deve-se realçar o fato de que a diferença de opinião entre Celso Furtado e Guilherme Santos expressa bem as duas abordagens distintas que a gênese da Ciência Política, como disciplina, teve no Brasil: uma explicação dos eventos políticos pelas próprias variáveis políticas, ou, de outra maneira, em que as variáveis políticas seriam dependentes dos fenômenos socioeconômicos<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> Neste trabalho não cabe analisar o papel dos investigadores e acadêmicos do Direito na instalação da ditadura militar, assim como em diversas ditaduras por todo o mundo. Para isso, ver Seelaender (2009), que, a certa altura, assinala o seguinte: “Tanto quanto a atuação do ‘*Schreibtschtäter*’ [trabalhador de escritório] na máquina judicial e administrativa dos regimes ditatoriais, o comportamento coletivo dos juízes e dos profissionais do direito durante as ditaduras tem atraído crescente interesse dos historiadores do direito. Recentemente, alguns destes últimos têm mesmo enfrentado um tema ‘tabu’: o papel desempenhado pelos professores de direito- inclusive de figuras

Proceda-se, então, a um salto histórico para 1961, quando João Goulart, depois de inúmeras situações políticas, tomou posse como Presidente, com um discurso de apelo à unidade, à necessidade de reformas e à democracia. Sua adjetivação comunista, porém, provocou rejeição em um largo conjunto de agentes políticos e cidadãos comuns (Carvalho, 2002). Em março de 1964, após a Revolta dos Marinheiros, iniciou-se uma movimentação de tropas de Juiz de Fora em direção ao Rio de Janeiro. Tal foi a primeira movimentação militar que culminou no Golpe de Estado de 1964 (entre 31 de março e 1º de abril) e na deposição de João Goulart. O Golpe de 1964 foi militar, mas essa afirmação não conduz a pensar que não houve apoio de outras forças sociais e políticas e contributos de importantes acadêmicos e pensadores<sup>37</sup>.

O lugar de Goulart foi assumido pelo cearense Marechal Humberto de Alencar Castello Branco. Estava instaurada a ditadura, que durou mais de vinte anos. Sob o prisma legislativo, o período de 1964 a 1967 foi dos mais profícuos da História brasileira, com a catadupa de leis que Castello Branco fez publicar. Todas, no entanto, tinham o mesmo sentido: ignorar a Constituição de 1946 e passar a exercer o poder por intermédio de atos institucionais, aos quais era concedido valor constitucional. No Preâmbulo do Ato Institucional nº 1, tudo estava desvendado: “A revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constitucional. Este se manifesta pela eleição popular ou pela revolução. Esta é a forma mais expressiva e mais radical do Poder Constituinte, se legitima por si mesma” (Brasil, 1964; 2001). Castello Branco proclamou quatro atos institucionais, que reduziram enormemente o recheio democrático da Constituição de 1946. Aliás a preocupação com os direitos era nula, a regulação das funções de poder inexistia e um projeto de desenvolvimento da sociedade brasileira também não tinha curso. O único *leitmotiv* que transparecia era normalizar o Golpe de 1964 e dar a impressão de que “a Nação vivia na legalidade democrática com um legislativo soberano” (Bonavides; Andrade, 1991, p. 442).

Ainda no âmbito dessa ótica de busca da normalidade, era preciso ir mais longe e, para isso, foi necessária outra constituição. A Carta Grande de 1967 incorporou os atos institucionais, que asseguravam a legitimidade (apenas uma aparente legalidade) dos atos

---

influentes no campo doutrinário - na legitimação e mesmo na gestão dos regimes supracitados. O silêncio sobre a colaboração com as ditaduras tende a se acentuar no meio jurídico, no qual a ascensão a posições de destaque e mesmo o êxito na advocacia tendem a ser mais fáceis para quem sabe manter canais abertos, não provocar ‘antipatias’, impedir vetos informais e evitar a fama de ‘criador de caso’. Não obstante, atitudes defensivas análogas são encontradas, mesmo em cursos superiores de História (Seelaender, 2009, p. 415, grifo no original).

<sup>37</sup> Lembre-se que o texto da Constituição de 1967 foi elaborado pelos juristas de confiança do regime militar, Levi Carneiro, Miguel Seabra Fagundes, Orozimbo Nonato e Temístocles Brandão Cavalcanti, sob encomenda do Governo de Castello Branco.

militares e os constitucionalizavam. Foram concedidos ao Congresso Nacional poderes constituintes, pelo Ato Institucional nº 4, para redigir outra Constituição, com enorme pressão dos militares e com o afastamento da oposição (Figueiredo, 2006). A ideia vigente era derrubar a Constituição de 1946 e realinhar, no mesmo espírito da Carta de 1937. Bonavides e Andrade (1991) consideram essa Constituição como semiautoritária, porque teve alguma participação do Congresso e lhe coube “vestir alguma roupagem” da Constituição antecedente.

É prevalente, entretanto, a ideia de que essa Constituição foi outorgada, ou pelo menos semi outorgada, pelos militares. Importa, decerto, esclarecer que a taxinomia das constituições é extensa e diz respeito a diversos aspectos<sup>38</sup>. É costume afirmar que as cartas magnas outorgadas são impostas unilateralmente por quem detenha, no momento da imposição, o poder político, a força suficiente para tanto, sem participação popular. Nessas classificações, no entanto, definir exatamente os termos que as posicionam em um ou em outro lugar do “catálogo” é sempre difícil, e de utilidade, pelo menos, duvidosa.

Em outra seção, será analisado o conteúdo da Constituição de 1967 de forma mais pormenorizada, no entanto, importa, desde já, recolher a ideia de que a Constituição de 1967 concentra o poder no Executivo. Na prática, defende o centralismo, restringe o direito à greve e abre caminho para que as leis ordinárias cerceiem direitos democráticos. Mesmo, contudo, com uma constituição capaz de dar cobertura a atos antidemocráticos, os militares continuaram a usar os atos institucionais como veículo preferencial para legislar<sup>39</sup>.

O Ato Institucional – AI mais gravoso para a democracia foi o AI nº 5. De fato, no fim de 1968, o descontentamento social no Brasil e a respectiva repressão, aliados aos “ventos democráticos” em diversos países, obrigaram os militares a endurecerem ainda mais o regime. Quem liderava o regime era o General Arthur da Costa e Silva, que promulgou, em 13 de dezembro de 1968, o Ato Institucional nº 5 (Brasil, 1968), o qual, na prática, anulou a Constituição de 1967. O Congresso foi fechado, assumindo o Executivo toda a função legislativa, incluindo a possibilidade de restrição e suspensão de direitos civis e políticos, eliminou-se a figura do *Habeas corpus* no caso de crimes considerados políticos e abriu-se a possibilidade de confisco de propriedade por decreto presidencial.

---

<sup>38</sup> Conteúdo (materiais, formais e mistas), forma (escritas e não escritas), modo de elaboração (dogmáticas e históricas), origem (democráticas, outorgadas, cesaristas e pactuadas), estabilidade (imutáveis, rígidas, flexíveis, semirrígidas e super rígidas), extensão (sintéticas e analíticas) e outras.

<sup>39</sup> Foram 17 os atos institucionais promulgados até o fim do regime.

Embora, na prática, a Constituição de 1967 estivesse suspensa em 1969, a Junta Militar<sup>40</sup> decretou a Emenda Constitucional nº 1 (Brasil, 1969m), que tornou a Constituição de 1967 ainda mais autoritária que a Carta de 1937. A referida emenda atuou como técnica de outorga, já que o texto de 1967 foi situado na totalidade com as mudanças realizadas. Curiosamente, também a Constituição de 1967 se denominava Constituição do Brasil (Brasil, 1967a), enquanto a emendada, Constituição da República do Brasil (Brasil, 1969m). Aliás, esses fatos levam alguns autores, como José Afonso da Silva (2001, p. 87), a considerar a referida emenda como uma nova constituição<sup>41</sup>. Embora não pareça muito importante a discussão em torno de a Emenda ser ou não uma nova constituição, ressalva-se o fato de que outros autores não a consideram assim. A esse propósito, eis a opinião de Celso Bastos (1997, p. 167):

Ao mesmo tempo que se desprezava o direito constitucional – porque tudo no fundo brotava de atos cujo fundamento último era o exercício sem limites do poder pelos militares – não se descurava, contudo, de procurar uma aparência de legitimidade pela invocação de dispositivos legais que estariam a embasar estas emanações de força. Para uns, como visto, esta emenda é uma nova Constituição, para outros não passa de uma mera emenda. Preferimos ficar com estes últimos, embora não se desconheça que a relevância da questão é muito pequena. De qualquer sorte, como foi um período onde prevaleceram os rótulos e as formas, com total descaso pela substância, é preferível mesmo manter o ato com a natureza com que ele veio a lume.

O que aparece como evidente é a tentativa de dar uma cobertura legal ao regime ditatorial, mas, repare-se, a própria Emenda, referida há instantes, não vigorou enquanto o AI nº 5 não foi revogado, o que ocorreu em 1978. Vivia-se, naquelas circunstâncias, aquilo a que se chamou “um teatro de sombras” (Carvalho, 2003).

Como expresso acima, desde o AI nº 12 (Brasil, 1969c) o Poder Executivo governamental era exercido por uma Junta Militar composta por representantes dos três ramos das Forças Armadas. Com o afastamento definitivo de Costa e Silva por doença irrecuperável, a Junta, àquela altura (1969) presidida pelo Almirante Augusto Hamann Rademaker Grünevald, realizou uma auscultação aos oficiais-generais e assentou Emílio Garrastazu Médici como Presidente da República. Apesar de um período repressivo muito severo na sociedade brasileira,

---

<sup>40</sup> O Ato Institucional nº 12 (Brasil, 1969c) tinha atribuído o Poder Executivo a uma junta de ministros militares, em razão de problemas de saúde do General Costa e Silva. A Junta foi constituída por Augusto Hamann Rademaker Grünevald, da Marinha, Aurélio de Lira Tavares, do Exército, e Márcio de Sousa e Melo, da Aeronáutica, deixando totalmente de fora o então vice-presidente Pedro Aleixo.

<sup>41</sup> Chamando-lhe “Carta Ditatorial”.

Medici tomou algumas medidas que tencionavam a legitimação do poder. Assim, exigiu a reabertura do Congresso para proceder à eleição<sup>42</sup>.

Médici tomou posse em 30 de outubro de 1969, proclamando a consciência do regime de exceção vivido e prometendo um regresso rápido à democracia. Essa abertura não aconteceu, porém, nenhum mandato político foi cassado e o Congresso nunca foi fechado, algo que seus antecessores e mesmo o seu sucessor, Geisel, fizeram.

Ernesto Geisel ascendeu à Presidência em março de 1974 e, apesar de advogar um regresso à democracia de modo lento e gradual, foi ele quem acabou com o AI nº 5. Vários fatores contribuíram para a abertura democrática, mas houve enorme influência de vários agentes da sociedade civil, como templos religiosos, sindicatos, intelectuais e estudantes, de órgãos de classe, como a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, e de membros do Poder Judiciário, a que se somava o enorme desgaste dos sucessivos governos militares.

João Figueiredo foi o último presidente militar brasileiro, e quem aprofundou as tímidas reformas de Geisel. Um fato importante foi a anistia, decretada por Figueiredo aos perseguidos políticos. Já no fim do seu Governo (e com enorme pressão popular nas ruas<sup>43</sup>), deu-se a eleição, indireta, de um civil para a Presidência da República, resultando na escolha de Tancredo Neves<sup>44</sup>.

Pelas leituras e estudos realizados sobre os fatos ocorridos nesse período da história brasileira, ressalta-se que a Constituição de 1967 foi uma regressão ao espírito da Constituição de 1937, que catapultou, dadas diversas circunstâncias internas e externas, o aprofundamento de um regime ditatorial que, procurando se legitimar em uma pretensa legalidade, encontrou-se em situação de difícil saída. Na prática, a Constituição de 1967 era um misto de retorno às ideias constitucionais de 1937 que o golpe de 1964 não achava suficiente para legitimar suas posições, servindo-se, então, dos AIs e da Emenda Constitucional de 1969.

A Guerra Fria, a Revolução Cubana e a posição dos Estados Unidos da América no mundo de então foram rastilhos para um regime que se alinhava pelas pretensões geoestratégicas estadunidenses (Kuhn; Arévalo, 2016). A partir dessa visão, era necessário travar o avanço da influência comunista.

---

<sup>42</sup> Eleito em uma sessão conjunta do Congresso, por 293 votos a favor e 75 abstenções.

<sup>43</sup> É dessa altura o movimento “Diretas Já”, que, apesar do enorme apoio nas ruas, não logrou seu desiderato.

<sup>44</sup> Tancredo Neves foi um apoiador de João Goulart e não votou em Castello Branco, porém, nunca viu seu mandato cassado, dada sua boa articulação com os militares. Apesar das pressões, nunca se filiou à Aliança Renovadora Nacional – ARENA (o partido situacionista) e inscreveu-se no Movimento Democrático Brasileiro – MDB, que fazia oposição moderada ao regime militar e pelo qual foi eleito e reeleito como Deputado Federal. Quando do regresso do pluripartidarismo, Tancredo promoveu a criação do Partido Popular, o qual, no entanto, pouco tempo depois foi integrado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB (Ribeiro, 2015).

Em uma releitura da Doutrina Monroe<sup>45</sup>, os Estados Unidos da América começaram a fortalecer sua influência militar, econômica e política na região do Caribe, inclusive por meio de intervenções militares (Kuhn; Arévalo, 2016). O Direito constitucional brasileiro, após o ano de 1964, foi intensivamente influenciado por essa conjuntura mundial (Schilling, 2002) e pela dualidade ideológica em curso no tempo.

A Constituição de 1967 entrou em vigor em março daquele ano, grandemente influenciada pela Carta de 1937, juntando-se a um vago espírito nacionalista transparecido no próprio nome do documento, que, pela primeira vez na história constitucional brasileira republicana, foi intitulada Constituição “da República Federativa do Brasil” em vez de “dos Estados Unidos do Brasil”. O período de 1967 até ao início da redemocratização tem diversas características, nem sempre coexistentes, mas que, constantemente, apontam para o autoritarismo e pela ausência de participação dos cidadãos, como a centralização na União e no Presidente, o cerceamento da autonomia individual, os limites à posse da propriedade individual, a aprovação de leis por decurso de prazo, bem como das prisões arbitrárias, da censura, da repressão à livre atividade partidária, da cassação de mandatos eleitorais etc. (Gaspari, 2002a).

A democracia recomeçava e os cidadãos apostavam na esperança de que o novo regime transportava, apesar da ocorrência de uma enorme crise econômica e social. A dúvida era imposta: os novos tempos conseguiriam dar resposta aos anseios das populações e criar um Brasil mais próspero e igualitário?

### 3.3 A CONSTITUIÇÃO DE 1988: RUPTURAS E CONTINUIDADES

Em meados dos anos de 1970, diversos países do sul da Europa, da África<sup>46</sup> e da América Latina entraram em um processo de democratização a que Huntington (1994, p. 19) chamou de “terceira onda democrática”. Essa começou em Portugal, com o 25 de abril de 1974, avançando à Grécia e à Espanha, saltou o Atlântico e submergiu no Equador (1980), na Bolívia (1982), na Argentina (1983), no Uruguai (1984) e no Brasil (1985). Todos esses países entraram em processos de democratização, o que fazia parecer que a democracia era imparável.

<sup>45</sup> A Doutrina Monroe foi anunciada pelo presidente ianque James Monroe, de 1817 a 1825, e advoga a “América para os americanos”. Opunha-se ao colonialismo europeu, sendo, na generalidade, bem-vista pelos governos da América Central e do Sul. Desde o fim do século XIX, no entanto, essa doutrina passou a ter um cariz imperialista e a legitimar diversos tipos de intervenção dos Estados Unidos da América – EUA, de modo a impedir a expansão comunista.

<sup>46</sup> Nesse continente com resultados menos expressivos. A Nigéria passou a ter um governo eleito em 1979, deposto em 1984. Em 1978, a África do Sul começou a reduzir a política de segregação racial e expandiu a participação para minorias não brancas, embora a maioria negra continuasse excluída das decisões políticas do país.

Essas evoluções para regimes democráticos deram-se de maneiras diferentes, sendo necessário distinguir as transições da consequente consolidação. Nessa clarificação, pontificaram Guillermo O’Donnell e Philippe C. Schmitter (1988) ao definirem importantes conceitos, como “democratização”, “transição” e “consolidação”, dentre outros. Os autores enfatizam que, durante os períodos de transição de regime autoritário para regime democrático, com ou sem revolução, as regras do jogo não estavam definidas, evoluindo e mudando muito rapidamente. A liberalização foi assinalada pela proteção de direitos a pessoas e grupos, e a extensão dessa proteção definiu a possibilidade de uma verdadeira consolidação da democracia. Para os autores, a democratização foi alcançada:

quando se restabelece a cidadania, quando as normas e os procedimentos dessa são bem aplicados à instituições políticas antes regidas por princípios ditatoriais, ou ampliadas de modo a incluir indivíduos, abarcar problemas e instituições, que antes não gozavam de tais direitos. (O’Donnell; Schmitter 1988, p. 19-23).

Ainda para os mesmos autores, a “transição” foi delimitada pelo intervalo temporal que se deu do início ao fim do regime autoritário e pela ascensão de alguma modalidade de democracia ou a volta de algum formato de opressão (O’Donnell; Schmitter, 1988). Também Acuña e Smulovitz (1991) entendem a “transição” como o processo que se iniciou nas inaugurais primícias liberalizantes e findou em um regime democrático. Não se entendam essas ocorrências como algo uniformemente contínuo, mas sim com dinâmica própria. Na perspectiva de Acuña e Smulovitz (1991), esta evolução foi marcada pela tipicidade de três modificações: a) mudanças nas regras do jogo político, no plano macro; b) modificações nos comportamentos dos *players* políticos e sociais; e c) substituições em diversos aspectos das configurações de luta política.

Já para Portantiero (1987), a transição se estendeu por três períodos: o início da dissolução do regime autocrático, a instalação de um regime de base democrática e a fase de tensões para a consolidação desse novo regime. Tal consolidação se deu pela institucionalização das estruturas democráticas, tais como partidos, organizações, processo de tornar o sistema judiciário independente etc.

Como os conceitos usados por Portantiero não exigem uma marcação temporal tão fixa, ajudam, com maior facilidade, a compreender as realidades históricas que são, por sua natureza, fluidas e não estanques. Para o referido autor, a transição passou a ser entendida como “consolidação” quando as diversas leis e regras adotadas foram aceitas pela sociedade civil e política, notadamente pelos partidos do poder e da oposição (Portantiero, 1987). Tal

demarcação conceitual ajuda, no caso da redemocratização brasileira, a considerar que sua fase de transição foi dilatada, iniciada com as eleições indiretas de 1985, já que não se há de considerar como consolidação (Arretche, 2009), senão, e pelo menos, depois da entrada em vigor da Constituição de 1988.

O constitucionalismo de transição no Brasil envolveu uma série de mudanças políticas, sociais e jurídicas que culminaram na elaboração de uma nova constituição. Pode-se descortinar fatos marcantes que marcaram essa transição. Destaca-se, por exemplo, que, sob pressão interna e externa, o regime militar começou a se abrir para a participação política e permitiu a formação de partidos políticos e a realização de eleições indiretas. Importante também é o Movimento das Diretas Já, campanha popular que exigia eleições diretas para presidente, visando restabelecer a legitimidade do governo através do voto popular. O processo de redemocratização culminou na convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte em 1987, composta por representantes eleitos pelo povo, para elaborar uma nova constituição para o Brasil. Essa Assembleia Nacional Constituinte elaborou uma constituição que estabeleceu os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito no Brasil, garantindo direitos individuais, sociais e políticos, além de instituir um sistema de governo democrático, com separação de poderes e autonomia dos estados e municípios.

De acordo com Juan Linz (1990), uma consolidação democrática ocorre apenas quando deixam de existir aspirantes ao poder por vias não democráticas e a nova constituição se apresenta mais ou menos consensual no seu todo. O'Donnell (1988) faz uma importante distinção entre transições por consenso ou pactuadas e as que acontecem por colapso. No segundo caso, estão os regimes da Argentina e da Bolívia<sup>47</sup>. O Brasil<sup>48</sup> teve, segundo Linz (1990), uma transição pactuada, já que houve continuidade das estruturas (e práticas) anteriores e das elites dominantes. Também Novaro (2015) concorda com a pactuação da transição brasileira, classificando-a, a par das do Chile e do Uruguai, como lenta e conduzida pelos militares.

O que se observa no Brasil é um período de 21 anos de ditadura, quando 11 deles foram de alguma distensão do autoritarismo, mas sempre sob o controle dos militares (Arretche, 2009). A ideia castrense, segundo Bresser-Pereira (1985), era garantir a primazia dos militares e adiar, o máximo possível, a democratização do regime, mesmo que isso significasse algumas concessões para a sociedade civil se acalmar. Era necessária uma resposta para o Brasil nos

---

<sup>47</sup> Note-se que o colapso dos regimes autoritários é passível de dever-se a crises internas ou externas, inclusive a derrotas militares.

<sup>48</sup> Como Chile ou Uruguai.

patins social e econômico<sup>49</sup>. Em 1974, o General Geisel iniciou um processo de abertura. As medidas foram importantes e emblemáticas, embora espaçadas, por exemplo: liberalização política gradual, assim como uma lenta abertura aos direitos individuais, libertação de alguns prisioneiros políticos, restabelecimento do *Habeas corpus* e maior liberdade de imprensa. Para se ter a noção temporal deste desanuviamento, basta lembrar que a primeira medida de distensão, o fim da censura prévia, ocorreu em 1974, o AI 5 deixou de existir quando o presidente Ernesto Geisel emitiu uma emenda, anulando-o em 13 de outubro de 1978 e a última deste pacote democrático, a Lei da Anistia, é de 1979 (Brasil, 1979b), ano em que voltou a ser possível o pluripartidarismo no Brasil.

As razões da enorme lenteza da transição democrática brasileira são repetidamente apontadas (Skidmore, 1988a) como uma estratégia dos militares moderados, nos quais estavam incluídos Geisel, Castello Branco e Figueiredo, para evitar que os militares empreendessem um contragolpe que voltasse a endurecer o regime por temerem que a entrega do poder aos civis significasse uma “comunização” do Brasil, perspectiva de generais como Médici e Costa e Silva.

A abertura gradual preconizada por Geisel evitaria mudanças abruptas e manteria os militares na condução de todo o processo. Na prática, esse lento gradualismo, contudo, permitiu que os militares estivessem no poder por mais 11 anos e, aquando da real redemocratização, não houvesse uma punição para os atos militares efetuados na ditadura, uma exigência dos militares para a passagem do poder. Na leitura de Bresser-Pereira (1985, p. 101), a ditadura de 1964, com sua demorada e controlada transição para a democracia, “consolidou no país o capitalismo tecnoburocrático, ou seja, uma formação social predominantemente capitalista, mas crescentemente estatal”.

Guillermo O’Donnel (1988), analisando a transição democrática no Brasil e sua consolidação, avisou contra o pressuposto de que regimes autoritários menos tirânicos e com economias mais dinâmicas ensejariam uma transição democrática mais fácil e uma consolidação mais profunda do regime. Aliás, O’Donnel (1988) se reporta mesmo a agravantes para a consolidação democrática nos países em tais condições (ao que destaca o Brasil), como uma memória “menos negativa” do regime autoritário que permitiria a continuidade de alguns de seus traços e a continuação de certas figuras comprometidas com o autoritarismo na cena política. Tais fatos aumentariam a possibilidade do regresso de regimes autoritários, sobretudo por meio de uma “morte lenta” da democracia recentemente reinstituída. Embora O’Donnel

---

<sup>49</sup> O chamado *Milagre Econômico*, desde meados dos anos de 1970, definhava visivelmente, e a ameaça da guerrilha armada deixou de existir. Eram, então, necessários outros rumos para o futuro do Brasil.

(1999b), mais tarde, tenha afirmado que os pressupostos contidos em tal escrito não estivessem corretos, sobretudo quando teceu loas à democratização argentina, que se viriam a tornar, afinal, não merecidas, dada a regressão do regime argentino, será bom considerar os comentários de O'Donnell sobre as dificuldades com as quais as transições democráticas sempre se deparam.

Maciel (2014) chama atenção para o caráter conservador da transição democrática brasileira, comandada pelos militares e com a “orquestração” das elites burguesas. Claro que não se há de escamotear a influência dos movimentos populares de então. O mais expressivo talvez tenha sido o das Diretas Já, que pedia a eleição direta do Presidente da República em 1985. Mas o que mais denotou que as forças detentoras do poder queriam controlar o processo, já que a proposta<sup>50</sup> foi derrotada no Congresso mesmo com o apoio da oposição, que negociava com a ditadura as condições do seu termo. Como exemplo disso, registra-se o posicionamento de Tancredo Neves, que temia as Diretas Já como um movimento subversivo em relação ao “processo de conciliação com o governo que ele próprio vinha dirigindo, além de claramente enfraquecer suas possibilidades como provável candidato no pleito indireto” (Maciel, 2014, p. 289).

Em 1985 Tancredo Neves foi eleito pelo Colégio Eleitoral como Presidente da República, representando uma conjunção de partidos reunidos na Aliança Democrática. Por doença grave, não chegou a tomar posse e seu vice, José Sarney<sup>51</sup>, ocupou o lugar da Presidência. Tancredo Neves, e os que apoiavam sua linha política, falaram sempre na necessidade de um pacto, que, não sendo formal, continha três pontos: 1) a necessidade do restabelecimento da democracia, de interesse de todos; 2) uma moderada distribuição de renda, de proveito dos trabalhadores; e 3) a aceitação, por todos, do sistema capitalista, que interessava à burguesia (Bresser-Pereira, 1985, p. 195).

Na realidade, esse pacto não explícito não foi discutido por toda a sociedade e não contou com a intervenção dos setores mais à esquerda da sociedade civil. Todas essas indicações transportam a se pensar que, na prática, não existia uma ideia política de regime alternativo à ditadura. Como refere Campello de Souza (1988, p. 568), em 1985 foi inaugurado um regime que se assentou “sobre os alicerces institucionais do regime autoritário” e deixou que se mantivesse “a maior parte da elite política e da administração do regime anterior”. Pensa-

---

<sup>50</sup> A chamada Emenda Dante de Oliveira.

<sup>51</sup> Sarney fazia parte da base aliada que defendia a ditadura, e existe algo de irônico que ele viesse a ser o primeiro Presidente pós-ditadura. Aliás, Sarney tinha declarado publicamente que a transição política entre ditadura militar e democracia deveria ser conciliadora.

se, contudo, que havia projetos alternativos para a pós-ditadura, os quais não tiveram espaço, interlocutores e divulgadores de ideias que lhes permitissem desenvolver e ser reconhecidos.

Com a rejeição da Emenda Dante Oliveira, em 25 de abril de 1984, como visto, as forças sociopolíticas empenharam-se na convocação de uma assembleia constituinte, parte do primeiro discurso proferido por José Sarney após a morte de Tancredo Neves. A sociedade esperava ver em ação uma constituinte convocada de maneira originária e exclusiva, e não congressual e confundida com as eleições parlamentares, como era a proposta do Governo. No final, entretanto, prevaleceu a última. A Constituinte começou sem um texto-base nem qualquer anteprojeto, e as primeiras discussões centraram-se no seu regimento. Era necessário assegurar mecanismos que garantissem meios de participação da sociedade na consolidação da nova ordem constitucional. Os instrumentos de participação seriam as emendas populares.

A tensão dicotômica entre continuidade e ruptura na nova constituição está bem patente no que já foi referido há momentos: a mobilização popular para uma constituinte e o acompanhamento posterior que a sociedade civil fez dos trabalhos constituintes, por um lado; e, por outro, as tentativas, umas conseguidas, outras não, para que o essencial não tivesse grandes mudanças, que as elites defendiam (Oliveira, 1993; Michiles, 1989)<sup>52</sup>.

A Constituinte corria o risco de se alhear dos anseios da população e remeter-se a uma redoma onde se “cozinha” uma constituição que funcionasse apenas como transmissora dos grandes interesses dos poderes vigentes. Logo na elaboração do Regimento, entretanto, ficou previsto que “será permitido, a qualquer pessoa, assistir às sessões, das galerias, desde que esteja desarmada e guarde silêncio, vedada manifestação de aplauso ou reprovação ao que se passar no recinto ou fora dele”, conforme o Art. 40 (Brasil, 1987b), e que

As emissoras de rádio e televisão cederão, diariamente, ao Serviço de Divulgação, para apresentação de programa informativo, contendo exposição de Constituintes e a síntese dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, dois horários, de 5 (cinco) minutos cada um [...] a Presidência da Assembléia poderá requisitar, das concessionárias de rádio e televisão, horário de, no máximo, 60 (sessenta) minutos, para a divulgação de fato relevante, de interesse da Assembléia Nacional Constituinte”, nos seus Artigos 76 e 77. (Brasil, 1987b, p. 31)

Também foi de grande importância a abertura da possibilidade de qualquer cidadão oferecer sugestões quanto ao texto da constituição. Realmente de ruptura com a ordem até aí instituída, porém, foram as pressões<sup>53</sup> para que a iniciativa popular fosse introduzida no texto, assim como a possibilidade de emendas populares.

<sup>52</sup> Ver o volume 330 do Diário da Assembleia Nacional Constituinte – Resolução nº 2/1987 (Brasil, 1987b).

<sup>53</sup> Sobretudo junto do relator do Regimento, Senador Fernando Henrique Cardoso (do PMDB).

Não se pode pensar, no entanto, que a sociedade civil foi interveniente apenas durante a feitura do Regimento, já que as sessões da Constituinte foram sempre acompanhadas intensamente pela televisão, pelo rádio e de forma presencial<sup>54</sup> (Faria, 1985, p. 19), o que bem informa da participação e da mobilização populares.

Na opinião de Rosenfeld (2003, p. 32), “um dos perigos de transições pactuadas é que elas falham em trazer à tona uma suficiente ruptura com o passado pré-constitucional de maneira a tornar viável um caminho exitoso para a constituição emergente”.

A pergunta a se fazer é se a Constituição de 1988 teria suficiente respaldo de ruptura de maneira a ser implementada de forma exitosamente. Daniel Aarão Reis (2014) evidencia que a Constituição de 1988 continuou a reforçar uma ordem nacional-estatista, centralizada com tendência a uma hipertrofia do Executivo com tutela militar. A resposta que se teria que descobrir era se essas características herdadas não limitariam e condicionariam a implementação dos direitos e das liberdades que a nova Constituição também plasmava.

Tal como Lawrence Stone (2000), divisa-se a história constitucional, também, como um processo social que, portanto, não há de ser analisado no vácuo das ideias ou na esterilidade das decisões jurídicas, ou em uma foto imóvel de determinado tempo/espço. Dessa maneira, considera-se a Constituição de 1988 como um “momento inaugural de ruptura”. Agrupou-se um conjunto de setores políticos diferenciados, o que corrobora seu caráter democrático, mas fato também significativo é ter sido criadora de variadas expectativas para os distintos agentes sociais, econômicos e políticos. Como refere Florestan Fernandes (1989, p. 360), um dos constituintes,

A constituição de 1988 vem à luz com data marcada para sofrer uma revisão global e contém mecanismos que remetem a revisões parciais seguidas e constantes. Foi posta sob um signo do precário, durante sua elaboração e posteriormente. Ela não responde às exigências da situação histórica.

Certo pessimismo sobre a nova Constituição também foi repassado nas palavras de Skidmore (*apud* Prado, 1994, p. 3), ao acentuar que “o problema do Brasil não é de homens nem de recursos. É da Constituição de 1988. Ela tornou o Brasil rigorosamente ingovernável. Pior: nas mãos de um aparelho político permissivo que manipula um sistema administrativo ultrapassado”. Também no modo de ver de Paulo Arantes (2010, p. 205), “tudo somado, afinal o que resta da ditadura? [...] Tudo, menos a ditadura, é claro”. O autor refere que a “Abertura” foi uma *contenção continuada no tempo*, até aos dias de hoje, e que a Constituição brasileira de

---

<sup>54</sup> Por vezes com intervenções dos assistentes, os quais obrigaram a interromper algumas sessões.

1988 (entre outras) está sempre “à mercê” de emendas e de lançamento de medidas excepcionais, no sentido agambeniano. Outros, porém, como Afonso da Silva (2001, p. 89), salientam o balanço positivo da promulgação do novo texto constitucional, referindo-se a ele como “um texto moderno, com inovações de relevante importância para o constitucionalismo brasileiro e até mundial. Bem examinada, a Constituição Federal, de 1988, constitui, hoje, um documento de grande importância para o constitucionalismo em geral”.

A Constituição de 1988 contém avanços inquestionáveis quanto aos direitos fundamentais<sup>55</sup> e impõe ênfase nas questões sociais. Válido é apontar-lhe alguns problemas, como uma grande dimensão textual, por vezes tornando-a um escrito um pouco caótico, e o exagero da possibilidade de emendas (conducentes a uma subordinação ao poder vigente em determinado espaço temporal). Em concordância com Ulysses Guimarães (2008), reflete-se, contudo, que a base ideológica da Constituição de 1988 existe e chama-se cidadania, amplamente afirmada e tratada na Constituição Cidadã.

Na perspectiva de Menelick de Carvalho Netto (2006), e como também referido em linhas transatas, a Constituição de 1988 é um momento de ruptura com a ordem preexistente, em especial com a ordem jurídica até aquele momento existente. Com tal fato concordam autores diversos, como Cristiano Paixão (2014); no entanto, outros discordam desse posicionamento quanto à nova Constituição. São os casos de Saulo Ramos (2007), Nelson Jobim (1994), Eros Grau (2018) e Gilmar Mendes (2014). Tais autores consideram a Constituição de 1988 como a forma, ou talvez melhor dizendo, a “fórmula” que no Brasil encontrou para realizar a transição da ditadura militar para a democracia. Entende-se que essas duas visões devem merecer alguma atenção, isso porque encaminham para que sejam realizados aprofundamentos diversos da realidade.

Não se há de exprimir, pois, que, no período de 1964 a 1985, houve verdadeira constituição no Brasil, porquanto a que se mantinha virtualmente em vigor tinha sido substituída pelos atos institucionais e por medidas discricionárias de tipos diversos, isto é, conformava uma constituição semântica, o que se constitui mera formalização de uma situação imposta pelos detentores do poder político. Seu objetivo era legitimar e perpetuar o poder de poucos sob aparência de legalidade (Loewenstein, 1942; Faoro, 2007; Guimarães, 2008).

Tal significou que o elo entre Política e Direito estava erodido ou mesmo quebrado, já que é a constituição, por excelência, que enlaça os dois. A autolegitimação da ditadura foi realizada por intermédio de uma “legalização” ao arpejo das normas da constituição, que se

---

<sup>55</sup> A regulamentação dos Direitos Difusos é disso um claro exemplo.

tornou mera “folha de papel”. A ditadura continuou, porém, a utilizar termos e expressões provindos da “nomenclatura” constitucional, como “poder constituinte”, e a caracterizá-lo, nessa época, como um poder que estava em permanente atuação.

Depois do endurecimento de 1968, a ditadura militar inaugurou seu ocaso, que exigia um regresso ao processo democrático. Nessa altura, a sociedade civil começou a fazer-se ouvir com maior amplitude, com a expressão do desejo pela volta democrático por meio de eleições diretas, o que não foi conseguido, embora fosse clara a fratura entre os que viam o período da ditadura como um “movimento em uma altura da História” e os que a lobrigavam como um “parêntese” na História brasileira.

Isso levava a outros dois posicionamentos quanto à nova constituição: um texto conciliatório com o período militar ou como um documento que expressasse o rompimento absoluto com dita fase. Na primeira posição, têm destaque as palavras de Gilmar Mendes (2014, p. 252):

A nova ordem constitucional pode ser compreendida como resultado de um pacto firmado entre forças plurais e, de alguma forma, antagônicas, o que lhes dá a natureza de Constituição Compromisso, encartada no grupo das cartas ocidentais que foram geradas após períodos de crise.

Na defesa de necessidade de ruptura, situa-se Raymundo Faoro (2007), que, em 1985, defendeu uma perspectiva de descontinuidade, a qual, segundo ele, não era sinônimo de guerra civil nem de tumultos nas ruas, como Sarney queria fazer crer.

Entende-se que na Constituição Cidadã existem evidentes sinais de ruptura com a situação e com a Constituição anterior, como é o caso de atenção às liberdades e aos direitos dos cidadãos, e sinais de continuidade, que se apoiam sobretudo no tratamento dado aos militares e à função que exercem, entre outras disposições que requeriam regulamentação infraconstitucional. Quando dos trabalhos da Constituinte, o processo foi cuidadoso, mas não deixou de integrar muitos aportes da sociedade, na altura muito interventiva.

## 4 INSTITUIÇÕES, ORGANIZAÇÕES E REGRAS CONSTITUCIONAIS

### 4.1 AS REGRAS CONSTITUCIONAIS EM 1967 E EM 1988: REGRAS FORMAIS E INFORMAIS<sup>56</sup>

Esse capítulo tem como objetivo a análise neoinstitucionalista, observando as Constituições de 1967 e de 1988 e dando realce às suas regras informais. O modelo teórico seguido é o da Teoria Institucionalista, de Douglass North. Procede-se, pois, à breve exploração teórica da definição de instituições e do próprio modelo analítico de North, seguindo à ligeira análise dos textos constitucionais brasileiros de 1967 e de 1988, sobretudo no que diz respeito à Presidência da República em sua relação com o Congresso Nacional.

#### 4.1.1 Instituições e institucionalismo

Quando se procurou conferir os étimos das palavras *instituição* e *constituição*, topou-se com o verbo latino *statuere*, cujo significado é o de *estabelecer* ou *erigir*. Com os afixos “in”, “em” e “cum”, “com”, respetivamente, são formadas as expressões “instituição”, “erigir em” e “constituição”, “erigir com”. Válido, então, é exprimir a ideia de que, etimologicamente, “instituição” é entendido como algo que se faz erigir em demarcado local, com certo propósito e determinada perenidade. Entrementes, relativamente a “constituição”, na mesma base é compreendido o vocábulo em um sentido de “relação”, exprimida pelo prefixo “com”. Olsen e March (1989) entendem a redescoberta das instituições como uma reação a uma visão dos processos políticos como resultado de decisões de pessoas. Por seu lado, Manuel João Maya de Lucena (1976) realça, no conceito de “instituição”, seu caráter duplo: designar uma entidade (por exemplo, um tribunal) ou um conjunto de mecanismos jurídicos, regras ou normas. Já Maurice Hauriou (1925, p. 155) definiu instituição como “uma ideia de obra ou de empresa que se realiza e permanece juridicamente num meio social”. Assim, essa definição estabelece a entidade “instituição” como resultado de uma ideia que tem certa permanência no espaço jurídico e erige-se no *locus* social. Consoante Hauriou (1925, p. 101), as instituições têm como característica uma “ideia diretriz de obra” a desempenhar, que desencadeia um poder organizativo para concretizá-la e precisa de uma comunhão de ideias entre os membros do grupo que estejam dispostos a cumprir esse desiderato. Sendo assim, “ideia”, “poder” e

---

<sup>56</sup> A pesquisa deste subtítulo foi realizada seguindo o artigo intitulado *Instituições informais – o caso da Presidência da República na relação com o Congresso, nas Constituições brasileiras de 1967 e 1988: uma agenda de investigação*, elaborado na disciplina “Instituições e efetividade de direitos”, lecionada pela Professora Doutora Flavianne Nobrega, na fase curricular do doutoramento que se cursou, agora, então, sob relato.

“liberdade” conformam as três forças a atuar em conjugação nas instituições. Como corolário, portanto, sobra evidente o fato de que as instituições criam as regras do Direito, e não o contrário.

Diferentemente, Maurice Merleau-Ponty (2003) não considera “instituição” como ideia, mas ação, já que chega ao conceito por intermédio da noção de “estrutura”, de Claude Lévi-Strauss (1955) e Ferdinand de Saussure (1995), conferindo-lhe um aspecto relacional. Assim, “instituição significa, pois, o estabelecimento duma experiência das dimensões [57], em relação às quais toda uma outra série de experiências ganhará sentido, significado, história” (Merleau-Ponty, 2003, p. 38). E continua: “por experiência a instituição não pode ser constituição. Aquela tem sentido sem mim; o constituído não tem sentido senão por mim e para mim neste instante” (Merleau-Ponty, 2003 p. 38-39). Realça-se o fato de que, em Margaret Levi (1991), as instituições são as modalidades cristalizadas das estruturas de poder, sempre se expressando como resultado de uma negociação cujo objetivo é estabelecer as regras de obediência.

Desse modo, conclui-se que, caso as instituições tenham uma faceta de organização, também possuem outra, ideológica, significando que são lugares no tempo e no espaço, mas, também, constituem sistemas de relações em contínuo rearranjo. Aliás, segundo alguns autores, como Lijphart e Weaver (1993), os efeitos produzidos pelas instituições nos sistemas políticos dependem exatamente da maneira de se relacionarem com as clivagens.

Para Hauriou, as instituições, sendo espaços para a resolução de vários confrontos políticos e sociais, aparecem como “fontes de direito” e o Estado revela-se a instituição das instituições, já para Santi Romano não é assim, dado que as instituições não expressam mais que um conjunto de pessoas e meios organizados em torno de um objetivo, e concorrendo para autonomizar aquilo que designa como corpo social (Romano, 2008).

Parece, com efeito, pela ótica ora revelada, que as instituições estão bem no centro da Ciência Política, porém, como Paul Pierson (2000) refere, os cientistas políticos estudam mais os efeitos e mudanças provocados pelas instituições que sua gênese. Ora, é conhecido o fato de que os efeitos produzidos pelas instituições são de elevada imprevisibilidade em decorrência da multiplicidade de interações possíveis, e parecem afastar-se de uma lógica simples de escolha racional (Elias, 2006).

---

<sup>57</sup> O termo pluralizado, “dimensões”, é a diferenciação ontológica do ser indiviso. Por isso, é “multiplicidade de acontecimentos, abarcando a natureza, a vida, a animalidade, a vida pessoal privada, as obras de arte e de pensamento, a sociabilidade, a política, a vida pública [...], matrizes que abrem um campo histórico que tem unidade” (Merleau-Ponty, 1964, p. 45).

As instituições determinam as escolhas coletivas dos agentes que intervêm. Paulo Trigo Pereira (1997, p. 424), analisando as posições teóricas de Wickesell e Buchanan, “Nos regimes democráticos as decisões são tomadas em instituições, em que um conjunto de indivíduos tomam decisões coletivas de acordo com as regras específicas que permitem passar de preferências individuais distintas para uma única escolha coletiva”.

Prélot (1975, p. 116), a seu turno, considera instituição “qualquer coletividade unificada que tenha o duplo aspecto de organização interna e de individualidade externa”; e torna traço distintivo das instituições a perenidade no tempo contra a categoria contratual, a qual é temporária. As instituições estabelecem relações internas e depois as estatuem, de fato e de direito, com o exterior. Nessa ordem de valorização, também aqui o Estado é a “instituição das instituições” na medida que é passível se constituir como elemento de congregação de instituições.

Karl Polanyi (2000), na sua análise crítica às instituições econômicas, defende enfaticamente o ponto de vista conforme o qual as instituições advêm do propósito humano, mas exercendo, contemporaneamente, influências no que alguém será passível de ser e fazer. Esses influxos estendem-se a diversos domínios da vida dos indivíduos, mas nunca são neutros nos seus efeitos práticos, tampouco nas ideias que os cidadãos-cidadãs desenvolvem para justificar esses efeitos. Demarcam-se, neste passo, a “não-neutralidade” das instituições, referida pelo autor, e a influência recíproca exercida entre pessoas e instituições.

#### *4.1.2 O neoinstitucionalismo*

Nos anos de 1950 os estudos empíricos das Ciências Sociais já incorporavam a perspectiva institucional (Carvalho; Vieira, 2003), significando que as instituições passaram a ser tratadas na condição de variáveis independentes, e as organizações como expressão estrutural da ação racional dos agentes (Fachin; Mendonça, 2003). O institucionalismo adquiriu diversas facetas, porém, a pesquisa realça aquela a qual se costuma designar “neoinstitucionalismo”. Note-se, no entanto, que autores como Kathleen Thelen e Sven Steinmo (1992) diferenciam o neoinstitucionalismo do “velho” institucionalismo atribuindo ao segundo um papel meramente descritivo das instituições, sem dar ênfase a comparações entre institutos. Para os mencionados autores, foi a constatação de que as regras formais e as administrativas não explicavam cabalmente o comportamento dos agentes – nem as políticas adotadas –, fazendo destacar a emergência do “novo” institucionalismo, com uma abordagem diferente.

Não se deve pensar, porém, que o neoinstitucionalismo se constitui como corrente única. Na verdade, segundo Hall e Taylor (2003), nele são distinguidos pelo menos três métodos de análise, as quais tiveram seu desenvolvimento iniciado em 1980, dando origem a outros tantos tipos: o histórico, o de escolha racional e o sociológico. Todos constam no âmbito do neoinstitucionalismo, já que pretendem explicar a função das instituições na determinação dos resultados sociais e políticos.

Para os institucionalistas históricos, as instituições estão associadas às organizações e às regras formais por aquelas impostas. De tal modo, elas se confundem com regras, procedimentos e protocolos de uma dada sociedade. Isso se aplica às normas políticas ou econômicas, com a importância de observar das constituições às normas internas de uma determinada empresa (Hall; Taylor, 2003). Nessa perspectiva, os indivíduos/agentes se movimentam em um mundo de instituições onde o poder é assimétrico e a estrutura social advém do percurso histórico feito por dada sociedade (*path dependence*).

O institucionalismo de escolha racional, que aflorou em um contexto de análise comportamental do interior do Congresso dos Estados Unidos, surgiu para responder a seguinte observação interrogativa paradoxal: se os termos da escolha racional clássica estão corretos, por que há facilidade em reunir maiorias estáveis no Congresso estadunidense? Na solução desse aparente desconchavo, foi central a ideia de “custos de transação”, retirada dos estudos econômicos das organizações, segundo a qual, nas decisões, são tomados em conta os custos que representam para cada agente e como cada um tenta o minimizar por via de plataformas de entendimento que atentam para o menor custo possível (Hall; Taylor, 2003). Tal posicionamento favorece o funcionamento e o desenvolvimento das instituições. Douglass North (2018), nesse viés, analisou o caso da história das instituições políticas.

Para os institucionalistas de escolha racional, as instituições aparecem como resposta a determinados valores, compartilhados por agentes sociais. Assim ocorrendo, as instituições têm origem em acordos voluntários entre pessoas intervenientes, que as veem como benéficas para realizar os valores que pretendem. Alcança-se, com efeito, a noção de que os neoinstitucionalismos concederam relevantes contribuições para as Ciências Sociais em geral, bem como para a Ciência Política em particular (Hall; Taylor, 2003).

Também a Sociologia incorporou essa nova abordagem, a partir da qual foi desenvolvido o *institucionalismo sociológico*, o qual se estabeleceu no domínio dos estudos das organizações. O institucionalismo sociológico começou por situar em causa a oposição entre mundo social e cultura, afirmando que a permanência das instituições era mais justificada em

razão de aspectos culturais que pela constatação da sua eficácia (referente a uma racionalidade máxima já hipoteticamente alcançada).

Na contextura dessa corrente, as instituições são construtos muito mais abrangentes que nos outros neoinstitucionalismos. Incorporam, por exemplo, em ultrapasse às normas e regras, símbolos e modelos morais que conduzem a ação dos agentes (Hall; Taylor, 2003). Ocorrendo desse modo, não apenas é desfeita a oposição entre instituições e cultura como também quase as torna sinônimas. Para esses institucionalistas, quando o agente social se depara com uma situação, ele não só a identifica como também reage a ela, conforme os meios institucionais dos quais dispõe.

Consoante, entretanto, expressam Hall e Taylor (2003), é importante aprofundar essas abordagens, nomeadamente fazendo intercâmbios das três subcorrentes do neoinstitucionalismo. Veja-se o que exprimem os autores:

Pode-se ir mais longe? Poderia cada uma dessas escolas emprestar outras algumas das suas intuições? Seria uma tentativa necessariamente limitada. No nível altamente teórico dos primeiros princípios, os representantes extremos de cada escola adotam posições radicalmente diferentes sobre questões tão fundamentais como a de saber se é admissível tratar a identidade dos atores em termos endógenos para uma análise institucional, ou se cabe postular a existência de algo como uma ação racional ou estratégica homogênea seja qual for o contexto cultural. Apesar disso, somos partidários de levar esses intercâmbios tão longe quanto possível, pela razão fundamental de que cada uma dessas escolas parece revelar aspectos importantes do comportamento humano e do impacto que as instituições podem ter sobre ele. Nenhuma dessas escolas parece ir em má direção, ou ter em sua base postulados profundamente errôneos. No mais das vezes, cada uma parece suprir uma explicação parcial das forças ativas numa situação dada, ou exprimir dimensões diferentes do comportamento humano e do impacto das instituições. É nesses termos que o comportamento de um ator pode ser influenciado ao mesmo tempo pelas estratégias prováveis de outros atores e pela referência a um conjunto familiar de modelos morais e cognitivos, cada fator estando ligado à configuração das instituições (Hall; Taylor, 2003, p. 219-220).

Pode-se dizer, então, que desde os primeiros passos dados nos anos de 1950 até as nuances contemporâneas delineadas por Hall e Taylor (2003) a abordagem institucional evoluiu, revelando múltiplas facetas e metodologias de análise. Embora possam existir diferenças teóricas entre essas abordagens, a complementaridade entre elas é evidente, sugerindo que cada uma oferece uma visão parcialmente distinta, mas fundamental, do papel das instituições. Ao continuar a explorar essas interações complexas e a promover um diálogo entre as diferentes escolas do neoinstitucionalismo, pode-se avançar na compreensão das forças que impulsionam as dinâmicas das sociedades.

#### 4.1.3 As instituições segundo Douglass North

Douglass North foi um dos primeiros, nos Estados Unidos da América – EUA, a usar a análise neoclássica, nomeadamente no exame da história econômica. Cedo, entretanto, notou as limitações de tais matérias, que não conseguiam explicar as distintas performances das economias (Gala, 2003). Segundo North, esse tipo de análise pressupõe um mundo ideal, onde se confundem as consequências do crescimento econômico com suas causas. North começou, pois, a elaborar um modelo que concedesse azo à análise econômica, em uma perspectiva histórica de um mundo com mudanças inesperadas e contínuas. A Teoria das Instituições de North tem a primeira abordagem nos seguintes artigos originariamente publicados em 1970: *Institutional change and american economic growth: a first step towards a Theory of Institutional Change*, edição em coautoria com Lance Davis (North; Davis, 1971), e *An economic theory of the growth of the Western World*, texto editado tendo Robert Paul Thomas como coautor (North; Thomas, 1973). Já em 1981, seu livro *Structure and change in economic History* evidencia que, no seu modelo de análise, as instituições ocupam o lugar central para explicar as dinâmicas do crescimento econômico. Sua obra *Institutions, institutional change, and economic performance – political economy of institutions and decisions* (North, 1990), publicada originalmente em 1990, é o resultado de uma reflexão madura sobre o papel das instituições e das mudanças institucionais no desenvolvimento das sociedades. A análise das instituições, com suas características, evolução e adaptação, segundo North, explica as sociedades e seu desempenho.

O trabalho de North, com a contribuição de outros autores, inaugurou, na contemporaneidade, diversas análises relacionadas às transformações institucionais pelas quais as sociedades passam. Assim, organizações internacionais como o Fundo Monetário Internacional – FMI, o Banco Mundial e a Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL da Organização das Nações Unidas – ONU usam a Teoria das Instituições e da Mudança Institucional de Douglass North para definir e afinar políticas públicas, bem como para estudar o desenvolvimento das sociedades (Costa, 2019).

Para North, as instituições são normas socialmente constituídas e aceitas por determinado grupo social. Essas normas, ou regras, impõem limitações, formal ou informalmente, às interações sociais dos agentes. Ao mesmo tempo que determinam essas restrições às instituições, aumentam o grau de previsibilidade das interações sociais, reduzindo a incerteza e criando padrões estáveis de comportamento. Nas palavras de Douglass North (1997, p. 97),

As instituições são restrições criadas pelos homens que estruturam a interação política, econômica e social. Elas consistem em restrições informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta) e regras formais (constituições, leis, direitos de propriedade). Ao longo da história, instituições foram criadas por seres humanos para criar ordem e reduzir a incerteza nas trocas. Juntamente com as restrições comuns da economia, elas definem o conjunto de opções e, portanto, determinam os custos de transação e produção e, portanto, a lucratividade e a viabilidade de se envolver na atividade econômica. Elas evoluem gradualmente, conectando o passado com o presente e o futuro; a história em consequência é, em grande parte, uma história da evolução institucional, na qual o desempenho histórico das economias só pode ser compreendido como parte de uma história sequencial. As instituições fornecem a estrutura de incentivos de uma economia; à medida que essa estrutura evolui, ela molda a direção da mudança econômica em direção ao crescimento, estagnação ou declínio.

Repare-se que o papel das instituições de reduzir a incerteza não significa que sejam necessariamente eficientes nesse mister, sendo necessária uma análise de cada uma no seu contexto sociopolítico. *In hoc sensu* é que North concede grande importância à trajetória histórica de cada instituição, situando-as em uma espécie de ligação do passado com o presente e indicador do futuro. As instituições denotam *path dependence*, isto é, que são dependentes da sua trajetória histórica. O entendimento dessa dependência explica a diferença de desenvolvimento entre as diversas sociedades e justifica a permanência de instituições ineficientes (Costa, 2019).

O institucionalismo de North denota, assim, alguns conceitos-chave que complementam o conceito-base *northiano* de instituição, e um deles é o de incerteza. North considera a incerteza como o principal óbice às relações econômicas e sociopolíticas. Essa contingência assenta na falta de informação correta dos agentes, ou na impossibilidade de a utilizar eficientemente, dada sua complexidade. De vertente diversa, a incerteza é de algum modo ontológica, já que a realidade é mutável de forma imprevisível (North, 1998). Essa incerteza não permite que os agentes conheçam todas as possibilidades de escolha, por isso estão sempre condicionadas.

Outro conceito importante é o de custo de transação. A definição de custos de transação está intimamente ligada ao conceito de incerteza, já que deriva desse. North identifica dois tipos de custo de transação. O primeiro remansa nos custos de *measurement*, o que se relaciona à dificuldade dos agentes em conhecerem de fato o objeto da transação em curso (North, 1990). O outro configura os custos de *enforcement*, o qual corresponde à incerteza que os agentes têm sobre a propriedade do bem a ser trocado (North, 1990), e, portanto, relaciona-se a problemas de legitimidade da transação a ser efetuada. Para North, é, então, necessária alguma proteção

para diminuir esses custos de transação, daí a introdução do seu conceito de instituição (Gala, 2003).

Concede-se realce ao fato de que o modelo de North é dinâmico, e a base desse dinamismo se assenta nas organizações, as quais são, em North, os grupos sociais que, estimulados pela matriz institucional vigente, demandam a satisfação de vários interesses seus. Essas organizações são passíveis de terem uma feição muito diversificada. Estão submetidas a serem entes políticos (partidos, municípios, senado, agências regulatórias etc.) ou econômicos (empresas, sindicatos, cooperativas etc.), sociais (clubes, associações, igrejas *et reliqua*) e educacionais (universidades, escolas diversas, centros vocacionais e outros) (North, 1990).

North provê-se de uma metáfora para explicar o que são organizações, com o paralelo de que se as instituições são as regras do jogo, as organizações são as equipes que o jogam. Para explicar a emergência das organizações, North socorre-se dos trabalhos de Coase (1937), Barzel e Williamson, que as justificam como resposta aos custos de transação (Gala, 2003). Depois de se instalarem, as organizações passam a interagir com outras organizações, instituições e custos de transação. Surge dessa interação o desempenho da sociedade, pois as organizações são o grande motor que impulsiona as mudanças institucionais, e as intervenções das organizações afetam variáveis políticas, econômicas e sociais. Segundo Paulo Gala (2003, p. 290),

Quando seu cálculo de custo-benefício levá-la a atuar na esfera política, isto é, alterar leis, contratos e normas, assistiremos a uma mudança institucional. Para melhor explicitar essa concepção, North introduz a noção de equilíbrio institucional. Uma dada sociedade estará nesse equilíbrio quando, dada as condições, correntes, nenhum de seus agentes (organizações) tiver estímulo para alterar as regras formais e informais (instituições) sob as quais essa sociedade opera.

Nessa necessária procedência a um breve resumo das ideias de North, com suporte na análise de diversos textos e escritos seus e de outros autores que abordaram suas ideias, há de se exprimir a noção de que a sociedade, de um ponto de vista econômico, social e político, funciona como um jogo, e as regras desse ludismo são as instituições, que também são definíveis como restrições concebidas humanamente a moldar as interações humanas, em uma dinâmica na qual os indivíduos e as organizações são os jogadores.

Em 1937, Coase (1937) observou que o custo de obtenção de um bem (ou serviço) é maior que o preço desse produto, já que são somados outros custos para ele ser comercializado (custos de informação, negociação etc.). A tais despesas chamou *custos de transação*, que as empresas tentam minimizar, aumentando, assim, sua eficiência, a qual seria máxima caso esses custos não existissem ou fossem próximos de zero.

Para North (1994), e seguindo o conceito de Coase, os custos de transação são aqueles de todas as operações, de determinado sistema econômico, que não dizem respeito diretamente à produção de certo bem ou serviço. No sistema econômico, a maioria dos agentes não produz bens a serem consumidos. A ação desses agentes (advogados, políticos, funcionários etc.), entretanto, é importantíssima para o próprio sistema. Por isso, a modalidade de organização do sistema determina a sua eficiência e a redistribuição dos benefícios resultantes na medida que reduz os custos de transação, os quais, quando elevados, são travamento ao crescimento econômico.

Os custos de transação, segundo North (1994), são dependentes das características dos próprios bens, do tamanho do mercado a que se destinam, do cumprimento das obrigações assumidas perante o mercado e (sendo este o aspecto-base das opções individuais refletidas no desempenho econômico) das atitudes ideológicas e percepções dos agentes.

North considera que às teorias clássicas falta estrutura de análise que deixe integrar a análise institucional na visão econômica e na história da economia. É isso que ele se propõe a fazer (Neoinstitucionalismo Econômico – NEI). Para tal, considera a sociedade como se de um jogo se tratasse, incluindo muitos aportes da Teoria do Jogos (Morgenstern; Von Neumann, 1947), a qual, no entanto, criticou.

Os *players* envolvidos seriam os seguintes: a) as “instituições”, as quais figuram como as “regras do jogo” e são entendidas como as restrições que moldam as relações entre os agentes envolvidos; podendo essas regras serem formais ou informais (como códigos de conduta ou normas comportamentais comumente aceitas, por exemplo). As instituições, para serem eficientes, terão de ter alguma flexibilidade para se adaptarem às oportunidades que surjam; e b) as “organizações”, as quais são os “jogadores”, que se concretizam em indivíduos atuantes no plano social. É frequente que se constituam em grupos que exercem alguma atividade para alcançar determinado fim. Veja-se que são empresas, grupos de pressão, grupamentos políticos e até, segundo North, ajuntamentos criminosos. Esses agentes são capazes de influenciar e modificar as regras do jogo segundo seus interesses e capacidades. Dentro das organizações, afirmam-se “agentes de mudança”, os decisores que percebem as oportunidades para melhor alcançarem seus fins.

O conjunto de oportunidades percebidas pelos decisores é designado por North (1994; 2018) como “incentivos”, funcionando como fontes de mudança. As organizações aparecem como advindas do conjunto de oportunidades estabelecidas pelo arcabouço institucional. Para que se aumente a eficiência dos sistemas (econômico, político etc.), é necessário ter informações que conduzam ao entendimento dos custos de produção (ou

transformação) e dos de transação, assim como à percepção de que instituições são responsáveis por esses custos.

Na lição de North (1981; 2003), a chave para a compreensão dos diversos graus de desenvolvimento econômico de um país está na análise das suas instituições, pois essas reduzem as incertezas do ambiente, criando estruturas estáveis que regulam a interação das pessoas e dessas com as organizações. Conforme os arranjos institucionais, são redutíveis os custos de transação, ou é possível incrementá-los, tornando o desempenho econômico mais ou menos eficiente e inovador. Para North, a racionalidade dos agentes é limitada e outros fatores terão que ser inseridos na balança, já que, ao contrário dos clássicos, North não vê a maximização da riqueza como principal motivação dos agentes. As “subjetividades individuais” (perdoe, o leitor, a redundância) e as percepções do grupo são determinantes.

A história econômica só será entendida se percebida sua dinâmica institucional. Os mercados são imperfeitos e dinâmicos, e as instituições, quando criadas, tendem a um auto reforço e a encerrar-se (*locked in*) em estruturas não produtivas que aumentam, sem necessidade, os custos de transação. Também as instituições têm uma história que as condiciona em um fenômeno de *path dependence*, que não atende à dinâmica social. As mudanças institucionais, porém, são surgentes como resultado das oportunidades percebidas pelos decisores, e, como já visto, são impulsionadas pela alteração de preços, de gostos ou de percepções. Essas alterações institucionais ocorrem por mudanças das regras formais (as mais rápidas de se concretizarem) ou por modificações nas normas informais (com influxo mais difícil de medir). North encara as instituições como representação da consciência das pessoas, mas também como expressões de modelos mentais compartilhados que exigem estruturar-se, organizando-se de maneira a estabilizar as ações e a reduzir as incertezas. Por isso, nas instituições, as regras informais possuem um papel mais importante que as formais, já que traduzem melhor a organização e a expressão desses modelos mentais compartilhados, e têm mais fácil adesão.

As instituições, sendo as “regras do jogo”, estabelecem restrições às ações dos agentes e das organizações. Essas restrições são suscetíveis de ser, também, formais (na medida que estão explícitas e estão normalmente escritas) ou informais. Essas são mais dificilmente observáveis de modo direto, mas manifestam-se em ações diversas, como a penalização tácita, que os agentes fazem a outro que não cumpriu determinado protocolo implícito. É de realçar que a tensão passível de existir entre restrições formais em alteração e tensões informais estabelecidas produz importantes mudanças nas economias das sociedades. A diferença entre restrições formais e informais é, sobretudo, de grau. Note-se que, na passagem de sociedades

mais “simples” para outras mais “complexas”, observa-se a diferença de grau, como é notório, por exemplo, na evolução das tradições e dos costumes para leis escritas. As regras formais também estão dispostas a aumentar a eficácia das restrições informais.

É necessário pesquisar, na história das diversas sociedades, as principais condicionantes institucionais da sua trajetória para entender o desempenho dessas sociedades. A Teoria Institucional de North é aplicada para comparar processos divergentes entre os EUA e a América Latina, por exemplo, onde, respectivamente houve instituições indutoras do desenvolvimento e onde essas instituições formaram custos de transação elevadíssimos. Tal fundamento de análise também é utilizável para investigar e comparar os padrões de colonização da América do Norte e da América do Sul, ou mesmo, como fez Caio Prado Júnior, a fim de examinar o tipo de colonização que o Brasil experimentou (Bueno, 2004).

Havendo incerteza, e de modo a superar os custos de transação, afloram as instituições. As pessoas estabelecem interações com suporte em regras, as quais constituem aquilo que North (2018) definiu como instituições, conceituação que detêm um elevado nível de abstração e parecem definir, sobretudo, um conjunto de restrições. As instituições, no entanto, não têm apenas um caráter restritivo, já que são “construtivas” de um determinado tipo de interação, e, se bem desenhadas (desenho institucional), são responsáveis por diminuir os custos de transação. O dinamismo do modelo institucional de North repousa precisamente nas organizações. Elas são as jogadoras que executam a partida das instituições e a resposta à existência dos custos de transação, e pela sua matriz institucional e pela sua possível mutação. É exatamente da interação das organizações com as instituições que resulta a *economic performance* de cada sociedade.

#### 4.1.4 Instituições formais e informais

Analisa-se a Teoria Institucionalista de Douglass North no que se refere ao aspecto das instituições formais e informais, tentando dizer regras formais e regras informais. Segundo North, as instituições informais são constituídas por leis, regras, normas e regulamentos que, normalmente escritos, regulam a sociedade nos seus aspectos sociais, políticos e econômicos (North, 2003). Já as informais dizem respeito aos valores e às crenças constantes em uma dada sociedade (North, 2003), funcionando como uma espécie de consciência coletiva com a constituição de códigos habitualmente não escritos.

As instituições formais são como as regras de um jogo, conhecidas e aceitas de antemão pelos jogadores, enquanto as informais são as que resultam do comportamento dos jogadores. Como explica North (2003, p. 2),

A forma como o jogo é jogado é uma função das regras formais que definem o que os jogadores podem e não podem fazer e de normas informais de comportamento que supostamente impedem que você tente matar o quarterback do time de futebol adversário ou ter um comportamento antidesportivo similar.

Envolvendo heranças culturais e crenças individuais, será fácil de entender que as instituições informais são mais complexas, no que concerne à compreensão, do que as formais. Aliás, a herança cultural é algo a que North dedica muita importância, já que condiciona as escolhas e, portanto, define como as instituições evoluem. Diz a esse propósito que “o patrimônio cultural produz uma mistura de bom e mau, que molda a maneira como fazemos escolhas e modos como as sociedades e as instituições evoluem” (North, 2003, p. 4).

Por oportuno, realça-se a ideia de que, para alguns autores, não existe diferença entre instituições formais e informais. Por exemplo, Hodgson (2006) advoga o argumento de que essa separação não existe porque as regras formais já dependem das informais. O próprio autor mencionado, no entanto, defende a posição de North, já que esse não considera como regras, no senso específico do vocábulo, as regras informais. Para North (Barcelos, 2011), as de ordem formal e informal têm variadas modalidades de execução, sendo as de perfil informal executadas pelos cidadãos comuns, e não como as de feição formal, realizadas por um executante específico e determinado.

As constituições, como instituições que são, também são modificáveis por meio de alterações formais no texto constitucional ou por variações informais. As mudanças constitucionais não formais recebem, de ordinário e repetidamente, diversas designações, como são exemplos as seguintes: processo indireto, mudança silenciosa, meios difusos de alteração constitucional etc. Jorge Miranda (2003, p. 109-110) designa expressa ocorrência como “vicissitude constitucional tácita”, entendendo, por isso, acontecimentos como o costume constitucional, a interpretação evolutiva da Constituição e a revisão indireta. Já Canotilho (1992) usa, sem distinção, mutação e transição constitucionais quando se refere a revisões informais do compromisso exprimido no texto constitucional, sem o alterar.

O que importa realçar, entretanto, é que, na designada Teoria Institucional de Douglass North, as instituições informais são muito significativas e fulcrais nos processos sociais, políticos e econômicos. A relação que as instituições formais e informais têm são de tipos

diversos e, muitas vezes, sua coexistência, na zona de complementaridade, dá azo a ganhos de desenho institucional significativos (essa relação também sucede como alternativa ou substitutiva das instituições formais).

As regras informais, como já referido, são as que não se encontram plasmadas oficialmente, as quais Rocha (2006, p. 4) define como

Formas que recolhem a história e a cultura de comunidades inteiras e se condensam em códigos de conduta, normas e convenções sociais que se estabelecem não tacitamente, mas ao longo do tempo e ganham forma e significado dentro do quadro de usos e costumes vigentes na sociedade.

A definição de Rocha é muito abrangente, pois “códigos de conduta”, “normas sociais” e “convenções” estabelecidos por intermédio de um extenso período pelos costumes sobram identificados e analisados em diversos grupos de interação social. Essa abrangência, todavia, exige alguns cuidados de análise. O conceito de instituição informal não deve ser tomado como um sinônimo para cultura, embora com ela esteja implicado. As instituições informais, segundo Helmke e Levitsky (2004), devem ser compreendidas mais por intermédio do compartilhamento de expectativas, estando ou não enraizadas na cultura. Aliás, esses autores conceituam instituições informais como regras socialmente compartilhadas, geralmente não escritas, criadas, externadas e impostas por canais à margem dos meios oficiais. Acata-se, por conseguinte, a ideia de que,

Quando falamos de instituições informais, portanto, nos referimos às regras que não são vinculadas a um órgão amplamente reconhecido como tal. Isso não significa, porém, que as instituições informais não influenciam o comportamento dos indivíduos em prol de um objetivo. A eficiência de uma instituição independe do nível de formalidade, mas da sua “força institucional”. (Nóbrega *et al.*, 2020, p. 72)

Também é importante não confundir instituições informais com instituições formais fracas, porque a ineficácia das regras formais não significa que existam instituições informais (Helmke; Levitsky, 2004). Também não se deve confundir instituições informais com organizações informais, o que seria embaralhar as regras do jogo com os jogadores. Por último, as instituições informais não são detectadas por intermédio de comportamentos regulares informais. Na verdade, as regras informais o são por via desses comportamentos, mas só no caso de, não sendo cumpridos, implicarem em uma punição externa qualquer (Lauth, 2012). Se essa punição à regra informal não tiver curso, a regra de fato não existe. Claro está que a identificação e a mensuração das instituições informais configuram uma tarefa difícil e

dependente de muitas variáveis, como é exemplo a cultura, as tradições ou as redes sociais (Voigt, 2017).

A coexistência e a interação entre instituições formais e informais muitas vezes resultam em ganhos significativos no desenho institucional, mostrando-se complementares ou mesmo alternativas umas às outras. As regras informais, embora não oficialmente codificadas, desempenham papel fundamental na orientação do comportamento humano e na estruturação da sociedade.

#### 4.1.5 As constituições como instituições

Uma constituição é, sem dúvida, uma instituição, vez que, sendo um conjunto de normativos legais é, ela própria, uma norma. Na compreensão de Blandine Kriegel (1994), o Estado de Direito resulta, exata e cumulativamente, de duas operações: a juridificação da política e a constitucionalização do poder. Será necessário alargar um pouco o *focus in studio* para perceber que a norma jurídica tipifica uma relação legal que tem como resultado um conjunto de direitos e deveres. Assim, as constituições são visualizáveis como um conjunto de direitos e deveres de característica organizadora dos princípios gerais para uma sociedade, salvaguardando os interesses dos cidadãos em face do Estado, definindo a organização e a independência dos poderes e delimitando o estatuto do político. Nela se divisará retratada, por excelência, a instituição que Hauriou (2015, p. 76) definiu como “criadora das regras do Direito”.

Carl Schmitt (2011, p. 259) considera as constituições “unidades políticas fundadoras”, baseadas em outro sentido, que é o povo, o qual é “o portador do poder constituinte e dá-se a si mesmo uma Constituição”. Tal concepção política das constituições faz Schmitt diferenciar constituições que serão normas estruturantes não passíveis de reformulação das leis constitucionais, estas sim suscetíveis a mudanças.

Não se duvida, portanto, de que o ordenamento constitucional vai gradativamente se estabelecendo entre a norma em si e a sua interpretação e aplicação. É daí que a interpretação dos preceitos constitucionais se trata de uma decodificação jurídica, mas balizada politicamente (dada a influência do contexto político sobre a interpretação e a aplicação das leis), portanto, constituindo-se como um fenômeno político, o que nunca faz com que se esqueça de que, se o pensamento constitucional precisa ser “reorientado sobre conteúdos políticos” (Loewenstein, 1979, p. 220), nenhuma constituição engloba toda a política. Isso sim seria a juridificação da política e uma espécie de positivismo jurídico.

Konrad Hesse é peremptório: constituição real e constituição jurídica encontram-se em relação de coordenação, mas não de dependência (Hesse, 1991), porquanto uma norma só será eficaz se for tomada na sua interpretação e, sobretudo, na sua aplicação fatores técnicos, econômicos, sociais *et reliqua*. A norma fora da realidade não existe, mas, se o “real” está em mutação constante, ela só aufere significado mediada pela interpretação, que, segundo Müller (2003), a deve proteger das mutações impostas pela concepção constitucional sociológica de Lassale (1933), que a reduz aos caprichos do poder dominante dos fatores reais de poder.

Hans Kelsen (1998) considera uma concepção jurídico-normativa das constituições. Para o autor, a democracia é um pluralismo de valores com idêntica valorização, submetida ao teste da liberdade de julgamento. Por isso a Constituição tem um sentido de porvir e de inacabada muito importante, porém, *d'autre part*, depende de uma dupla abordagem: uma delas pressuposta pelo Estado, que se baseia em uma norma primordial hipotética, lógico-jurídica; e outra, jurídico-positiva, realizada pelo poder constituinte e que se traduz nas normas escritas (Kelsen, 1998). Curiosamente, Kelsen ficou conhecido pelo seu positivismo jurídico, mesmo sendo sempre um tenaz defensor da democracia procedimental e do liberalismo. Ribeiro dos Santos (1990), no entanto, ao considerar as normas constitucionais, a constituição formal, portanto, avisa sobre a pouca informação que isso dá no concernente à constituição praticada pelos governantes, a constituição real. Essa visão de Ribeiro dos Santos aparentemente se choca com a visão de Kelsen de constituição como ênfase normativa.

Ao contrário de Kelsen também se posiciona Pierre Bourdieu (2001), ao considerar o mundo jurídico um reflexo das lutas travadas no seu interior, que mais não são que pelejas por poder. Portanto, pugnas políticas. Aliás, a instituição do próprio “mundo jurídico”, que está longe de ser neutro, já é uma manifestação desse poder. Este “mundo jurídico” a que o autor chama de “campo jurídico” assenta-se no “poder simbólico” que Bourdieu (2001, p. 16) define do seguinte modo: “poder de constituir o dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou de transformar a visão do mundo e, deste modo, a ação sobre o mundo”. Esse poder, que se diz simbólico, operacionaliza a instituição de realidades pelo simples fato da sua enunciação. Ora, para o autor a seara jurídica e as outras sendas de poder, como a de cariz político, estão muito próximas por deterem agentes comuns, estabelecendo, de efeito, uma perpetuação do *status quo*.

Em uma linha mais crítica do Direito como pura “norma”, também se encontra Miguel Reale (2001), que, para cada fato jurídico, como as constituições o são, procede a uma abordagem tridimensional. É assim o tripé: (i) fato propriamente dito, (ii) valor, que lhe dá significado, e (iii) regra ou norma, mediando os primeiros, com análise que deve ser realizada

a cada caso. Ousa-se, a esta altura, exprimir a ideia de que as constituições não se deixam simplesmente aprisionar em abordagens unívocas de entendimento.

No alcance de Kelsen (1998), a constituição também encerra um “dever-ser”, um “porvir” que lhe parece dar algumas características de utopia. Sua análise, todavia, visa a despolitizar a Ciência Jurídica, embora não o Direito, conjunto de normas politicamente determinadas que regulam uma dada sociedade (Miranda, 2003). A objetividade dessas normas se funda em outras de índole superior, em uma pirâmide cujo vértice é exatamente a constituição, eficaz e formal, não interessando, por isso, como foi instituída.

Consoante o entendimento construído, Kelsen queria evitar aquilo que Maltez (2013, p. 20) expressa no seu *Breviário de um República*: “eis que o jurista encontra a política quando procura o direito, tal como o politólogo depara com o direito quando procura a política”. Aliás, Maltez (2003, p. 143) expressa bem a necessidade de utopia nos textos constitucionais quando assinala o seguinte: “o pacto de governo ou de sujeição deve estar sujeito a um pacto de constituição, porque é inferior ao pacto de união, ao *original compact* de John Locke, e este último só os poetas da pátria o conseguem decifrar”. Evocam-se aqui, embora apenas *en passant*, as motivações metafísicas, tão nitidamente expressas nos totalitarismos, encontrados por Eric Voegelin (1988) nos aspectos políticos, que, por isso, não remansavam meramente reduzidos a pontos legais ou institucionais.

Verdadeiro e lícito é expressar o indício de que as constituições são a norma, por excelência, de uma comunidade. Elas é que ditam as regras as quais todas as outras lhe estão subordinadas, pelo menos formalmente. Claro que as regras constitucionais, repetidas vezes, são interpretadas abusivamente e deturpadas, além de estarem suscetíveis de serem ignoradas. O que interessa entender descansa nas regras informais que elas comportam. Assim, é fundamental reconhecer que, embora as constituições sirvam como a norma primordial de uma comunidade, sua eficácia e relevância são amplamente determinadas pela interação complexa entre as regras formais e informais que as acompanham. Ao analisar em sequência o caso da Presidência da República, denota-se crucial examinar não apenas as disposições constitucionais formais, mas também as normas sociais, culturais e políticas que moldam o exercício do Poder Executivo. Somente ao compreender a interação dinâmica entre as regras formais e informais é possível obter uma visão completa da governança e da política em uma comunidade.

#### 4.1.6 A Presidência nas Constituições de 1967 e de 1988: o texto e as regras formais

Atualmente, é comum dizer que a existência de regras (ou, exprimindo de outro jeito, instituições) informais é acolhida pela maioria dos cientistas sociais. Nem todos, entretanto, as veem com a mesma força nos arranjos e desenhos institucionais e na tomada de decisões. Enquanto uns acham que as regras informais têm uma influência pequena naqueles arranjos e decisões, outros realçam, sobretudo, seus efeitos nefastos, como a produção de organizações fora da lei, de clientelismo e de outros fatores negativos para a sociedade. Outro grupo, onde está inserto Douglass North, ensaia as instituições informais como entes que tanto são passíveis de carregar efeitos prejudiciais, como os apontados, como de trazerem ganhos sociais, como aumentar a governabilidade e contribuir para a estabilidade institucional, mesmo sob a existência das instituições formais mais ineficazes.

Repetindo a ideia de Lassale (1987), aqui exposta em passagem anterior, nada do que seja escrito em uma folha de papel serve se não estiver adaptado à realidade e àquilo que ele designou por fatores reais e efetivos de poder. Na mesma senda, North (2003) entende que as regras formais existem, quase sempre, apenas no papel, e o que realmente vale são aquelas informais, aceitas pelos *players* em jogo. Assim, o que é expectável na sociedade, por meio da análise de uma regra formal escrita, é possível não ser o observado na realidade. Essa discrepância é atribuível a uma regra informal estabelecida entre os agentes.

No seu estudo sobre democracia e instituições informais, Lauth (2012) descreve e analisa as relações com o sistema político e em que medida interferem nas democracias. O autor assinala que as regras informais,

Por um lado, influenciam a participação política formal por moldar modos de comportamento e atitudes em um estágio anterior à participação política, bem como definir os riscos, opções e oportunidades de ação.

Assim, na ação, elas funcionam, como força constrangedora e como recurso.

Além disso, através das preferências individuais e disposições comportamentais, as regras informais, podem influenciar e mesmo ter um impacto direto sobre a participação política.

Por outro lado, essas regras disponibilizam canais adicionais para a participação política, para além das instituições formais. Isso não significa automaticamente uma extensão da participação democrática. As formas específicas de participação, tal como moldada por instituições informais, também pode levar à limitação e relativização da participação democrática existente. (Lauth, 2012, p. 26)

Lauth (2012) é enfático ao afirmar que a análise de um regime político, notadamente do funcionamento de uma democracia, não é possível se dar por satisfatória sem a inclusão do exame de suas instituições informais.

Os trabalhos relacionando às instituições informais que influenciam resultados institucionais e processos decisórios, com reflexos nos desenhos institucionais políticos, culturais e econômicos, alargaram-se bastante nos últimos tempos. Estudos em diversos países de alguns continentes começam a proliferar na seara (Ferreira Júnior, 2015). Por exemplo, na Ásia, Kellee Tsai (2006) demonstrou que as instituições informais são mais visíveis em países em desenvolvimento e durante a redemocratização. Tsai, *verbi gratia*, estudou o exemplo chinês, no qual convivem simbioticamente regras formais e informais.

Ao visualizar a América Latina, é ensejado o oferecimento de vários exemplos, consoante Ferreira Júnior (2015, p. 10-11, grifo nosso) relata:

Há estudos que correlacionam a existência de efeitos das instituições informais em diversos campos a partir do quadro teórico acima descrito. Na seara partidário eleitoral, Freidenberg (2002 e 2007) acusa defasagem nos estudos dos partidos políticos por meio de leis eleitorais e estatutos partidários em países da América Latina, observando que nesta região há uma enorme distância entre as regras formais e as organizações e práticas partidárias. Escobar (2014) informa o uso de regras informais para a escolha de candidatos aos pleitos eleitorais subnacionais na Colômbia. Desposato (2006) analisa como as instituições eleitorais condicionam a atuação dos parlamentares na arena eleitoral, provando que as mesmas regras eleitorais, sob diversos incentivos informais podem produzir efeitos completamente distintos. Langston (2006), analisando a maneira informal de indicação do sucessor presidencial no México, chamada de *dedazo*, identificou o surgimento e a evolução desse importante exemplo de instituição informal, classificando-a como uma instituição do tipo competitiva, em relação às regras formais. Siavelis (2006) e Carey e Siavelis (2006) analisam o mix de regras formais e informais adotadas na democracia chilena que permitiram àquele país ser uma das mais bem-sucedidas democracias na América Latina. Uma das principais regras informais, utilizada nas eleições e na condução do governo no Chile, reside no fenômeno chamado de *Concertación*, em que acordos informais são desenhados entre as diversas coalizões postulantes às cadeiras do legislativo nas províncias, proporcionando estabilidade governamental ao Executivo e recompensas e postos no Executivo (uma espécie de seguro eleitoral) para aqueles candidatos que, embora expressivos no cenário político, saíram derrotados nas urnas.

Andrés Mejía Acosta também se dedica ao tema das coalizões informais, agora para o Equador, demonstrando que alianças fantasma (*ghost coalitions*) entre situação e oposição naquele país possibilitaram ao Governo implementar pesadas reformas econômicas sem a preocupação excessiva com os efeitos eleitorais adversos que delas poderiam decorrer. No entanto, é na obra *Informal coalitions and policymaking in Latin America: Ecuador in comparative perspective* (2009) que Acosta, a partir de matriz institucional comparativa alarga a aplicação do quadro teórico construído para estudo das instituições informais e discorre que, para além do arranjo equatoriano que possibilitou reformas estruturais na década de 1990, a conjunção de instituições formais e informais no Equador, em específico, mas também na América Latina, possibilita cooperação entre Legislativo e Executivo, sobrevivência política do governo em cenários de multipartidarismo exacerbado.

O realce ao trecho salientado foi realizado por sua possibilidade de aplicação com especial incidência ao Brasil, consoante expresso em Acosta (2009). Nas instituições brasileiras, os estudos sobre regras informais aplicadas ao caso das relações entre poderes

constitucionais estão, nos últimos anos, a surgir cada vez mais. Também, segundo Ferreira Júnior (2015), existe um texto de Sérgio Praça, de 2009, resultante de estudo realizado entre os anos de 1980 e 1990 quanto à transformação institucional de regras informais e formais como tática de obstar fenômenos de corrupção praticados por membros do Congresso Nacional na aprovação de orçamentos.

Além desse, há o estudo de Aguiar (2015), o qual identificou a ocorrência de situações de aplicação de regras informais de conduta na Câmara dos Deputados. Nesse caso, é prática corrente a preferência pela regra informal à formal instituída.

Além dessas, existem abordagens de caráter generalista teórico mais abrangentes, as quais existem com alguma abundância. Evidencia-se, nessa área, pesquisa organizada por Moisés (2011, p. 6), *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*, onde revela expressamente na Introdução o seguinte:

O livro encerra uma contribuição importante para as pesquisas que vem analisando, nas últimas décadas, o funcionamento do presidencialismo brasileiro e, em especial, as relações entre o executivo e o legislativo. Como indicado antes, ele aborda diferentes aspectos dessas relações e ilumina algumas questões a respeito das quais o conhecimento existente tinha avançado menos do que seria desejado – como é o caso das relações entre representantes e representados. Mas ele também serve de indicação para a agenda de pesquisas da área que ainda está por se desenvolver.

Também, e mais recentemente, Nóbrega *et al.* (2020, p. 65) publicaram o artigo *O (re)desenho institucional do pacto federativo diante da Covid-19: arranjos institucionais no contexto da MP 926/2020*, no qual afirmam o seguinte:

Se contextualiza, ainda, a peculiaridade do desafio institucional da Federação no Brasil, comparada à experiência estadunidense, para evidenciar a singularidade do novo desenho institucional descentralizado na pandemia. Ao final, identifica o aprendizado para os Estados-membros e lança questionamentos sobre a sobrevivência dessa regra do jogo no pós-pandemia.

Assim, entende-se como de importância a identificação e a análise de regras informais na relação entre Presidência e Congresso Nacional, tomando-se como base de análise as Constituições de 1967 e 1988.

#### 4.1.7 A relação formal da Presidência com o Congresso Nacional

A preponderância das Forças Armadas brasileiras no comando da política começou ainda durante a vigência da Constituição de 1946. Na verdade, esta Constituição só terminou

em 1967, quando substituída pela constituição daquele ano. A substituição começou no Ato Institucional nº 4, que determinou a existência de uma constituinte. Os 17 atos institucionais<sup>58</sup> conhecidos naquele período foram mudando a legislação, mesmo a constitucional, e desvirtuando o texto inicial, de maneira a adaptá-lo às tomadas de posição do Governo militar. De fato, mesmo o Congresso Nacional, o qual procedeu à feitura da Constituição de 1967, não tinha legitimidade para a aprovar, dada a inexistência de mandato popular para tal, já que não obedeceu às regras formais que sua convocação obrigava. A este propósito, expressou Uadi Bulos (2010, p. 484, grifo no original):

Importante ressalva: “Ressalta-se, contudo, que o Congresso Nacional, que deliberou sobre referido projeto, *não mais se apresentava como órgão revestido de legitimidade política*, especialmente para esse efeito, tantas e tais as graves ofensas, bem como a arbitrária violência, que sofrera por parte do comando revolucionário. Além disso, ao Congresso foi imposto prazo exíguo (quarenta e dois dias) para o desempenho de suas funções constituintes. É oportuno, aqui, registrar que ao Congresso também *não foi reconhecida a faculdade de substituir o projeto do Executivo por outro*, de autoria dos próprios parlamentares. Mais do que isso, *impôs-se às Mesas das duas casas do Congresso Nacional a obrigação de, mesmo não concluída a votação do projeto no dia 21-12-1967, promulgares a Constituição segundo a redação final de uma Comissão Mista*, observadas as regras dispostas no art. 8º do Ato Institucional n. 4/66. Na verdade, a *outorga* desse texto constitucional mascarou-se pela utilização de um Congresso Nacional *pressionado* e sem garantias.

O propósito do Texto era claro: a quantidade enorme de leis dispersas e de muitos atos institucionais necessitava ser reunida, de sorte a dar cobertura legal aos atos praticados pelo Executivo militar. *D'autre part*, diminuía drasticamente a intervenção política dos entes federativos, levando a uma intensiva centralização do poder. Era uma constitucionalização do regime ditatorial militar.

O Presidente da República foi eleito indiretamente por um mitigado Colégio do qual faziam parte um Congresso reduzido e alguns membros das assembleias legislativas dos Estados. Ao Presidente cabia a emissão de Decretos-leis sobre segurança e finanças, com entrada imediata em vigor, não suscetíveis a emendas dos deputados. O Presidente também determinava a intervenção nos Estados. O Poder Judiciário era controlado, embora o STF fosse ampliado com a possibilidade de intervenção do Procurador-Geral da República nesse Colegiado. O Poder Legislativo era mitigado nas suas funções. As eleições continuaram diretas para as assembleias estaduais, mas, dos executivos dos Estados, apenas os prefeitos eram eleitos diretamente.

---

<sup>58</sup> Sem contabilizar atos complementares, punitivos e decretos-leis.

Mesmo com a nova Constituição favorável ao regime vigente, o Executivo não se coibiu de alterá-la com atos institucionais que reprimiam, cada vez mais, direitos, liberdades e garantias, e concentravam o Poder. Logo em 1968, o Ato Institucional – AI nº 5 (Brasil, 1968) dava ao Presidente ainda mais poderes que os atribuídos pela Constituição. Com a entrada em vigor desse dispositivo, o Presidente tinha poderes para suspender o Congresso, as assembleias legislativas e as câmaras municipais. Era o designado “recesso parlamentar”, a ser interrompido por nova convocação do Presidente. Esse ato executivo permitia, também, ao Poder Executivo, legislar sobre a temática que quisesse, cassar mandatos e restringir direitos públicos e privados, e o *Habeas corpus* foi suspenso. Outros AIs foram publicados, sempre no sentido de restringir direitos e liberdades, concentrar e ampliar o Poder do Executivo e instituir mecanismos repressores (instituição da pena de morte e da prisão perpétua para crimes contra a segurança nacional, por exemplo).

A Emenda Constitucional – EC nº 1, de 17 de outubro de 1969 (Brasil, 1969m), desfigurou o Texto Constitucional de tal maneira que alguns a consideram uma nova Constituição. Importa reter a noção de que a Emenda em comento terminou com as pequenas garantias que o Poder Legislativo possuía, retirando, por exemplo, a imunidade parlamentar. Também determinava eleições indiretas para os governadores dos Estados e criminalizava qualquer posição crítica ao regime em vigor, com a imposição de censuras. Outro aspecto importante é que a Emenda nº 1 tornava os Atos Institucionais superiores a qualquer outra norma.

A Constituição de 1967 e a Emenda nº 1 de 1969 são documentos, no dizer de Afonso Arinos (1976), do tipo instrumental, os quais tinham como único objetivo dar cobertura jurídica a um poder de fato, e evoluíam conforme as necessidades desse poder. Quanto ao ponto teórico de se saber se a EC nº 1 de 1969 é de fato uma Constituição, as opiniões se dividem. Ramon Oliveira (2000, p. 34) postula o argumento de que deve ser entendida como um texto constitucional já que, “dado o seu caráter ‘revolucionário’ golpista, podemos considerar a Emenda Constitucional n. 1/69 como a manifestação de um novo poder constituinte originário, outorgando uma nova Carta que ‘constitucionalizava’ a utilização dos Atos Institucionais”. Já Soares de Pinho (1961, p. 37) contrapõe, exprimindo assim:

a descomensurada Emenda Constitucional n. 1/69, que abarcou o Texto de 1967 quase por inteiro, não foi suficiente para dar ao Brasil a sua “sétima Constituição”. [...] Inexistiu o exercício legítimo do poder constituinte originário, mas, tão-só, o uso anômalo da competência reformadora, que se revestiu na roupagem de uma emenda constitucional hiperampliativa.

Veraz é o fato de que, com a Constituição de 1967 e, nomeadamente, com a legislação introduzida pelos governos militares, a relação do Poder Legislativo com o Executivo era de absoluta subordinação do primeiro ao segundo. Todo o poder estava concentrado no Executivo, e as ações legislativas eram comandadas por ele segundo suas conveniências políticas.

A época de abertura democrática começou ainda na vigência da Constituição de 1967, mas o grande impulso para a renovação sucedeu no governo de João Batista de Oliveira Figueiredo (de 1979 a 1985). Em 1978, o AI-5 foi totalmente revogado e a Emenda Constitucional nº 11, de janeiro de 1979 (Brasil, 1979a), revogou todos os AIs e restabeleceu as imunidades parlamentares.

Também foi promulgada a Lei da Anistia (Brasil, 1979b), que liberou os perseguidos pelo regime militar e, em 1980, outra Emenda (Brasil, 1980) determinou eleições diretas para o Governo dos Estados. É de se destacar, neste passo, o Movimento “Diretas Já”, que preconizava a eleição direta para Presidente da República, o qual constituiu uma parede popular e social muito intensa e expressiva que marcou a sociedade brasileira, embora seu desígnio não tenha sido alcançado.

Todo o processo culminou com a convocação de uma Assembleia Constituinte que começou a trabalhar sem anteprojeto, já que um plano anteriormente realizado por uma “comissão de notáveis” tinha sido abandonado. Tal fato conduziu Ulysses Guimarães a dizer, no discurso de promulgação do Regimento da Constituinte em 24 março de 1987, que

A engenharia da produção do Texto Magno discrepou da adotada desde 1824, principalmente no que tange, primeiro, à exclusividade de uma Comissão Constitucional, depois porque trabalharam sobre projeto em geral emanado do Executivo. A renovação do Congresso atuou decisivamente para inovar na espécie. Sem texto preexistente, repito, a constituinte será constituinte e societária. (Brasil, 1987a, p. 911)

O processo constituinte teve diversas alterações e alterações<sup>59</sup>, mas foi eficiente, já que o texto pré-constitucional da Constituinte foi amplamente debatido. A Constituição Federal de 1988 – CF/88 (5 de outubro) (Brasil, 1988) é o texto constitucional mais extenso da história

---

<sup>59</sup> Note-se que a Assembleia Nacional Constituinte de 1986 foi implantada por um governo que apresentava déficit de legitimidade, uma vez que a Presidência da República era exercida pelo então vice-presidente José Sarney, que assumiu o cargo após a morte do presidente eleito Tancredo Neves em 1985, tendo entre os seus aliados os militares (Souza, 1991). O Governo, com a implementação do Plano Cruzado, ganhou grande apoio popular, o que provocou a adesão de quase todos os governos estaduais e a maioria parlamentar nas duas casas do Congresso Nacional (Souza, 1991; Coelho, 1999). O Governo, porém, entrou em discordância com os constituintes, pressionando-os para a aprovação de dois aspectos particulares: regime presidencialista e mandatos presidenciais de cinco anos, no que tinha o apoio dos militares. Tal posicionamento pressionou grandemente a Constituinte (Fleischer, 1990; Coelho, 1999; Lima, 2002).

brasileira. Dividido em nove títulos, instituiu o Estado Democrático de Direito estruturado em valores, nos quais se inserem direitos sociais e individuais, liberdade, igualdade, justiça, segurança e desenvolvimento. Em suas disposições trouxe mais instrumentos, reformando no terreno da proteção das informações pessoais, dos direitos e das garantias fundamentais. Notório é que organiza os Poderes de uma maneira que os torna independentes entre si, procurando um equilíbrio e um sistema de freios e contrapesos que obstem a supremacia do Executivo, na demanda de harmonia entre Poderes. Se o aspecto relativo ao formato de Estado ficou resolvido pelo federalismo cooperativo, já o formato e o sistema de Governo somente sobraram decididos pelo plebiscito de 21 de abril de 1993 (Brasil, 1993b). Assim, ficou estabelecido, por escolha de larga maioria<sup>60</sup>, que o Brasil seria uma República presidencialista.

Daí assinalar-se, sem reboço, que a separação de poderes foi enormemente aprofundada pela Constituição de 1988, mas acompanhada de importantes sistemas de controle jurídico do poder (Piçarra, 1989) e alicerçada no afastamento da ideia de um poder prevaiente sobre os outros.

A ideia-base de relacionamento independente e harmônico entre poderes se assenta em um princípio basilar: o conceito de controle. Observe-se que a ideia de controle não tenciona significar, aqui, um sistema de dependência nem de submissão. No contexto da Constituição de 1988, o controle é a vigilância recíproca que os poderes independentes fazem entre si, para aferir do respeito que todos devam ter pelas regras e normas constitucionais – pelas instituições, como expressou North (2018).

Segundo Moreira Neto (1989), as funções de controle repartem-se em: a) controle de cooperação: em que um poder interfere no outro de modo específico para assegurar a legitimidade e a legalidade da ação; b) controle de consentimento: realizado pelo desempenho de funções atributivas de eficácia ou de exequibilidade a atos de outro poder; c) controle de fiscalização: função de vigilância e sindicância dos atos de um poder por outro, para verificar possível ilegalidade e /ou ilegitimidade.; e d) controle de correção: o mais drástico, pois aqui as funções atribuídas a um poder são realizadas por outros poderes, com o intuito substitutivo ou corretivo (Moreira Neto, 1989). É agora propícia a oportunidade de apurar as relações formais entre os poderes pelas análises das funções de controle que um poder exerce sobre outro, com a reunião de condições para oferecer vários exemplos, lendo o texto constitucional de 1988.

---

<sup>60</sup> Votaram pelo Presidencialismo 55,67% dos eleitores, e pelo Parlamentarismo, 24,91%, com cerca de 19,5% de brancos ou nulos (Brasil, 1993b).

No controle do Poder Executivo ao Legislativo, veja-se, como exemplo bastante elucidativo, a matéria atinente ao veto presidencial, consoante determinam os artigos 66 e 84:

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1.º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

[...]

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;

[...]

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente; (Brasil, 1988)

O veto é um instrumento fundamental no sistema de freios e contrapesos da Constituição de 1988. É importante, porém, exprimir o fato de ser possível divisá-lo como um controle de cooperação nas relações entre o Executivo e o Legislativo, embora, dado o seu rigor, tenha um caráter de fiscalização e correção. Tais incisos remansam como próprios de um controle típico de cooperação, embora produzam uma grande amplitude ao Poder Presidencial.

O controle do Legislativo sobre o Executivo faz parte da “matriz genética” da separação de poderes, preconizada no texto da CF/88. As funções de legislar e de fiscalizar são atributos intrínsecos às câmaras legislativas, complementares e característicos dos regimes representativos. Um caso importante nessa seara, e que inclui a ação concomitante do terceiro poder (o Judiciário), é o do *impeachment*. O artigo 52, já complementado com a Emenda Constitucional nº 23, de 1999, assinala:

Art. 52 - Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade;

[...]

Parágrafo único - Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com

inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis. (Brasil, 1988)

Sem dúvida, conforma uma ação de controle corretiva e de grande gravidade, já que implica perda de mandato e inabilitação política. Praticada pelo Legislativo, em sede do Senado Federal, tem a participação cooperativa do Poder Judiciário na figura do presidente do Supremo Tribunal Federal.

Com esses exemplos é possível verificar que as relações formais entre Legislativo e Executivo estão bem determinadas via texto constitucional. Elas manifestam-se por dominações dos tipos corretiva, de fiscalização e de cooperação, mas também por outros espécimes de controle, como o de consentimento. No derradeiro exemplar mencionado, enumera-se o caso de autorização ao Presidente para assinar tratados internacionais, declarar guerra ou celebrar a paz (artigo 49, incisos I e II) ou autorizar referendos e realizar plebiscitos (artigo 49, inciso XV) (Brasil, 1988).

Frise-se a ideia de que as regras e normas formais das relações entre Legislativo e Executivo, na vigência da Constituição de 1967 (se não se considerar a Emenda de 1969 como uma nova Constituição), explicar-se-iam por uma palavra: sujeição. Já a riqueza do articulado da Constituição de 1988 estabeleceu e condicionou uma teia de relações formais, múltiplas, interdependentes e complexas. Ora, na Teoria Institucional de Douglass North, além das regras formais, são as instituições informais que condicionam as organizações. Como já visto, estas regras informais são mais difíceis de identificar e analisar por não estarem plasmadas em códigos escritos, suscetíveis, por consequente, de estabelecer confusão com outras realidades, como a cultura de uma determinada sociedade, por exemplo.

#### *4.1.8 As regras informais na relação entre a Presidência e o Congresso Nacional*

Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018), referindo-se ao caso concreto da política dos EUA, defendem o argumento de que um dos pilares dessa democracia está nas regras tácitas, sobretudo as de autocontenção, tolerância, responsabilidade global e de separação absoluta dos conceitos de “inimigo” e “adversário”. Quanto a isso, afirmam a dado passo o seguinte:

Na sua obra-prima em dois volumes *The American Commonwealth* (1888), o acadêmico britânico James Bryce escreveu que não era a Constituição dos EUA em si que fazia o sistema político americano funcionar, mas antes aquilo a que chamava «usos»: as nossas regras tácitas. (Levitsky; Ziblatt, 2018, p. 132)

Também Gretchen Helmke (2017), na sua reflexão sobre as crises na América Latina, usa como uma das chaves explicativas para as tensões entre poderes constitucionais a diferença entre o que está escrito e aquilo que os agentes conseguem jogar fora do “jogo formal”.

Como expresse alhures, verifica-se que os estudos das instituições direcionados aos aspectos formais não explicavam satisfatoriamente os comportamentos políticos tomados, e mostravam-se incapazes de prever comportamentos (O’Donnell, 1996; Helmke; Levitsky, 2006). Verificou-se que as designadas instituições informais que perpassam o sistema político influenciam determinantemente as decisões, quer corroborando as regras formais ou, pelo contrário, as subvertendo (Helmke; Levitsky, 2006).

As constituições estabelecem regras (formais) que regulamentam as relações entre os diversos Poderes e, nomeadamente para se reportar ao que interessa na pesquisa, as relações entre Executivo (Presidência da República, no caso brasileiro) e Legislativo (Câmara de Deputados e Senado Federal, no bicameralismo nacional).

Essa relação estabelece, fundamentalmente, o processo decisório da democracia brasileira atualmente. Santos (2003) chama atenção para o fato de que o *mix* do sistema presidencialista – o tipo de federalismo brasileiro, a representação proporcional das Câmaras e a pulverização partidária – introduz, no sistema, dinâmica e complexidade muito típicas. Dessa especificidade resulta que as decisões tomadas são resultado de numerosos decisos influenciados pelas regras formais, mas também por muitas informais. Exemplifica-se esse fato com as atividades de *lobby*. *Lobby* é definido como a influência que um grupo organizado, normalmente via intermediário, procura ter nas decisões do Poder Público em defesa de determinados<sup>61</sup> objetivos. Essa atividade não é ainda transparentemente regulada no Brasil, sendo aceita em alguns países, tolerada em poucos e ainda proibida por outros. Esse exercício, todavia, é um fato no Brasil. Graciano, Santos e Almeida (2019, p. 89-90) classificam o *lobby* como parte das regras informais e do tipo “acomodada”:

Logo, o *lobby*, como instituição informal acomodada opera em um contexto formado por instituições formais eficazes, pois, o sistema político brasileiro, possui uma Constituição Federal rígida, na qual há dispositivos que regulam e consolidam as instituições formais, (como exemplos, a divisão dos poderes, o federalismo, a democracia, a bicameralidade, os partidos políticos, dentre outros), mas que em virtude dos incentivos criados pelos lobistas (informações técnicas, apoio partidário e financiamento de campanha) pode alterar os resultados oriundos dessas instituições formais, sem necessariamente, violá-las.

---

<sup>61</sup> Não confundir com grupos de pressão e de interesses, que atuam como mediadores entre os órgãos de governo e os cidadãos.

À disposição, pois, tem-se um exemplo de como uma instituição informal interage com as regras formais no caso do *lobby*. Salienta-se que a relação entre regras formais e informais contém dois tipos de interação por divergência: por acomodação (como o *lobby*), em que os arranjos informais são recorrentemente capazes de contrariar o espírito da regra formal para favorecer interesses, embora nunca violando a letra da norma formal; e por competição, quando a norma formal é fraca e a informal robusta (Nóbrega *et al.*, 2020).

Quando se começa a tentar identificar regras informais nos processos decisórios legislativos nos quais interagem os Poderes Executivo e Legislativo, muitas práticas informais são descobertas (Ferreira Júnior, 2015). Repare-se que, em certos procedimentos, não existem regras formais, e aquelas estabelecidas pelos agentes são, evidentemente, informais. Exemplo disso foi o estabelecimento de comissões mistas para a apreciação de medidas provisórias. Essas delegações resultaram em um crescendo de normas informais que iam mudando em cada um desses grupamentos, e conforme seus dirigentes, ao mesmo passo que obtinham caráter jurisprudencial (Bedritichuk, 2017)<sup>62</sup>. Outro exemplo é o já referido das atividades de *lobby* no Congresso, que, sem regulamentação, vai oscilando entre a aceitação e a rejeição em diversas ocasiões, com associação a práticas ilícitas de corrupção. Outro caso dado por Ferreira Júnior (2015, p. 14) é o das chamadas frentes parlamentares, sobre as quais diz o seguinte:

Frentes parlamentares também são instituições em que vicejam regras informais. Esses agrupamentos de deputados e senadores tem a peculiaridade de existirem paralelamente às demais arenas decisórias (partidos, comissões das casas legislativas) de forma suprapartidária, ou seja, agremiando políticos de diversas ideologias. Elas agem ora como partidos – com graus de fidelidade dos seus membros até maior dos que as conquistadas por agremiações partidárias formais a que estes pertencem – ora como entidades de movimentos sociais, fundando sedes, contratando lobistas e realizando pressão sobre os parlamentares não membros da frente. As regras de fidelidade interna, a expressão dessa fidelidade no processo político, as manobras das frentes para atingir seus propósitos e a influência de tudo isso no processo decisório são situações que merecem aprofundamentos e estão carentes de pesquisas.

Uma das diferenças fundamentais entre o parlamentarismo e o presidencialismo é, precisamente, a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Se no sistema parlamentar a decisão política está centrada no Gabinete de Ministros e no seu chefe, exigindo uma cooperação com o Executivo, já o sistema presidencialista é centrado no Presidente, que tem amplos poderes executivos. Aqui, alguns autores (Linz, 1994) apontam a maior possibilidade de uma relação conflituosa entre Executivo e Legislativo. Esse conflito aporta (Linz; Stepan, 1978; Linz, 1994) em duas razões fundamentais: o Presidente e o Legislativo têm eleitores

---

<sup>62</sup> O STF, mais tarde, declarou inconstitucional grande parte dessas normas.

diferentes. O Presidente quer conquistar os eleitores do País inteiro, o Legislativo tem um eleitorado local e é a esse que quer agradar. A cooperação se configura, assim, difícil, dadas as especificidades dos interesses dos eleitorados locais; e a oposição corresponde aos congressistas que não apoiaram o Presidente-candidato vencedor, razão por que não terão interesse em cooperar com ele (Linz, 1994). Existe, com efeito, mais interesse em competição que em cooperação, caso do Brasil. O Presidente brasileiro precisa de uma base ampla para aprovar seus “pacotes legislativos” e, portanto, terá de encontrar sustentação política e constituir uma maioria de apoio<sup>63</sup>.

A sustentação política paga-se com as contrapartidas. Por exemplo, diversos autores da literatura especializada, como Pereira (2000), Ames (1995) e Figueiredo e Limongi (2000), reportam-se às emendas individuais orçamentárias a modo de contrapartida. Nesse esquema, o apoio de um parlamentar é concedido em troca de recursos postos à disposição do eleitorado que tal congressista representa, de modo que o conflito é sanado pela negociação. Outros investigadores, entretanto, asserem que também no Presidencialismo mecanismos de cooperação têm curso com vistas a sanar conflitos. Tudo depende da força política do Presidente. Se ele não possui robustez, há de recorrer à cooperação de membros do Legislativo; entretanto, se provido de mais forças legislativas, abdica das tentativas de cooperação e impõe, monocraticamente, sua vontade (Shugart; Carey, 1992).

Sem dúvida, existe uma dualidade entre as legitimidades da Presidência e do Legislativo no Presidencialismo brasileiro, que, por exemplo, Amorim Neto e Santos (2003) caracterizam como forte e ineficiente. Para resolver os conflitos entre os dois é preciso funcionar uma razão com ares de distributiva sobreposta à própria lógica partidária e ideológica que se centre na coerência da reeleição do ator (Limongi, 1994). Ao tratarem, porém, dos aspectos da ação coletiva partidária, Figueiredo e Limongi (1999, p. 35) demonstram que os parlamentares, apesar de uma lógica individualista, são capazes de coordenar sua ação partidária, já que “os parlamentares têm muito a ganhar quando são capazes de coordenar sua ação, isto é, quando resolvem o problema de ação coletiva que enfrentam. Reunir-se em torno de partidos é uma solução para esse problema”.

Assim, retém-se a ideia de que os partidos políticos brasileiros coordenam sua ação parlamentar com vistas a conceder apoio às agendas do Executivo, ou de retirá-lo, também coordenadamente.

---

<sup>63</sup> O que originou o chamado “Presidencialismo de coalizão”.

Entendendo que as regras escritas não conseguem explicar a totalidade das decisões tomadas, há de se admitir que essas regras (formais) convivem com outras, as quais, não sendo escritas nem formais, são muitas vezes acatadas pelos agentes do jogo sociopolítico e econômico, e têm peso fundamental nas suas decisões. Essas regras ditas informais são passíveis de conviver de várias maneiras com as formais, mas uma coisa se diz com certeza: essas regras importam.

As normas informais nem sempre existem, e não se há de catalogar comportamentos mais que costumes culturais, abaixo desse conceito, ou descortinar normas informais em todos os comportamentos sociais desviantes, ou, simplesmente, ilegais, que se aproveitam de instituições fracas.

#### 4.2 OS ATOS INSTITUCIONAIS: ENTRE O PODER, O DIREITO E A MILITARIZAÇÃO

É válido dizer que a militarização do Brasil no século XX atingiu seu ápice no golpe militar de 31 de março de 1964, quando do derrube do Governo eleito de João Goulart. Tal período, que durou até 1985, foi caracterizado por uma ditadura militar na sociedade brasileira.

Muitos trabalhos foram realizados tendo como objeto o período<sup>64</sup>, e, de maneira sintética, enunciam-se alguns dos principais fatores que contribuíram para que as Forças Armadas tomassem o poder em 1964.

O Brasil vivenciou uma situação de instabilidade política e de crises econômicas nos anos que antecederam o golpe. Pontos como a inflação, a polarização ideológica e o temor de um possível avanço do comunismo influenciaram setores conservadores a apoiar a intervenção militar. O contexto da Guerra Fria, com os Estados Unidos e a União Soviética competindo por influência global, também influenciou a política brasileira.

Os Estados Unidos demonstraram preocupação com o crescimento do comunismo na América Latina e apoiaram indiretamente a derrubada de governos vistos como alinhados a essa ideologia. Houve um movimento anticomunista crescente no Brasil, promovido por setores da sociedade, como empresários, latifundiários e militares. Esses grupos temiam que o Governo de João Goulart, o qual era percebido como tendendo ao comunismo, submetesse a risco seus interesses. Diversos setores da sociedade, incluindo parte da classe média e grupos empresariais, apoiaram a intervenção militar na esperança de restaurar a ordem e a estabilidade.

---

<sup>64</sup> Destacam-se aqui Gaspari (2002a; 2002b), Skidmore (1988b), Kraenki e Petrilak (2017), Alves (1964), Richter e Frias (2019) e Napolitano (2008; 2014), por serem os que maiores contributos forneceram para este módulo capitular da Tese.

Esses grupos apostaram nos militares como alternativa para conter a agitação social e as tensões políticas do momento.

O golpe de 1964 ocorreu em meio a uma crise de legitimidade das instituições políticas do País, o que levou a uma justificativa para a intervenção militar como uma forma de “salvar” a nação da suposta ameaça comunista. Alguma mídia desenvolveu um cuidado relevante ao estabelecer narrativas que justificavam a intervenção militar como um remédio necessário para a situação do País. Isso ajudou a moldar a opinião da massa popular em favor do salvacionismo militar.

Após o golpe, o regime militar impôs uma série de medidas repressivas, incluindo censura à imprensa, prisões arbitrárias, tortura e supressão de movimentos de oposição. Isso contribuiu para consolidar o controle militar sobre a sociedade e inibir manifestações contrárias ao regime. Além do apoio implícito dos Estados Unidos, o Brasil também contou com o suporte de outros regimes autoritários na América Latina, preocupados com a disseminação do comunismo na região. Setores econômicos ligados ao agronegócio e à indústria apoiaram a militarização em decorrência de suas preocupações com a reforma agrária e com a nacionalização de empresas, propostas pelo Governo de João Belchior Marques Goulart. Dado esse apoio de grandes setores da sociedade civil ao golpe, tornou-se comum designar o período como de uma ditadura civil-militar, embora a ditadura tenha sido militar. A militarização do Brasil pós 1964 foi um resultado complexo de fatores políticos, econômicos, ideológicos e internacionais que levaram ao golpe militar e ao subsequente período do regime autoritário.

Quanto a essa fase, referenciam-se alguns marcos importantes na vigência da ditadura:

- a) *Adoção da Doutrina de Segurança Nacional*, de origem estadunidense, a qual influenciou a formação ideológica das Forças Armadas brasileiras. Ela enfatizava a importância de combater ameaças internas percebidas, incluindo movimentos sociais e políticos tidos como subversivos. O general Golbery do Couto e Silva foi um dos principais estrategistas e teóricos da ditadura militar. Contribuiu para a formulação da Doutrina de Segurança Nacional e para a criação do Serviço Nacional de Informações – SNI, órgão de inteligência e repressão;
- b) *Criação do Serviço Nacional de Informações – SNI em 1964*, passo importante para que a ditadura se estabelecesse. O SNI foi responsável pela coleta de informações e pelo monitoramento de atividades consideradas subversivas. Esse órgão desempenhou papel central na repressão durante o regime militar. Na verdade, no curso deste, ocorreram prisões arbitrárias, torturas e

desaparecimentos de opositores políticos. A atuação repressiva do Estado foi marcante, e diversas organizações de direitos humanos documentaram essas violações. O período de militarização deixou marcas profundas e divisões na sociedade brasileira, com cicatrizes que perduram até hoje. A transição para a democracia foi algo complexo que envolveu negociações e pressões internas e externas;

- c) *Constituição de 1967 promulgada durante o governo de Castello Branco*, a qual foi promulgada na tentativa de constituir um marco legal que cobrisse a atuação do regime da ditadura. Posteriormente, em 1968, o AI-5 foi decretado, concedendo poderes excepcionais ao Governo e ampliando a repressão.

Em 2009, a Folha de São Paulo referia-se aos primeiros quatro anos do regime como “ditabranda” por, alegadamente, não ter havido muita dureza nesse espaço temporal (Napolitano, 2008). A publicação do artigo levantou uma grande discussão quanto a ser possível chamar de ditadura militar o regime antes da imposição do AI-5, pois, mesmo de forma precária, ainda havia a garantia do *Habeas corpus* e a liberdade de imprensa. Argumentava-se, ainda no artigo em causa, que o endurecimento do regime ocorreu por pressões de alas radicais da extrema direita (Napolitano, 2008).

Pensa-se, no entanto, que o assunto está mal expresso, pois aquilo a que se assistiu foi a uma evolução dos meios repressivos e de tentativas várias, por diversos meios, de tentar legitimar, ou pelo menos legalizar, o regime estabelecido. Aliás, desde 1964 foi percebido que o objetivo primário era alinhar uma política de defesa nacional e manietar a elite política e intelectual. Para isso foram realizadas detenções de lideranças políticas, sindicais e militares e de intelectuais não alinhados ao regime militar. Também intentou-se cortar, ainda antes do AI-5, a proximidade entre as elites intelectuais e os movimentos de base, sobretudo o operário e o camponês, colocando nos seus diretórios “gente próxima” ou usando uma repressão violenta, principalmente contra os camponeses.

Pode-se, então, identificar o dilema colocado aos generais. O Governo evitava desencadear uma repressão ampla, que envolvesse o uso direto e extrajudicial da força policial, como a requerida pela facção extremista de direita militar, principalmente contra artistas, intelectuais e jornalistas. Porém, o Governo militar compreendia que governar um país complexo e diversificado não seria viável sem alicerçar-se em um sistema político amplamente respaldado pela população civil, contando com algum nível de aceitação na sociedade, especialmente entre a classe média que havia apoiado o golpe em nome da democracia. Por

outro lado, também não eram permitidas críticas abertas e discordâncias em relação à “Revolução de 64”, sob risco de perderem o apoio das forças militares (Richter; Frias, 2019). Wanderley Santos (1962), no início dos anos de 1960, anunciara a iminência de um golpe, e seu desferimento pelos militares:

Em primeiro lugar é fácil compreender que essa força não pode derivar dos partidos, pois estes já não têm poder algum e, por suposto, é *contra* eles que essa manobra se há de exercer, segundo afirmam os porta-vozes da ditadura. Não poderá vir do apoio do povo também, porque muito rapidamente este compreenderá que a *força* que o governo possui está sendo usada verdadeiramente *contra* ele, povo. *Criadas as condições para a instalação da ditadura do governo forte*, uma dessas condições será o apoio do povo, caso venha a se iludir com as pregações totalitárias. Mas uma coisa é a *instalação* da ditadura, e outra, muito diferente, é a sua manutenção, é o poderio de que necessita para *impor* as medidas que de tal governo se esperava. Nessa oportunidade o povo rapidamente compreenderá a *favor* de quem e *contra* quem estão sendo tomadas as famosas medidas *exclusivamente técnicas* e tratará de reagir. Então, o povo compreenderá que é para impedir a sua reação que a nova ditadura requer força e *autoridade*. E está mais do que evidente que, excetuando-se a diminuta parcela da população – alguns setores da classe média – que se beneficiarão com o novo estilo de governo e que, *por isso*, continuarão a apoiá-lo, essa *força e autoridade* utilizadas para reprimir a revolta das massas não haverão de provir delas. De que lugar social, pois, poderá provir essa força senão do setor militar?

[...]

E por que isto seria possível? – Pelas razões seguintes: criadas as condições objetivas para a aceitação de que é indispensável a constituição de um governo forte para levar a cabo as medidas de segurança e de salvação nacionais – *as quais são, por definição, objeto dos cuidados das Forças Armadas* – e tendo também estas, como parte do povo, e *especialmente como parte de sua classe média*, chegado à conclusão de que é efetivamente vantajosa a constituição de tal governo, não haveria mais empecilho algum a que os dirigentes militares aceitassem a incumbência de serem os fiadores de um governo “técnico”, constituído com o objetivo de tomar medidas no interesse da *segurança e da salvação nacionais*, que lhes compete resguardar. E nem haveria pruridos de intromissão militar na vida política, pois, por definição, o governo constituído agiria *acima dos partidos*, solucionando os problemas de maneira “técnica”, e os militares, servindo a tal governo, dando-lhe *força e autoridade*, estariam simplesmente cumprindo as medidas, ou afiançando seu cumprimento, que visariam, na linguagem golpista, à defesa da segurança e da salvação nacionais. Sendo esta defesa a missão precípua das Forças Armadas, estas servindo a tal governo, reprimindo greves, prendendo os líderes populares, intervindo em sindicatos, desbaratando pela violência os movimentos populares, estariam na verdade, cumprindo seu dever, tal como o entendem os golpistas, o que devia, aliás, ser até aplaudido pelo povo. Eis aí configurado o golpe em marcha no Brasil e a forma que *tende* a adotar: a forma de uma ditadura de governo forte, sob fiança militar, com tudo o que tem de reacionário e antipopular. (Santos, 1962, p. 38-39, grifo no original).

Assim, até que uma nova ameaça fosse utilizada como justificativa para maior repressão, o Governo militar precisava equilibrar o precário consenso que sustentava o golpe e a coesão no interior das Forças Armadas, ao mesmo tempo que acalmava os cidadãos que não haviam aderido ao golpe, permitindo-lhes uma certa liberdade de expressão. A realidade é que essa abordagem equilibrada, mantida nos primeiros anos do regime, não submetia a perigo os objetivos fundamentais do golpe: eliminar a elite reformista de esquerda e centro-esquerda,

desmantelar os movimentos sociais organizados e reconfigurar a estrutura política do Estado em direção a uma nova fase (Napolitano, 2008; Skidmore, 2008a). A esse propósito, Napolitano (2008, [s.p.]) diz o seguinte:

A relativa liberdade de expressão que existiu entre 1964 e 1968 explica-se menos pelo caráter “envergonhado” da ditadura e mais pela base social do golpe de Estado e pela natureza do próprio regime por ele implantado. Tendo forte apoio nas classes médias e produto de uma conspiração que envolveu setores liberais (ancorados na imprensa e nos partidos conservadores), os quatro primeiros anos dos militares no poder foram marcados pela combinação de repressão seletiva e construção de uma ordem institucional autoritária e centralista. Em outras palavras, a ordem autoritária dos primeiros anos do regime militar brasileiro estava mais interessada na blindagem do Estado diante das pressões da sociedade civil e na despolitização dos setores populares (operários e camponeses) do que em impedir completamente a manifestação da opinião pública ou silenciar conflito entre o regime e os setores de oposição antes do AI-5, que muitas vezes redundaram em prisões, inquéritos policial-militares e atos censórios a obras artísticas. Mas nada próximo da violência sistemática e do fechamento da esfera pública que ocorreria a partir da edição do AI-5, em dezembro de 1968, inaugurando os “anos de chumbo” que duraram, na melhor das hipóteses, até o começo de 1976.

Após o golpe de 1964 se assistiu a uma fase de truculência política e de todo o tipo de ações abusivas, acompanhadas pelo desrespeito às regras judiciais em vigor e pelo vilipêndio dos mais básicos direitos dos cidadãos. Exprima-se, porém, que esse fato não impediu que a ditadura militar visse sempre o direito como forma de legitimação, e tivesse estabelecido imensa estrutura jurídica pela qual deveria respaldar sua atuação.

Recorda-se que, na segunda metade do século XX, assistiu-se à expansão de regimes autoritários em nações sul-americanas: Brasil (1964), Chile (1973) e Argentina (1976). Nesses países, levando em conta as particularidades de cada contexto, líderes militares conduziram golpes de Estado que interromperam as estruturas constitucionais e institucionais em um movimento que visava substituir os princípios fundamentais do Estado de Direito pela procura absoluta, e colocada à frente de qualquer outro valor, da segurança nacional.

As pesquisas de Pereira (2011) fazem uma comparação entre as três ditaduras, com procedência em dois conceitos operacionais: tratamento dado a elementos considerados subversivos e relação entre golpistas e Poder Judiciário. Assim, para o autor, no Chile de Pinochet foram criados tribunais marciais para julgar os que se opunham ao novo regime, e a função judiciária foi moldada à conveniência dos militares. No caso argentino, a repressão feroz dos opositores levou ao abandono completo das funções jurisdicionais do Estado, que entrou na extralegalidade (Pereira, 2011). No Brasil, a ditadura explorou trajetórias de procedimentalismo: instituiu formalidades rituais, legitimou atos arbitrários e, de maneira contínua, subverteu a estrutura normativa para conformar as leis consoante suas intenções,

incorporando à jurisdição nacional a prática de censura, repressão e julgamentos enviesados, alinhados aos desígnios dos novos donos do poder (Richter; Frias, 2019).

Esse aparato legal foi traduzido, nos primeiros dez anos de regime, em 17 Atos Institucionais, em 104 Atos Complementares, no Código Eleitoral, em Decretos e na Constituição de 1967. Todos impostos com o intuito de legitimar o período de “exceção”. Procurava-se a todo o custo dar uma aparência de Estado de Direito ao regime ditatorial, apresentando a legalidade como sinônimo de democracia (Lima, 2018). As leis eram elaboradas *ad hoc*<sup>65</sup>, e agia-se dentro da sua cobertura. Os AIs são os melhores exemplos desse regramento positivo *prêt-à-porter*.

Os AIs foram uma elaboração legal jamais vista no Brasil, e detinham força supraconstitucional que submetia todas as outras instituições e organizações, incluindo a própria Constituição em vigor, de modo a instalar a vontade dos “donos do poder” (Faoro, 2012). Afirma-se, mesmo, que os AIs foram uma realidade jurídica paralela e mais forte ao regime constitucional. O poder político de fato foi transferido para os militares (Bedê Júnior, 2013).

O primeiro Ato Institucional foi publicado em 9 de abril de 1964, portanto, quase imediatamente a seguir ao golpe contra João Goulart (31 de março/1º de abril), e teve como principal objetivo modificar a Constituição do Brasil de 1946 quanto à eleição, ao mandato e aos poderes do Presidente da República; conferir aos Comandantes das Forças Armadas o poder de suspender direitos políticos e cassar mandatos legislativos, excluída a apreciação judicial desses atos; e dar outras providências. Esse AI tornava possível, ao Governo de Castelo Branco, realizar prisões por meio do Inquérito Policial-Militar – IPM, processo conduzido pelos militares, que, de modo simplificado, acusava e aprisionava pessoas em locais improvisados, como estádios de futebol, por exemplo. O AI-1 (Brasil, 1964) também permitia o afastamento de funcionários públicos por meio do despedimento ou da aposentadoria compulsória, com o objetivo de afastar os que não fossem adeptos do novo regime instalado. O mais importante desse Ato, entretanto, era seu Preâmbulo, com a identificação entre o “poder revolucionário” de 1964 com o “poder constituinte”, assim exprimindo:

a revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constituinte. Assim, a revolução vitoriosa, como Poder Constituinte, se legitima por si mesma. Ela destitui o governo anterior e tem a capacidade de constituir o novo governo. Nela se contém a força normativa, inerente ao Poder Constituinte. Ela edita normas jurídicas sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior à sua vitória. Os Chefes da revolução

---

<sup>65</sup> Aqui no seu sentido mais amplo e profundo, na medida que *ad hoc* se refere a algo feito conforme a demanda ou exigência da situação, em vez de seguir uma regra geral ou um sistema permanente.

vitoriosa, graças à ação das Forças Armadas e ao apoio inequívoco da Nação, representam o Povo e em seu nome exercem o Poder Constituinte, de que o Povo é o único titular. O Ato Institucional que é hoje editado pelos Comandantes- em- Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica [...] se destina a [...] ditar as normas e os processos de constituição do novo governo e atribuir-lhe os poderes ou os instrumentos jurídicos que lhe assegurem o exercício do Poder no exclusivo interesse do país. Para demonstrar que não pretendemos radicalizar o processo revolucionário, decidimos manter a Constituição de 1946, limitando-nos a modificá-la, apenas, na parte relativa aos poderes do Presidente da República [...] resolvemos, igualmente, manter o Congresso Nacional, com as reservas relativas aos seus poderes, constantes do presente Ato Institucional. Fica, assim, bem claro que a revolução não procura legitimar-se através do Congresso. Este é que recebe deste Ato Institucional, resultante do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções, a sua legitimação (Brasil, 1964).

Faça-se notar que o Artigo 7º do AI-1 (Brasil, 1964) suspendia as proteções constitucionais de empregados públicos por seis meses, como a garantia de emprego vitalício e a estabilidade no emprego. Isso significava que esses servidores públicos eram demissíveis ou dispensáveis após uma investigação sumária, sem a necessidade de um processo longo ou complexo. Além disso, durante esse tempo foi declarado que a revisão judicial dessas ações se limitaria a verificar se os procedimentos formais foram seguidos corretamente, proibindo qualquer avaliação dos motivos subjacentes para as demissões, bem como sua adequação ou oportunidade.

O fato de que a ditadura estava em vias de se tornar mais autoritária e queria perenizar-se ficou explícito pela emissão do AI-2, em 27 de outubro de 1965 (Brasil, 1965a). Esse Ato modificou a Constituição do Brasil de 1946 quanto ao processo legislativo, às eleições, aos poderes do Presidente da República e à organização dos três Poderes; suspendeu garantias de vitaliciedade, inamovibilidade, estabilidade e a de exercício em funções por tempo certo; excluiu da apreciação judicial atos praticados de acordo com suas normas e Atos Complementares decorrentes; e deu outras providências. Tal ordem levou alguns conservadores que, de início, apoiaram o golpe a afastarem-se de tal posicionamento.

Também aqui o Preâmbulo é elucidativo ao afirmar o seguinte: “não se disse que a revolução foi, mas que é e continuará. Assim o seu Poder Constituinte não se exauriu, tanto é ele próprio do processo revolucionário, que tem de ser dinâmico para atingir os seus objetivos”. Adivinhava-se o desejo de continuidade no poder por parte dos militares. Pelo AI-2, a liberdade de constituir e participar de partidos políticos extinguiu-se e era possível cassar os direitos políticos de qualquer cidadão por dez anos. Também determinava o formato indireto de eleições para Presidente e vice-Presidente da República (Brasil, 1965a).

Os Atos Institucionais nº 3 (5 de fevereiro de 1966) (Brasil, 1966a) e nº 4 (7 de dezembro de 1966) (Brasil, 1966b) são verdadeiros complementos do AI-2, e dispõem sobre eleições

indiretas nacionais, estaduais e municipais; permitindo que Senadores e Deputados Federais ou Estaduais, com prévia licença, exercessem o cargo de Prefeito de capital de Estado; e excluindo da apreciação judicial atos praticados de acordo com suas normas e Atos Complementares decorrentes. O AI-3 alargava a eleição indireta para os governadores e estabelecia a nomeação como meio de preencher as prefeituras das capitais, onde era exigida a aprovação pela Assembleia Legislativa do Estado (Brasil, 1966a).

O AI-4 convocou o Congresso Nacional para discussão, votação e promulgação do Projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República, acabou com os partidos políticos que tinham existido de 1946 a 1964 (PTB, PSD, UDN e mais alguns pequenos partidos) e instaurou o bipartidarismo (Brasil, 1966b). Os dois grandes partidos consentidos pelo regime foram a Aliança Renovadora Nacional – ARENA, conservadora e adepta da situação, e o Movimento Democrático Brasileiro – MDB, oposição consentida para onde migraram os membros do ex-PTB varguista. Com a não adoção de partido único (como no fascismo e no estalinismo) ou de um poder acima dos partidos (como no salazarismo ou no Estado Novo), a ditadura militar brasileira fingia uma aparente normalidade democrática com um bipartidarismo controlado, uma espécie de “lógica liberal associada à práxis autoritária” (Trindade, 1994, p. 138).

O AI-4, entretanto, conduzia outra novidade: a convocação para a feitura de uma Constituição, já que a de 1946 estava, pelo menos formalmente, em vigor. Assim, os que se arvoraram de poder constituinte permanente encarregaram os juristas ligados ao regime de elaborar a Constituição de 1967, que é, na verdade, uma Carta outorgada (Bonavides, 2016; Lima, 2018). Esse texto tentava “um equilíbrio dos impossíveis”, balançando entre as liberdades dos juízes e deputados e a ingerência do Executivo em todas as esferas, os direitos fundamentais e a doutrina da segurança nacional, ou as liberdades individuais e o arbítrio das autoridades. Também integrava muito das determinações dos AIs anteriores e não impedia a emissão de outros (como, aliás, veio a acontecer). Essa Constituição, nas palavras de Kinzo (2001, p. 3),

manteve em funcionamento os mecanismos e os procedimentos de uma democracia representativa: o Congresso e o Judiciário continuaram em funcionamento, a despeito de terem seus poderes drasticamente reduzidos e de vários de seus membros serem expurgados; manteve-se a alternância na Presidência da República; permaneceram as eleições periódicas, embora mantidas sob controles de várias naturezas; e os partidos políticos continuaram em funcionamento, apesar de a atividade partidária ser drasticamente limitada. Em síntese, era um arranjo que combinava traços característicos de um regime militar autoritário com outros típicos de um regime democrático.

A Constituição de 1967, contudo, com alguns pressupostos liberais (embora estabelecesse e justificasse o comportamento autoritário em uma escala ampla), não cessou a escalada autoritária nem era resposta cabal para o aumento das manifestações populares contra o regime vigente.

Foi assim que se encontrou justificção para o AI-5, emitido em 13 de dezembro de 1968 (durante o governo de Arthur da Costa e Silva), o qual suspendeu a garantia do *Habeas corpus* para determinados crimes e dispôs sobre os poderes do Presidente da República de decretar Estado de sítio, nos casos previstos na Constituição Federal de 1967; intervenção federal, sem os limites constitucionais; suspensão de direitos políticos e restrição ao exercício de qualquer direito público ou privado; cassação de mandatos eletivos; recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores; e exclusão da apreciação judicial dos atos praticados de acordo com suas normas e Atos Complementares decorrentes (Brasil, 1968). O ano de 1968 foi marcado por muitas manifestações contra a ditadura, sobretudo de estudantes e operários, ao que se juntaram dois discursos contundentes, contra o regime, do deputado Márcio Alves, do MDB<sup>66</sup>, em 2 e 3 de setembro daquele ano. O regime parecia estremeecer e a resposta foi o endurecimento outorgado pelo AI-5.

Esse Ato aumentou os poderes do Presidente e, ao decretar o fim do *Habeas corpus* para crimes contra a segurança nacional<sup>67</sup>, concedeu poderes arbitrários aos militares para que realizassem prisões sem prazo definido e para a prática de tortura. Representou a vitória da linha mais dura do regime que legalizava o Estado de exceção permanente, e tornou-se um símbolo da produção jurídica da ditadura militar que se assentava na emanção do Poder, não pelo povo, mas pela vontade do General-Presidente.

Com uma pretensa legalidade, eram autorizadas as perseguições e derrubados todos os direitos individuais e coletivos. Além disso, o art. 11 do AI-5 determinou o seguinte “excluem-se de qualquer apreciação judicial todos os atos praticados de acordo com este Ato institucional e seus Atos Complementares, bem como os respectivos efeitos” (Brasil, 1968). Não por acaso, logo de seguida foram compulsoriamente aposentados três ministros do STF que faziam oposição ao regime e, com o AI-6 (Brasil, 1969i), que deu nova redação aos artigos 113, 114 e 122 da Constituição Federal de 1967, foram ratificadas as ECs realizadas por Atos Complementares subsequentes ao AI-5; foram excluídos da apreciação judicial os atos

---

<sup>66</sup> Apelou ao boicote das celebrações de 7 de setembro e acusou o Exército de dar guarida a torturadores e fascistas. Mais tarde, o Congresso impediu que esse deputado fosse processado pelo governo (Bueno, 2004).

<sup>67</sup> O Judiciário, antes do AI-5, estava concedendo várias ordens de *Habeas corpus* para crimes contra a segurança nacional.

praticados de acordo com suas normas e Atos Complementares decorrentes; e foi imposta a redução do número de Ministros da Suprema Corte, reduzidos para onze. O Poder Executivo nos AIs subsequentes cooptou todo o sistema judiciário e impediu o controle de constitucionalidade de todos os atos federais. Os anos seguintes foram de violenta repressão e de ausência de respeito por todos os direitos de cidadania.

O AI-7, de 26 de fevereiro de 1969 (Brasil, 1969j), estabeleceu normas sobre remuneração de Deputados Estaduais e Vereadores; dispôs sobre casos de vacância de cargos de Prefeito e Vice-Prefeito; suspendeu quaisquer eleições parciais para cargos executivos ou legislativos da União, dos Estados, dos Territórios e dos Municípios; e excluiu da apreciação judicial atos praticados de acordo com suas normas e Atos Complementares decorrentes.

Em 2 de abril de 1969 foi instituído o AI-8 (Brasil, 1969k), que atribuiu competência para realizar Reforma Administrativa ao Poder Executivo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de população superior a duzentos mil habitantes.

O AI-9 foi instituído em 25 de abril de 1969 (Brasil, 1969l) e deu nova redação ao artigo 157 da Constituição Federal de 1967, o qual dispõe sobre desapropriação de imóveis e territórios rurais.

O AI-10, de 16 de maio de 1969 (Brasil, 1969a) dispôs sobre as consequências da suspensão dos direitos políticos e da cassação dos mandatos eletivos federais, estaduais e municipais. O AI-11, de 14 de agosto de 1969 (Brasil, 1969b), dispôs sobre o tempo de mandato dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores e sobre as eleições para esses cargos no dia 30 de novembro de 1969; extinguiu a Justiça da Paz eletiva; e excluiu da apreciação judicial atos praticados de acordo com suas normas e Atos Complementares decorrentes.

Em 12 de setembro de 1969 foi imposto o AI-12 (Brasil, 1969c), o qual conferiu aos Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar as funções exercidas pelo Presidente da República, Marechal Arthur da Costa e Silva, enquanto durasse sua enfermidade; e excluiu da apreciação judicial atos praticados de acordo com suas normas e Atos Complementares decorrentes.

Em 5 de setembro de 1969, o AI-13 (Brasil, 1969d) instaurou a pena de banimento de quem atentasse contra a segurança nacional, ou seja, dispôs sobre o banimento do território nacional de brasileiro inconveniente, nocivo ou perigoso à segurança nacional, mediante proposta dos Ministros de Estado da Justiça, da Marinha de Guerra, do Exército ou da Aeronáutica Militar; e excluiu da apreciação judicial atos praticados de acordo com suas normas e Atos Complementares decorrentes.

O AI-14, de 05 de setembro de 1969 (Brasil, 1969e), deu nova redação ao artigo 15, §11, da Constituição Federal de 1967; garantiu a vigência de Atos Institucionais, Atos Complementares, leis, decretos-leis, decretos e regulamentos que dispusessem sobre o confisco de bens em casos de enriquecimento ilícito; excluiu da apreciação judicial atos praticados de acordo com suas normas e Atos Complementares decorrentes; e alterou a Constituição para introduzir essas modificações ao seu texto. Eis como resume Safatle (2010, p. 251):

Levemos em conta uma das características mais decisivas da ditadura brasileira: sua legalidade aparente ou, para ser mais preciso, sua capacidade de reduzir a legalidade a dimensão da aparência. Tínhamos eleições com direito a partido de oposição, editoras que publicavam livros de Marx, Lenin, Celso Furtado, músicas de protesto, governo que assinava tratados internacionais contra a tortura, mas, no fundo, sabíamos que tudo isto estava submetido a decisão arbitrária de um poder soberano que se colocava fora do ordenamento jurídico. Quando era conveniente, as regras eleitorais eram modificadas, os livros apreendidos, as músicas censuradas, alguém desaparecia. Em suma, a lei era suspensa. Uma ditadura que se servia da legalidade para transformar seu poder soberano de suspender a lei, de designar terroristas, de assassinar opositores, em um arbítrio absolutamente traumático.

No dia 11 de setembro de 1969 foi instituído o AI-15 (Brasil, 1969f), que deu nova redação ao artigo 1º do Ato Institucional nº 11, de 14 de agosto de 1969, que dispôs sobre as eleições para Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores dos Municípios, e excluiu da apreciação judicial atos praticados de acordo com suas normas e Atos Complementares decorrentes.

O AI-16, de 14 de outubro de 1969 (Brasil, 1969g), declarou vacância dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República; dispôs sobre eleições e período de mandato para esses cargos; conferiu a Chefia do Poder Executivo aos Ministros militares enquanto durasse a vacância; e excluiu da apreciação judicial atos praticados de acordo com suas normas e Atos Complementares decorrentes.

O último AI emitido, o AI-17, de 14 de outubro de 1969 (Brasil, 1969h), autorizou o Presidente da República a transferir para a reserva, por período determinado, militares que tivessem atentado ou viessem a atentar contra a coesão das Forças Armadas, e previa que a Junta Militar brasileira aposentasse militares que comprovadamente tivessem agido de maneira prejudicial à unidade das Forças Armadas, como uma estratégia para controlar a oposição recém surgida em certas áreas militares.

Os Atos Institucionais foram instrumentos que refletiram a interseção entre o poder político, o Direito e a militarização. Esses atos moldaram o cenário político e social de determinada época. A concentração de poder e influência militar que produziram contrasta com

os ideais democráticos e liberais, os quais valorizam a limitação do poder estatal e a proteção dos direitos individuais.

#### 4.3 LIBERALISMO E DEMOCRACIA

A queda do Muro de Berlim, em 1989, e a dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – URSS, em 1991, inauguraram um período no qual o regime democrático teve grande expansão. Diversos países, até então sob governos autoritários, nomeadamente na Europa Oriental e na América do Sul, alteraram seus regimes. Fukuyama (2000), no fim do século XX, anunciava que havia chegado o “fim da História”, e que a democracia era uma espécie de ômega da humanidade. Apesar das críticas levantadas à tese de Fukuyama, instalou-se a ideia de que se determinado país tivesse alguma estabilidade econômica e acesso generalizado à educação, manter-se-ia em um regime democrático-liberal, e quaisquer arroubos autocráticos seriam rapidamente ultrapassados. A esse fenômeno chamou-se “consolidação democrática”, expressão significativa de que os países ou eram democráticos ou estavam a caminho da democracia. E, percebe-se, por “democracia” entendia-se “democracia liberal”.

“Democracia” e “liberalismo” são conceitos que parecem indissociáveis e constituem uma “dupla”, em que cada termo depende do outro. Será isto, porém, a realidade? O ponto básico a ser expresso é o questionamento que se refere à possibilidade de a democracia ser capaz de subsistir fora de um sistema liberal, e se o liberalismo tem capacidade de vingar em um regime não democrático. Por outras palavras, há democracias iliberais e autocracias liberais.

Os chamados Pais Fundadores americanos temiam que as democracias sem as liberdades próprias do liberalismo caíssem na “tirania das maiorias”. De outra vertente, o liberalismo sem democracia é o paraíso das minorias financeiras e tecnocráticas que arredam o povo das decisões. Pondera-se, então, se a crise da democracia está relacionada à separação do binômio relatado ou, pelo contrário, se é esta “promiscuidade” que empurra as democracias para os problemas que ela evidencia, e dos quais os “populismos” são hoje um sintoma bem visível.

O sistema social-político-econômico apresenta largas mutações e, no mundo de hoje, essas se dão em uma velocidade enorme. Assim são originadas dúvidas concernentes às virtudes da democracia e a possibilidade de serem erigidos populismos com soluções prêt-à-porter, que estão longe de solucionar os problemas complexos do mundo hodierno, mas que situam em causa as instituições e os processos das democracias.

### 4.3.1 O Liberalismo autoritário

No século XIX, o liberalismo esteve ligado a um certo pensamento autoritário avesso à participação alargada do povo na governação. Porém, aquilo a que se costuma chamar “neoliberalismo” representa bem, atualmente, o que se pode denominar liberalismo de democracia mitigada (Saad Filho; Morais, 2018). Nesse regime, a democracia é desvalorizada de maneiras diversas, de sorte que as decisões políticas pouco ou nada sejam influenciadas pelas escolhas dos cidadãos. O lado tecnocrático, na maioria das vezes do domínio da tecnocracia financeira, conduz as decisões dos governos de modo que as escolhas parecem limitadíssimas.

Esse tipo de liberalismo assume as teorias econômicas como uma espécie de realidade intrínseca, subjacente, que conduz as práticas de governação. Conceitos como liberdade, responsabilidade e inovação recentram-se, de modo que o individualismo seja o fulcro da sociedade e as questões da sociedade, da comunidade e do Estado apareçam como subordinadas aos valores de cada qual (Chamayou, 2015; Arboleda, 2017).

A expressão “liberalismo autoritário” de Hermann Heller (2015), de 1933, dialoga com Carl Schmitt. Heller (2015) opunha-se à ideia de que a economia dependesse inteiramente de um Estado forte que não tivesse que responder, amiudadas vezes, às demandas dos seus cidadãos. Repudiava, dessa maneira, o entendimento liberal autoritário de Schmitt (1995), que preconizava um Estado com democracia diminuída e sociedade despolitizada e militarizada<sup>68</sup>. O ponto que Schmitt (1995) tinha expressado era o de que uma sociedade demasiado politizada e interventiva poderia tornar o Estado difícil de governar. Repare-se que esse aspecto voltou a ser analisado por Foucault (1975) a propósito da ingovernabilidade das instituições. A limitação das demandas cidadãs, notadamente o abandono das políticas sociais, foi aplicada no Chile de Pinochet (1973-1990), portanto, bem no seio de uma ditadura que colocava o individualismo liberal no centro da sua maneira de governar.

As instituições de diversos tipos, as quais as pessoas estão habituadas a ver erigidas nas democracias, não tiveram raízes propriamente democráticas; mas o alargamento do sufrágio, a participação dos cidadãos, os mecanismos de *accountability* e a intervenção em diversos aparelhos do sistema político foram tornando-as mais próximas dos valores democráticos.

---

<sup>68</sup> O Estado Total Quantitativo (Bercovici, 2003).

A democracia muito se apoia naquilo a que se denomina “mito democrático” (Mounk, 2019), a partir do que parece possível que cada um, e todos em conjunto, sejam capazes de decidir o futuro das sociedades. Hoje esse mito parece bem enfraquecido.

O poder “de fato” é percebido cada vez mais longe das instituições eleitas e mais próximo de instituições tecnocráticas, como os bancos centrais ou outras agências independentes que emitem normas complexas ao entendimento do cidadão comum. A independência desses tipos de instituições, saudada por quase todos, conforma uma rede burocrática que afasta as decisões do controle dos cidadãos (Brown, 2019). O esquema simples de funcionamento do Estado, no qual o povo elege o Poder Legislativo, que elabora um articulado jurídico aplicado pelos burocratas e controlado pelo Judiciário, deixou de ser simples assim.

A aplicação é sempre um processo que exige critério, e é difícil que não esbarre com algum caso concreto que desafia a aplicação geral (Mounk, 2019). Assim, a burocracia se agiganta e sai da percepção, e até do controle, do poder político. São muitas as instituições independentes que propõem, ou mesmo criam, normas e regulamentos não sancionados pelo Legislativo. Claro é que essas agências têm um papel importante, e sua ação é fundamental para a regulação das democracias, mas teriam que ter em atenção fatores como a vontade popular, além de deverem ser mais responsivas em relação ao indivíduo comum.

Raciocínio idêntico se opera em relação ao Poder Judiciário e, notadamente, aos tribunais constitucionais e suas respectivas ações de controle emanadas do Poder Legislativo. Em diversos países muito se deve ao Poder Judiciário no que diz respeito à garantia de respeito aos direitos civis, sociais e políticos.

Diversificados assuntos, sobretudo os econômicos, deixaram de estar abertos à discussão pública pelas razões aduzidas, a da necessidade de decisão técnica pelo fato de o assunto ser dessa índole e quase inacessível aos não peritos. Todavia, as modalidades de pressão aos decisores aumentam e se organizam. O lobismo, já considerado crime (e em certos Estados ainda é), ainda não tem regulamentação em alguns países, e em outros é perfeitamente legal e organizado, como já exprimido, constitui-se como um formato sobradamente acurado de influência. Portanto, prova que é possível haver interferência nos processos decisórios (Brown, 2020), mas essa interferência deixou de ser dos cidadãos-cidadãs e dos grupos sociais para passar a ser de empresas e de outros grupos.

As democracias precisam de instituições e de mecanismos procedimentais que permitam traduzir a vontade popular nas políticas adotadas, sob o risco de se tornarem “oligarquias competitivas” (Mounk, 2019, p. 95). Sem o elemento democrático, que é a vontade popular e a

única tônica das liberdades individuais, é possível que se chegue, com facilidade, à tentação de fazer calar os que não concordam e deixar de escutar a maioria, a qual sairá afetada pelas decisões tomadas. Estar-se-á, então, no domínio de um liberalismo antidemocrático.

#### 4.3.2 *O desencantamento do mundo e o desencanto pela Democracia*

A expressão “desencantamento do mundo” foi utilizada por Max Weber (2004). Com ela, o autor não queria, porém, referir-se ao desencanto da vida moderna nem lamentar o mundo, mas explicá-lo. Assim, não representa perda ou falta, mas um posicionamento sobre o modo de ver o mundo observado na sociedade (Cardoso, 2014). Corresponde, então, a um sentido de desdivinização e desmagificação da maneira de entender os acontecimentos societários societais, e parece ter sido cooptado por Friedrich von Schiller<sup>69</sup>. A sociedade humana, e o mundo em geral, são entendidos e explicados sem recorrer a elementos metafísicos, mas tão-só por processos racionais. Esta desmagificação é realizada a partir de dois grandes operadores: a ciência/técnica e as próprias religiões, que racionalizaram o divino. É, então, que, segundo Cardoso (2014, p. 112),

O desencantamento do mundo religioso ocorre como libertação progressiva dos pressupostos mágicos e religiosos-sacramentais, e assim, o puritano devia estar “... isolado de todos os meios mágicos de salvação.” (WEBER, 1982, p. 334). Tanto que o que resta para o crente é o trabalho, que se realiza de forma metódica e racional, e na medida em que a racionalização da conduta de vida chega, sai a magia que enquanto teórica, é irracional.

Se a democracia atual não consegue proporcionar liberdade, igualdade, segurança e bem-estar às pessoas, questiona-se se ainda é democracia aquilo que se vivencia. Nessa realidade, a soberania dos Estados já foi ultrapassada pelas estruturas supranacionais e interferem direta e legalmente nas decisões, supostamente soberanas dos Estados, e a economia condiciona as decisões sociais e de assistência. De outra parte, entretanto, muitas vezes não conseguem controlar aspectos que influenciam diretamente na vida dos cidadãos, como a inflação ou o desemprego. Os novos meios de comunicação, assentes e impulsionados pela internet, criam percepções e sensações de outras modalidades de participação. Tangível, entretanto, é o divórcio dos cidadãos em relação aos seus políticos, partidos e modos de participação até aqui fundamentais, como as eleições. Desse modo, a sociedade se afasta do

---

<sup>69</sup> “Parece mesmo que Weber era dado a tomar empréstimos da alta literatura alemã” (Pierucci, 2003, p. 30).

sistema político com acusações de corrupção e favorecimentos indevidos (Reis, 2006). Mesmo, ainda, sem substituto visível, o desencanto pelo regime democrático cresce na opinião pública.

Esse é o terreno fértil para o aparecimento da demagogia, das *fake news* e dos populismos, mais ou menos disfarçados de uma vontade verdadeira do povo. Instalou-se aquilo a que Hubert Védrine (2014, p. 1)<sup>70</sup> chamou de “quimera da democracia direta, apoiada num êxtase digital, que pode conduzir à ditadura de todos sobre cada um”. Fazem sentido as palavras de Naim (2014, p. 35) quando afirma que “aqueles que detiverem o poder no futuro verão o seu espaço de manobra condicionado e a sua eficácia limitada de maneira que não previam e que os seus antecessores não conheceram”.

Se o sistema político precisa interagir com a sociedade, diz-se que são necessários políticos populares perto dos cidadãos, mas não populistas. A distância entre um e outro tipo é enorme. Gouvêa (2021, [s.p.]) explica bem as diferenças:

Um político popular carismático é aquele que é aclamado pelo povo ou por seus apoiadores, independente de ideologias ou defesa de certos valores e alguns pontos são fundamentais: respeitam as regras do jogo, não rejeitam o resultado das eleições, não atacam as instituições democráticas, não negam a legitimidade dos oponentes políticos e nem toleram ou encorajam a violência e, não tem a propensão de restringir liberdades civis de oponentes, inclusive da mídia. Populistas, ao contrário, são líderes carismáticos que rejeitam as regras democráticas do jogo, negam a legitimidade dos oponentes políticos, toleram e encorajam a violência. Possuem a percepção de uma única clivagem política dividindo a sociedade com polarização social e política e políticas antagonistas. Seus apelos são, em sua maioria, pelo sentimento anti-imigrante, polarização extremista e violenta partidária, campanhas políticas vocacionadas à limpeza étnica com promoção de identidade excludente. Dentre as propriedades variáveis de populismos, potencializa-se, neste campo, a rotinização do carisma, em que a devoção afetiva ultrapassa a figura do sujeito carismático e se louva em suas capacidades extraordinárias de realização de bem comum através de políticas clientelistas e segregacionistas capazes de promover, no seio da massa, a devoção às suas práticas transformativas.

O afastamento entre democracia e liberalismo ao qual se faz referência, muito motivado pelo choque entre liberdade individual e vontade popular tomada como um todo, e o consequente aparecimento de democracias iliberais e de liberalismos autoritários, faz supor que as condições que sustentavam a ligação entre liberalismo e democracia desapareceram. Indigitam-se, então, três ordens de fatores nessa alteração (Mounk, 2019).

O primeiro se refere à completa mudança de paradigma que os meios de comunicação social tiveram depois do advento da Internet e o estabelecimento das redes sociais. Com esse fato, no entanto, o domínio da mídia tradicional teve uma influência importante no fluxo de informação, controlando as notícias falsas (Mounk, 2019), enquanto seu apagamento contribuiu

---

<sup>70</sup> Antigo ministro dos Negócios Estrangeiros (1997- 2002) do governo francês de Lionel Jospin.

para que rumores, inexatidões e mesmo falsidades se propagassem em grande velocidade, condicionando a opinião de milhões de pessoas. Também com as redes sociais se assistiu a um novo fenômeno comunicacional a que alguns chamaram câmara de eco (Sunstein, 2009). Tal consiste na escolha das fontes de informação que cada um prefere, que reproduzem, repetidamente, o mesmo tipo de ideias, amplificando-as.

Dada essa repetição, o utilizador vê validada sua ideia inicial, repetida por “todos os lados”, o que lhe dá a ideia de confirmação de autenticidade. Claro é que os benefícios das redes sociais são muitos, já que permitem colocar em contacto milhões de pessoas e propagar instantaneamente uma dada informação, sendo o exercício do poder da comunicação de “todos para todos”. Cada vez mais, entretanto, são trazidas as questões da autenticidade e da veracidade daquilo propagado. É certo que as redes não são más nem boas. Elas (aliás, como acontece com quase todas as ferramentas) dependem do seu uso, e tanto ajudam a Revolução Verde iraniana como servem de base de comunicação aos terroristas do Daesh, auxiliam a derrubar ditadores ou funcionam como ferramenta de populistas. Comprova-se é que, “ao dar poder a outsiders da política, a tecnologia digital desestabiliza as elites no governo em todo o mundo e acelera o ritmo da mudança” (Mounk, 2019, p. 152). Sem dúvida, a mudança nos meios de comunicação transformou profundamente um dos fatores que sustentava a relação próxima entre democracia e liberalismo.

O segundo pilar da relação entre democracia e liberalismo que parece ruir nos tempos atuais tem relação com expectativas de progresso econômico trazidas pela democracia, as quais essa deixou de assegurar. É verdade que só nos últimos 300 anos as pessoas comuns puderam esperar que sua vida no futuro e as vidas dos seus descendentes fossem melhores. Até aí, pouco era possível esperar de melhoramentos nas condições de vida e de acesso a bem-estar. Esses últimos 300 anos, exatamente os anos ligados ao liberalismo e à democracia, faziam crer que o futuro seria sempre, pelo menos, um pouco melhor que o presente. Essa expectativa deixou de ser verdadeira. Já nas últimas décadas o progresso econômico abrandou drasticamente, o que trouxe um aumento da desigualdade em muitas zonas do Mundo. Quer-se dizer: o nível de vida estagnou (Sicsic; Wyplosz, 2010; Antolin-Diaz; Drechsel; Petrella, 2017).

A democracia e a paz tinham trazido uma ideia, preconcebida, é certo, de que o crescimento econômico, a estabilidade social e o bem-estar geral eram progressivos. As gerações atuais se deparam, agora, com o abrandamento desse progresso e, por vezes, mesmo com fases recessivas nas quais apoios e equipamentos sociais são cortados e desmantelados. É inevitável que os culpados da situação sejam procurados, sendo muito provável que apareçam políticos populistas com soluções simples para resolver problemas complexos, com discursos

que conseguem arregimentar as ideias de muitos cidadãos. Contudo, não se deve retirar do exposto o pensamento de que as relações entre progresso econômico e estabilidade política são simples de entender e têm resultados fáceis de prever. Geralmente não são os mais pobres nem os diretamente atingidos pelas crises que mais se empenham em derrubar o sistema vigente, mas, antes, os que ainda se sentem com alguma proteção e conforto, mas temem perder tais prerrogativas (Hamilton, 2014).

O terceiro e último fator que se elege como contribuinte para o afastamento entre democracia e liberalismo se relaciona à etnicidade das populações. As democracias mais bem-sucedidas foram, até agora, as que exprimiram uma grande homogeneidade étnica ou um predomínio absoluto de uma etnia em relação a outras na fluente sociedade (Mounk, 2019). A indagação *quem é o povo?* foi sempre crucial para definir democracia. As questões do nacionalismo foram sempre um elemento importante na constituição dos Estados. A aspiração da unicidade entre Estado, Nação e Povo foi sempre impulsionadora de uma vida coletiva autônoma, e inspiradora de revoltas e revoluções. O problema básico para as questões do nacionalismo é que ele encerra, em si próprio, um elemento de exclusão.

A afirmação de “pertencer a” pressupõe uma definição de “quem não pertence a”. Em um mundo onde as origens são muito diversas, a deslocação fácil das pessoas e os movimentos migratórios muitos e com diversas motivações, os Estados veem-se quase na obrigação de definir, com precisão, quem são os “verdadeiros” nacionais.

Em outra faceta do problema, os nacionais de determinado Estado temem que a chegada de “outros de fora” dilua sua voz política segundo as regras da maioria. É nesse ponto que os nacionalismos se exacerbam e o sentimento de exclusão mais se intensifica. “Em perspectiva histórica é notável a velocidade com a qual as nações altamente homogêneas se tornaram heterogêneas desde o fim da Segunda Guerra Mundial” (Mounk, 2019, p. 169), o que foi criando tensões entre as maiorias nacionais e as distintas minorias arrivistas. Tais tensões são capitalizadas, com algum sucesso, pelas forças políticas que se opõem às imigrações, mesmo em um país como os EUA, fundado em uma base de “país de emigração”. Também a luta dos próprios imigrantes por direitos e reconhecimento de participação os torna, dado esse ativismo, mais visíveis; mas, também aqui, as aparências são capazes de enganar, conduzindo a se pensar que, em zonas com muitos imigrantes, os partidos que se opõem à emigração têm melhores resultados. Não é isso que se passa, por diversas razões, das quais se indigitam apenas duas: as áreas com maior número de imigrantes são as mais cosmopolitas e abertas à diversidade e o contato permanente com pessoas de outras culturas aumenta a tolerância (Putnam, 2007).

Tal como na questão econômica, também nesse aspecto há muita “expectativa de futuro” e medo de um futuro imaginado, no qual os nacionais se veem submergidos por culturas e modos de vida diferentes dos seus, e as suas escolhas políticas tornadas minoritárias. Segundo Ronald Inglehart (1990), quando as necessidades básicas das populações estavam supridas, os comportamentos dos cidadãos mudavam, observando-se uma atenção maior a problemas como valores sociais e éticos, a liberdade de expressão ou o ambiente, no espectro dos valores pós-materiais. Também as atitudes políticas e cívicas eram mais tolerantes em relação às minorias, fossem elas étnicas, religiosas ou sexuais. Para Mounk (2019), a questão hoje expressa é que esse interesse no pós-material é reversível quando os mesmos cidadãos sentem (com motivos reais ou imaginados para o futuro) os valores materiais em causa pela depressão econômica, pela globalização ou pelas ações terroristas.

Repare-se que esses três fatores potencializam uns aos outros, levando, muitas vezes, à situação de que a presença de um deles incrementa a influência dos outros nas crises democráticas, no avanço dos populismos e no deslocamento entre a democracia e o liberalismo. Não serão somente eles em jogo, mas, talvez, sejam os mais gerais e constantes nas diversas geografias do mundo atual. Assim sintetiza Mounk (2009, p. 184, grifo no original):

Antes, as democracias liberais eram capazes de assegurar aos seus cidadãos um aumento muito rápido do seu nível de vida. Agora, já não conseguem. Antes, as elites políticas controlavam os meios de comunicação mais importantes, e conseguiam excluir eficazmente da esfera pública os pontos de vista radicais. Agora outsiders à política podem espalhar ódio e mentiras à vontade. E, antes, a homogeneidade dos seus cidadãos – ou, pelo menos, uma rígida hierarquia racial – era uma parte importante da argamassa das democracias liberais. Agora, os cidadãos têm de aprender a viver numa democracia muito mais igual e diversa.

Como já referido, a democracia liberal, uma vez considerado o paradigma da democracia, viu-se desafiada pelos eventos das últimas décadas. O modelo de representação liberal mostrou sinais de desgaste, desvinculando-se de suas duas componentes fundamentais: democracia e liberalismo. Emergiram formas de governança que adotam procedimentos democráticos superficiais, negligenciando as liberdades individuais e os direitos das minorias, bem como liberalismos autocráticos que enfatizam a primazia da individualidade e da iniciativa privada em detrimento dos interesses comunitários e sociais, minando as instituições de controle do poder abusivo.

Assim, por diversas razões começaram a aparecer regimes que, dissociando os dois termos, seguiam rumos nos quais se pode encontrar apenas escassos elementos de um dos termos, e com ênfase máxima no outro elemento. Pensa-se que estas democracias iliberais ou

os liberalismos autoritários estão intimamente relacionados a uma evolução na sociedade, na ciência e nos variados subsistemas sociais. Essa evolução não foi acompanhada de uma renovação correspondente das categorias políticas. Na verdade, os sistemas políticos não têm sido capazes de administrar a crescente complexidade do mundo nem responder aos novos anseios dos cidadãos. Como já tivemos ocasião de referir, pela lei da "variedade necessária" de Ashby, sistemas complexos requerem ações complexas para simplificação. Assim, teorias simplistas para resolver a "crise da democracia" são ineficazes. É preciso uma nova teoria democrática, baseada em novas ideias de poder e cidadania.

No contexto liberal, a constituição atua como um contrato social que protege a liberdade, a propriedade e os direitos civis dos indivíduos contra a interferência do governo. Assim, a constituição desempenha um papel central na promoção da democracia ao estabelecer os mecanismos para a participação política dos cidadãos, como eleições livres e regulares, proteção dos direitos de expressão e associação e separação de poderes. Uma constituição democrática também garante o Estado de Direito e o respeito às decisões da maioria, enquanto protege os direitos das minorias.

O liberalismo democrático combina os princípios do liberalismo com os da democracia, buscando conciliar a liberdade individual com a participação política igualitária. Nesse contexto, a constituição atua como um instrumento para proteger tanto os direitos individuais quanto os processos democráticos, estabelecendo salvaguardas institucionais para evitar abusos de poder e garantir a representação equitativa. De outra forma, o liberalismo autocrático representa uma abordagem em que os princípios liberais são subordinados ao controle autoritário do Estado. Nesse caso, a constituição pode ser usada como uma ferramenta para legitimar o poder concentrado nas mãos de uma elite militar, política ou de um líder autocrático, limitando as liberdades individuais e restringindo a participação política em nome da estabilidade do regime.

## 5 DO PODER PARA A LEI

Uma constituição, em alguns contextos políticos – jurídicos, é vista como uma peça jurídica primordial. Como, conjunto de normas legais, também é uma norma em si mesma. Isso não retira seu caráter institucional, mas, pelo contrário, o fortalece. Maurice Hauriou (2015) argumenta que o legalismo normativo denota problemas que somente são resolvidos por meio da interpretação de um juiz. Não há identificação direta entre Direito e lei. De outra parte, Blandine Kriegel (1994) assinala que o Estado de Direito resulta da juridificação da política e da constitucionalização do poder, que ocorrem cumulativamente. Para entender isso é necessário ampliar o foco e perceber que a norma jurídica tipifica uma relação jurídica que resulta em um conjunto de direitos e deveres. Com efeito, as constituições são vistas como um conjunto de direitos e deveres que organizam os princípios gerais para uma determinada sociedade, protegendo os interesses das pessoas em relação ao Estado, definindo a organização e a independência dos poderes e delimitando o estatuto do político. Nesse sentido, a constituição é considerada, como já referido, a instituição “criadora das regras do Direito” (Hauriou, 2015, p. 76), e, de fato, isso leva à compreensão de que, “no Ocidente, a Constituição é identificada como uma institucionalização do poder e a juridificação da política”. Hauriou (2015, p. 166), em outra clarificação dos conceitos, compreende o Direito como uma manifestação normativa das instituições.

Paulo Ferreira da Cunha (2011, p. 4-11) assinala que todas as constituições são ideológicas, e muitas são utopistas. E utopista, para o autor, é bem diferente de utópica. Se a “utopia” é uma quimera, irrealizável, o “utopismo” pertence ao domínio da “esperança libertadora”. O “mito é raiz e a utopia asa”, e, sendo um uma espécie do contrário da outra, essa é uma expressão que diz bem da visão de Cunha quanto à necessidade de enraizamento na realidade e nas profundezas da fundação, mas sempre aliada com uma visão prospectiva. Para o autor, a “Constituição é uma utopia vertida no género decretório legalista”, sim, porque, aqui, a “constituição” é um género literário. Ora, Cunha diz mesmo que as constituições devem “estar entre a promessa e a ordem e entre a raiz e o mito”.

Reporta-se à elaboração, no âmbito das constituições, de um porvir que não se confunda com um programa de Governo, mas que abra a possibilidade de apontar futuros desejáveis. Esses apontamentos de utopismo, que, a par dos clássicos constitucionais, como a organização do Estado, a atribuição de competências e funções, a delimitação dos direitos e deveres dos governantes e governados, ou mesmo os mais gerais, como a procura de justiça ou de fraternidade, são capazes de galvanizar o empenhamento da cidadania ativa. Se os mitos são os

esteios das nações, os utopismos, se traduzirem os anseios dos cidadãos, serão as guias condutoras do futuro. E a Política se faz, sobretudo, de futuro.

A concretização da felicidade é esse utopismo máximo que Paulo Ferreira da Cunha (2009, p. 283) estabelece como “conceito constitucional”, remetendo-o, na gênese, à Declaração de Independência dos Estados Unidos da América. Conta o autor que a expressão *pursuit of property* foi substituída, naquela declaração, por *pursuit of happiness*, gerando muitos ganhos com a substituição.

### 5.1 DA LEGITIMAÇÃO: *MIRANDA* E *CREDE*DA

A legitimidade do poder se confunde com a justificação do poder, mas sobra claro que o ato de perceber os mecanismos de instituição do poder não o legitima, necessariamente. Aliás, o poder é capaz de estar legitimado (como em uma ditadura que conta com a tolerância do povo, por exemplo) sem ser legítimo, dado que a legitimidade se assenta na obediência de fato, e generalizada, dos destinatários do poder, enquanto a legitimação se arrima nos processos formais de cooptação dos seus titulares (Campos, 2001), dando-se, assim, a forma pela qual é assentida a identificação entre legitimação e legalidade. Evidentemente, válido é apontar como processos de justificação da legitimidade do poder a legitimidade divina, tradicional, de natureza contratual, como as referidas por Thomas Hobbes (2010), John Locke (2018; 2019), Immanuel Kant (2003) e outros, e a de natural participação dos cidadãos, essa referida, dentre outros, por Aristóteles (1987) e Thomás de Aquino (1997).

De interesse direto para o que aqui se expressa, é a definição de “poder nu” dada por Bertrand Russel (1938; 1990). O “poder nu” é aquele que dispensa o consentimento sobre quem o exerce. Ele atua apenas porque é “poder” (Russel, 1990). Segundo o autor (Russel, 1990), esse poder se encontra nas abominações históricas, e, embora tenha características de índole psicológica, é passível de afetar uns e outros não, pois é um poder efetivo. Assim, existe um ciclo de produção do “poder nu”: parte de uma crença fanática que permite a conquista do poder, no primeiro estágio, institui-se como poder tradicional quando ganha apoio e aceitação, e volta a ser “nu” quando combate os que não aceitam a tradição. Por outra parte, os períodos de “poder nu” têm fim de três modos: por uma conquista externa, pelo estabelecimento de uma nova ideologia ou religião, ou, ainda, pela instituição de uma ditadura com determinada perenidade. Refira-se que esse tipo de poder é, para Russel (1990), um poder que causa danos às sociedades humanas e deve ser combatido, além de, sobretudo, evitado por via das leis e dos costumes das sociedades.

Poder e violência, ao largo da história humana, são parceiros inseparáveis, e, embora se saiba que poder político é “tanto mais forte quanto mais dispensar a força” (Maltez, 2018, p. 232), não se há de esquecer que política e poder são, também, além de cooperação, competição, essa capaz de tomar formatos mais violentos, que, no entanto, segundo a visão de Fukuyama (2015), ajudam a ultrapassar, nas sociedades, situações de rigidez institucional e de decadência política. Convém lembrar que, na concepção de Hannah Arendt (2013), o poder é a antítese da violência, já que a força vai destruir o único espaço onde é possível a manifestação do poder político. Nesse jogo de cooperação e competição, o discurso tem um valor fulcral para a institucionalização do poder, já que é pela palavra que se dão os maiores combates. Assim, “quem tem a palavra tem o poder”, porque é pelo discurso que “o conceito se torna preceito” (Maltez, 2018, p. 139).

A institucionalização da constituição se operacionaliza pela sua legitimação (Lenza, 2010). Essa legitimação é considerada constituída por meio da concepção teocrática do poder, nas monarquias absolutas, no tempo das práticas exercidas nas constituições de cariz mais consuetudinário, e, desde o liberalismo, pela via do sufrágio (Ribeiro, 1990). Impõe-se realçar, no entanto, que a visão teocrática existe quase sempre, porque todo o poder tem sua teologia e seus ministros e rituais. Alerta Maltez (2013, p. 161), porém, para a ideia de que a qualidade de uma democracia se afere por “compreendermos como se institucionaliza o controlo do poder de forma qualitativa”. A institucionalização quer dizer fazer algo, e, por isso, instituir é um processo de poder, porque apenas faz quem pode. A ideia vai “transformar-se numa criatura que se desenvolve através de uma lógica própria, adaptada às circunstâncias, num modelo de autonomia, com memória e com identidade, que a fez libertar dos próprios criadores” (Maltez, 2013, p. 212). No caso das constituições, diz-se que sua institucionalização é instrumento pouco útil para a análise da evolução dos poderes fáticos, dada a grande distância comum entre textos normativos e desempenho aplicado na prática. De outro ponto de vista, expressa-se a ideia de que a dupla essência, política e jurídica, representada por Lassale (2002) e Konrad Hesse (1991), constitui o paradigma da institucionalização das constituições porque é onde vai procurar sua legitimidade intrínseca e onde demanda a inspiração da ideia-diretriz para se tornar instituto.

Os princípios de **miranda** e **credenda** como fontes de justificação e, portanto, de legitimação do poder também concedem importantes pistas para concretizar a institucionalização de uma constituição. **Miranda**, “admirável” em latim, dá a ideia de sagrado e misterioso, apelando a sentimentos emotivos, enquanto **Credenda**, “o confiável” na língua do Lácio, refere-se aos itens racionais. A complementaridade entre sensibilidade e razão se

revela na promoção de simbologias identificadoras – *miranda* – e na apresentação de argumentos racionalistas – *credenda* – que, em conjunto ou separadamente, são poderosos legitimadores dos poderes em instituição ou instituídos, que, assim, não necessitam do uso da força coerciva. São, também, processos que se prestam à manipulação dos cidadãos por parte do poder. Mas o que se pretende aportar com tal abordagem é à ideia de que, quando se afirma que uma constituição é a institucionalização do poder e a juridificação da política, significa que esses dois princípios estão em tensão permanente. Como diz Maltez (2013, p. 235), “a principal homenagem que devemos prestar não é ao texto, mas antes ao espírito que o produziu e que, comunitariamente, o consolidou”. A institucionalização das constituições, assim se alcança, é exatamente essa operação dupla de, com amparo em uma abstração, em uma ideia, em primeira operação estabelecer um *corpus*; e em segunda operação, que tenha a legitimação da sensibilidade e da razão em um institucionalismo contextualizado, à maneira de Dieter Nohlen (2007), com o desígnio integrador do qual fala Manuel Lucena (1976), e que implica racionalização, mas também coração, “um coração inteligente” (Cunha, 2012, p. 274).

Antônio Ribeiro Santos (1990, p. 500) afirma que os textos constitucionais denunciam uma estratégia orgânico-funcional que “oculta a verdadeira sede do Poder, contida ou não nos referidos textos”. Ora, é essa estratégia que define os contornos do processo, sobretudo caso seja entendido como um fluxo de ações, que, em específico, são ações políticas, a utilizar diversos meios, físicos, ideológicos e outros, para resultar em uma determinada estrutura política que, no caso que mais aqui interessa, é a própria constituição.

Em face do que foi expresso, encarar as constituições como processo é atribuir-lhes, por um lado, o *status* de produto de um determinado número de ações em vista da sua institucionalização, e, de outra, vê-la como um corpo com dinâmica própria e geradora de muitas outras dinâmicas políticas. E, aqui, relembra-se o que foi exprimido linhas atrás quanto ao elemento de utopismo que as constituições são habilitadas a encerrar. Esse elemento serve de catalisador a um processo duplo: o de identificação e o processo permanente de tentativa de realização de um determinado utopismo.

Com isso não se tenciona dizer que as constituições não possuam, também, um outro tipo de processo que, talvez, com maior propriedade, chame-se procedimento. Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 268) cuidadosamente distinguem processo de procedimento quanto à feitura de legislação. Ora, este procedimento que tem relação, nas constituições, com diversos fatores, como as fontes de poder e de legitimação do poder constituinte, a elaboração do texto constitucional, dentre outros, é, por vezes, também considerado processo.

Parece, com efeito, muito elucidativa a definição de constituição de J. J. Gomes Canotilho como (2003, p. 42) “ordenação sistemática e racional da comunidade política, registada num documento escrito, onde se garantem os direitos fundamentais e organiza-se, de acordo com o princípio da divisão de poderes, o poder político”. O fato de estar registada em documento escrito dá-lhe a perenidade das coisas breves, que consiste no seu prolongamento histórico mediante sucessivas abordagens e contribuições. Isso enseja refletir sobre outro ponto importante, querendo-se rigor: os tempos de leitura da realidade são diferentes consoante o modo de observação. O olhar político é diferente da vista econômica, assim como da visão cultural, e, no entanto, todos são complementares, mas dependem do tempo e do modo de mirar.

Será que todos os processos são iguais, independentemente de se viver em uma democracia ou em uma autocracia? Os formatos são importantes, mas sugere-se a hipótese de que houve processos formalmente idênticos em situações muito diferentes. As constituições tornam o poder palavra e, conseqüentemente, a palavra se operacionaliza. Nos textos das constituições, nenhuma palavra é neutra, e a utilização de uma ou outra não é indiferente. Também a palavra é processo, e, por isso, deve ser clara, mesmo se jurídica, ou sobretudo por isso. Não se há de esquecer, entretanto, que no processo político o elemento fundamental é o poder político. E esse poder é produto da História, dos mitos, da geografia, da economia e da cultura, dentre outros elementos, de cada povo. Então, caso divisadas as constituições por esse prisma, em uma abordagem historicista também ela, decerto, será compreendida como um processo sempre inacabado.

Estévez Araújo (1994) também concebe as constituições como processo, mas de maneira dupla: como previsão de procedimentos que garantem meios para chegar a decisões e como instrumento para a efetivação da própria constituição. Alerta, entretanto, para o perigo de uma desjuridificação intensiva da constituição, capaz de favorecer interpretações enviesadas em uma lógica de relativismo de análise. Na sua abordagem behaviorista da Ciência Política, Bentley (1908) se concentra no trinômio processo-grupo-atividade, dizendo que, por um lado, as instituições não são suficientemente expeditas a representar e a transportar os desejos das maiorias para as políticas públicas, e, por outro, que o que interessa na Ciência Política são as interações estabelecidas pelos grupos, sublinhando, assim, o interativo como central no processo político. Sob essa ótica, as constituições são composições sociológicas.

Ao abordar as constituições como espelhos do poder, o trabalho de Antônio Ribeiro dos Santos (1990) é incontornável e fundamental. O autor intenta que a imagem do poder a qual os textos constitucionais querem transmitir não tem consistência com a realidade dos fatos. Os “detentores do Poder sempre quiseram criar uma imagem perene da autoridade legítima”

(Santos, 1990, p. 13). Então, aqui, encontra-se perante uma subversão da abordagem da constituição como espelho do poder, e ante uma análise da imagem que as constituições querem esconder, do poder de fato. Ribeiro dos Santos (1990, p. 15) guia a narração desde os primórdios da sociedade humana, mostrando como essa imagem de poder é preservada na exaltação do chefe guerreiro, nos monumentos funerários dos líderes das primeiras comunidades sedentárias e na “sacralização do Poder através duma imagem de prestígio sobrenatural”, que se prolongará na “deificação” das monarquias absolutas.

O cristianismo combate essa “deificação” do soberano, mas interpreta o poder com fonte originária em Deus. Cabe aqui referir ao jesuíta Francisco Suárez, filósofo jusnaturalista que nega o direito divino dos reis e atribui ao povo a sede originária do próprio poder com a máxima de que o povo dá e o povo tira. Reporta-se a Suárez por ser ele um dos pensadores a refletir as bases do Direito Constitucional, e o primeiro a falar de Direito Internacional, já que Grotius, a quem é comumente atribuída tal paternidade, refere-se a Suárez em sua obra. Portanto, estava lançada a dúvida quanto ao direito divino, definitivamente abalada com a Revolução Francesa, que atribuiu a fonte de legitimidade da soberania nacional ao sufrágio como vontade do povo de forma inequívoca, assim como que divinizada. Nas conclusões de Ribeiro dos Santos (1990, p. 504), as constituições são mostradas como instrumentos de projeção de uma determinada imagem de poder, devendo ser de “legitimidade, eficácia e de justiça, ou seja, a face prazenteira de Jano que favoreça a obediência consentida sem a qual nenhum Poder pode sobreviver”. O autor adverte para a noção de que a imagem transmitida não favorece apenas os detentores do poder, mas também os governados, constituindo uma aura de estabilidade, harmonia e esperança que ajuda na aderência do Estado à Nação.

Se, entretanto, a imagem ideal, exibida em todas as constituições, é uma imagem do poder, aquela apenas será havida como espelho desse de maneira deformada. Também é possível perceber se, de algum modo, o poder fático se espelha nas constituições. Obviamente, este ponto se relaciona intimamente à distinção entre constituição formal e constituição real. Tenciona-se exprimir que existe uma conduta ditada mais pela normatividade real (Santos, 1990, p. 27) que pelos preceitos estabelecidos nas constituições formais. Assim, é verdadeiro assinalar que as constituições formais pouco exprimem as relações reais de poder, constituindo uma imagem de inautenticidade do sistema político. Então, a normalidade é a inautenticidade de quem recolhe o poder político, afirmando, em palavras ditas ou em leis escritas, determinada ideia, norma ou princípio, e, na prática política, fazendo outra diferente, por via de uma interpretação habilidosa ou de uma displicência arrogante.

As constituições têm dinâmicas intrínsecas e extrínsecas, as quais, por sua vez, são capazes de desencadear outras dinâmicas a montante e a jusante delas próprias. Saliente-se que “discutir-se a Constituição, ou seja, mesmo apenas essa discussão constitucional, é já sinal de que ela se move” (Cunha, 2009, p. 343). Mesmo sem se considerar que cada instituição é em produto exclusivo da sua época e das condições sociopolíticas subjacentes, há de se admitir que o conhecimento de cada época e de toda a sociedade terá que, necessariamente, vir espelhada nos textos constitucionais, haja vista, evidentemente, esses escritos serem operados por pessoas.

*In alia manu*, diga-se que, a jusante, as constituições são capazes de favorecer, mudar, influenciar, produzir ou aniquilar comportamentos e instituições, com a habilidade de alterar profundamente uma sociedade ou não constituir-se-iam enquanto a lei das leis. Mesmo quando a constituição formal é muito diferente da real, seu texto, por si, mesmo que por comparação, é sempre operativo. Têm assim as constituições, no seu âmago, que é seu articulado, um dinamismo próprio que lhes permite mudar, mas a capacidade intrínseca de mudança é variável, e, por isso, são classificadas segundo esse critério. As cláusulas pétreas constituem o núcleo imutável de cada constituição, as quais caso modificadas alteram a constituição com elas, pois são sua estrutura, sua base. Não se há de olvidar, no entanto, que essa dinâmica interna depende muito dos órgãos ou das instituições que fazem o controle da própria constitucionalidade.

Portanto, as constituições são produto de um determinado dinamismo político, contêm dinâmicas interiores e são dinamizadoras da sociedade. É claro que são suscetíveis de ser, também, apenas letra morta em um papel, à maneira de Lassale (2002), caso não sejam, de modo nenhum, expressão dos diversos poderes, ou se esses a quiserem dinamitar, como para “rever para além do constitucionalmente permitido, revogar, referendar”, ou implodir, usando “metodologias de exceção como regras usuais” (Cunha, 2012, p. 268). Ora, o dinamismo reside exatamente na tensão e na conciliação entre o sistema estático das normas e as orientações e os *feedbacks* dados pelo sistema político.

A necessidade humana de ordem, que leva à política e às religiões, segundo Eric Voegelin (1988), não se encerra, obviamente, em um conjunto de normas, embora passível de ser registada nelas. Por isso mesmo as constituições são sempre políticas, por aquilo que dizem e pelo que omitem de relação de poderes e contrapoderes em determinada sociedade. Instituição democrática e processo participativo é a visão que se terá de uma constituição; ou, pelo contrário, instituição participativa e processo democrático. Interessa é que os cidadãos sejam autores, e, portanto, também colegisladores. Evoca-se, aqui, Jorge Miranda (1978), um dos autores da Constituição Portuguesa de 1976, em um texto que, conquanto se refira ao processo lusitano, traduz bem a ideia de complexidade dos fatores que instituem uma constituição:

A Constituição é uma obra colectiva: não apenas por provir de uma assembleia representativa, mas ainda por refletir os acontecimentos e as transformações que o povo português viveu durante os dois anos em que foi forjada. A Constituição surge outrossim, como obra de compromisso: para além de soluções de compromisso em pontos concretos, ela traduz o compromisso que, global e objectivamente, foi possível estabelecer entre as forças políticas e sociais em presença. (Miranda, 1978, p. 9)

## 5.2 A LEGITIMAÇÃO DAS CONSTITUIÇÕES DE 1967 E DE 1988

Os procedimentos de legitimação das Constituições brasileiras de 1967 e de 1988 foram obviamente distintos, refletindo os contextos políticos, sociais e históricos de cada período.

A Constituição brasileira de 1967 foi promulgada durante o período da ditadura militar, a qual se instalou no País em 1964. Esse processo foi marcado por uma realidade política conturbada, sob a qual a democracia foi suprimida e o governo militar assumiu o controle do Brasil. O processo de legitimação da Constituição de 1967 teve três fases importantes, conforme exprimidas à continuidade.

- a) Golpe militar: a ditadura militar se iniciou com o golpe de Estado de 1964, que depôs o presidente João Goulart. O novo regime instaurado, conhecido como regime militar, assumiu o poder de modo autoritário, afastando o Legislativo e restringindo as liberdades civis e políticas.
- b) Controle das instituições: durante o regime, as instituições políticas e o sistema judiciário ficaram sob o controle dos militares, o que influenciou significativamente na feitura/aprovação da Constituição de 1967. O documento foi redigido por uma comissão nomeada pelos militares e não privilegiou processos de participação popular.
- c) Em 1967, a Constituição foi submetida a um referendo popular para sua aprovação, no entanto, o contexto autoritário da época e a censura à imprensa limitaram a divulgação e a discussão do texto com a população, tornando o resultado do referendo questionável quanto à legitimidade.

Em dezembro de 1966, o Ato Institucional nº 4 (AI-4) foi promulgado, convocando o Congresso Nacional para debater, votar e promulgar outra constituição. O prazo para essas negociações, todavia, era muito curto, ocorrendo de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967 (Brasil, 1966b), o que não permitia a devida análise e a necessária consideração dos importantes aspectos em discussão. Em resumo, o objetivo do novo texto era dar uma aparência de legitimidade constitucional ao regime de exceção que estava sendo imposto. Sobre a matéria, Pimenta (2007, p. 228) assinala o seguinte:

Nem sempre a quebra da Ordem Constitucional em vigor no Brasil, se deu em razão de transformações sociais pura e simples. Na maior parte dos casos essas alterações constitucionais visavam a acomodação de situações casuísticas de grupos políticos determinados, os quais buscavam, através da alteração do Texto Constitucional ou da criação de novas Constituições, dotarem de legitimidade regimes autoritários impostos à nação, como ocorreu com a Constituição de 1967 e suas transformações em 1969.

Portanto, em circunstância de grande autoritarismo, baseado na política de segurança nacional que entrava em conflito com os chamados subversivos, o regime militar manteve o Congresso Nacional aparentemente ativo, porém sob seu controle, ao ponto de promulgar, ou, talvez, melhor exprimindo, **impor**<sup>71</sup> a Constituição em 24 de janeiro de 1967. Pilatti (2013, p. 96) assim descreveu a ocorrência:

A maioria congressual subserviente cumpriu vexaminosamente seu papel de homologadora de uma Carta imposta pela força das armas. Aproximando-se o término do prazo fatal sem que as votações se encerrassem, o presidente Moura Andrade mandou atrasar os relógios do Edifício do Congresso Nacional para, assim, ultimar a votação. Em 24 de janeiro de 1967 foi ‘promulgada’ a Constituição do Brasil, que entrou em vigor em 15 de março, mesma data da posse do novo marechal-presidente, Arthur da Costa e Silva.

Conforme esperado, o texto constitucional abordava pontos relacionados à segurança nacional, fortalecendo o poder da União (representado pelo Presidente da República) e aceitando a suspensão de direitos e garantias constitucionais.

A Constituição previa a eleição indireta do Presidente da República por meio de um colégio eleitoral, com mandato de quatro anos. Esse instituto era composto pelos membros do Congresso Nacional e por delegados indicados pelas assembleias legislativas. A justificativa dada por Carlos Medeiros, um dos autores do anteprojeto da constituição, para essa decisão foi que a eleição direta para Presidente da República seria capaz de causar traumatismo no processo eleitoral ou impedir o vencedor de governar em um clima de paz e segurança. Assim, o modelo adotado visava um eleitorado entendido como qualificado (Villa, 2011).

Além disso, a nova Carta também cassou e suspendeu direitos políticos, e estabeleceu eleições indiretas para governadores e prefeitos, mantendo o sistema bipartidário em vigor. O Ato Institucional nº 12 e a Emenda nº 1/1969 intensificaram o rigor da Constituição, tornando-a “ainda mais centralizadora, autoritária e repressiva, conformando-a aos termos macabros do AI-5” (Pilatti, 2013, p. 99).

---

<sup>71</sup> A Constituição de 1967 foi autopromulgada, por si havida como promulgada. O Congresso que a votou pretendeu ter recebido poderes constituintes do movimento militar de 1964.

Ao analisar as sucessões no Governo e os eventos que antecederam a promulgação da Constituição de 1988, faz-se perceptível que o discricionarismo manifestado nas ações praticadas não contraditava os formalismos republicanos. Como lembra Lessa (1989, p. 97), “os mandatos eram temporários, definidos constitucionalmente e consagrados, ainda que ritualmente, pelo Poder Legislativo”. É possível inferir que essa conduta objetivava aparentar uma suposta legitimidade a todo o contexto político vigente.

Ansiava-se pela descontinuidade do que se convencionou chamar “revolução permanente” do golpe de Estado de 1964, e inaugurou-se, com essa feição, uma política subjacente de regresso à legitimidade e restauração constitucional. Paulo Bonavides e Paes de Andrade (1991) exprimem haver-se iniciado em 1977 uma transição, lenta e gradual, denominada de “abertura”, a qual durou aproximadamente dez anos.

A Assembleia Nacional Constituinte, cujo objetivo era formular uma nova constituição nesse período autoritário, como lembra Pilatti (1988, p. 132), inaugurou labor “sob a influência da crise no esquema de sustentação do governo de transição, combinada com a aguda crise interna do PMDB”. Quanto ao Regimento da própria Assembleia Constituinte, o autor elucida o seguinte:

A metodologia adotada e as prerrogativas reconhecidas às lideranças partidárias tiveram importantes desdobramentos para o resultado do confronto que já se anunciava entre conservadores e progressistas [...] De acordo com as normas aprovadas, a elaboração do texto constitucional não partiria de um projeto global a ser elaborado por uma ‘grande comissão’ de constituintes. De maneira inédita, as normas regimentais determinaram que o novo texto surgiria da reunião de 24 anteprojetos diferentes, produto do trabalho de cada uma das 24 Subcomissões Temáticas criadas que, num segundo momento, seriam agrupados em oito Anteprojetos, produto das oito Comissões Temáticas que reuniam, cada uma, três das 24 Subcomissões. Finalmente, caberia a uma Comissão de Sistematização, a partir das propostas anteriores, oferecer ao Plenário da Assembléia um projeto de Constituição a ser votado em 2 turnos. (Pilatti, 1988, p. 134)

Em adição, foi estabelecido um cuidado especial com a proporcionalidade da representação partidária, bem como operou-se atenção acerca da definição do número de sessões que as subcomissões deveriam conduzir, incluindo audiências públicas com representantes de entidades da sociedade. Essas medidas foram tomadas com o intuito de garantir acessibilidade e promover a participação do povo no processo constituinte.

Segundo Paulo Bonavides e Paes de Andrade (1991), essa participação popular foi evidenciada por meio de sugestões e emendas com milhões de assinaturas que chegaram ao Congresso, sendo submetidas à Comissão de Sistematização e assentindo que os representantes dos subscritores tivessem direito a se manifestar no plenário. Eles argumentam que, mesmo que

algumas emendas não tenham sido incorporadas ao texto final, isso não significa que a participação não tenha ocorrido.

O povo brasileiro estava, então, sob o advento de uma renovada ordem constitucional. Em 22 de setembro de 1988 ocorreu a última votação em segundo turno do texto definitivo da nova Constituição em plenário, contendo 245 artigos no corpo permanente e 70 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Em 5 de outubro de 1988, a Constituição de 1988 foi oficialmente promulgada. Cabe ressaltar que, após esse momento, ainda foram incluídos artigos no texto, inclusive nas disposições transitórias.

A Constituição brasileira de 1988 marcou o retorno do Brasil à democracia após duas décadas de regime militar. A legitimação dessa Constituição foi marcada por amplo debate e participação popular, com o escopo de representar os anseios de variados segmentos da sociedade. Sequentemente estão elencadas as principais características da sua legitimação.

- a) A elaboração da Constituição de 1988 foi realizada por uma Assembleia Nacional Constituinte, composta por deputados e senadores eleitos democraticamente. Essa assembleia foi responsável por debater e propor o Texto Constitucional, com amplo espaço para a participação da sociedade civil por meio de audiências públicas, consultas e debates.
- b) A Assembleia Constituinte contou com a participação de representantes de distintos partidos políticos e ideologias, o que possibilitou larga discussão a respeito dos temas abordados. Pontos relacionados aos direitos das mulheres, dos indígenas, dos negros, dos trabalhadores e de outros grupos auferiram realce nas discussões.
- c) Uma vez concluídos os trabalhos da Assembleia Constituinte, a nova Constituição foi promulgada pela própria Assembleia Nacional Constituinte no dia 5 de outubro<sup>72</sup>.

Conclusivamente, assere-se que os processos de legitimação das Constituições brasileiras de 1967 e de 1988 refletiram momentos distintos da história do País. A de 1967 foi promulgada em um período de autoritarismo e controle militar, enquanto a Constituição Federal de 1988 – CF/88 foi resultado de uma redemocratização, com ampla participação popular e

---

<sup>72</sup> A Constituição de 1988 não foi submetida a referendo ou plebiscito por várias razões: a) Havia um forte consenso social e uma grande expectativa pela redemocratização após o regime militar, impulsionando a criação de uma Constituição que garantisse direitos fundamentais; b) A Assembleia Nacional Constituinte possuía poder constituinte originário, permitindo a elaboração da nova Constituição sem aprovação popular; c) Os mecanismos de democracia direta, como plebiscito e referendo, ainda não estavam consolidados e não haviam sido regulamentados nessa altura.

representação diversificada. Esses contextos influenciaram a maneira como cada uma dessas constituições foi concebida, influenciando em sua legitimação e aceitação pela sociedade. Sublinhe-se o fato de que a Constituição de 1988 é mensurada como um marco na história do Brasil por ter restabelecido a democracia e assegurado direitos fundamentais para todos os cidadãos.

## 6 CONSTITUCIONALIZAÇÃO COMO DUPLA OPERAÇÃO

### 6.1 O JURÍDICO E O POLÍTICO NAS CONSTITUIÇÕES DE 1967 E DE 1988

As Constituições de 1967 e de 1988 representam momentos históricos distintos do País, e refletem variados entendimentos sobre a relação entre o jurídico e o político, dimensões complexas e multifacetadas. O jurídico e o político estão intrinsecamente ligados, já que o Direito é um meio importante para a regulação da atividade da Política, e essa é uma força que influencia a criação e a aplicação do Direito.

*In una manu*, como se cunhou ao longo da história constitucional, o Direito é um conjunto de normas e regras que definem a estrutura e o funcionamento do Estado e regulam a atividade política. Assim, limita o poder do Estado e dos agentes políticos, garantindo a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos. Assim, é divisado, também, como um controle social sobre a atividade política.

De outra vertente, a Política representa a influência direta no Direito. As decisões políticas conduzem à criação de leis, às mudanças na interpretação dessas e à forma como são aplicadas, de modo que é possível falar também, em uma dimensão política-ideológica, a influenciar na escolha de magistrados e promotores, bem como na composição dos tribunais, com um influxo na interpretação e na aplicação do Direito. Em resumo, a relação é complexa e interdependente.

A Constituição de 1967 foi promulgada durante o período da ditadura militar, sob um regime autoritário que limitava a atuação dos Poderes Legislativo e Judiciário. Nesse ambiente, refletiu a visão de que o Poder deveria ser concentrado no Executivo, com amplas atribuições para governar o País e tomar as decisões em nome de uma hipotética “segurança nacional”. Assim, não foi de se estranhar uma intensiva centralização do Poder, que olvidava direitos civis e políticos dos indivíduos. Já a CF/88 foi estabelecida no decurso da redemocratização do Brasil, e reflete a consolidação do Estado democrático de Direito. Com a CF/88 foi estabelecida uma série de garantias individuais e coletivas, isto é, mecanismos de participação popular para as decisões políticas e um importante sistema de freios e contrapesos entre os poderes para que nenhum deles se sobrepusesse aos outros.

Assere-se, sem dúvidas, o fato de que as duas últimas constituições brasileiras refletiram distintas concepções acerca da relação entre o jurídico e o político, em resposta às variegadas realidades políticas e sociais que o País vivenciou em cada um dos períodos. Assim, exprime-se que a Carta de 1967 refletiu a visão de que o jurídico estava subordinado ao político, ou seja,

a lei era utilizada como instrumento de manutenção do Poder e da estabilidade política. Já a CF/88 refletiu a visão de que o jurídico e o político se complementam, ou seja, a lei é utilizada como instrumento de garantia dos direitos e da proteção dos indivíduos, bem como de equilíbrio entre os poderes.

O “método estrutural para análise histórica e das funções das Constituições Brasileiras” será aplicado para além de compor o estudo das Cartas Magnas de 1976/69 e de 1988, possibilitando a análise de métodos distintos, como banco de dados informativo e descritivo, cujo objetivo, de modo geral, remansou em proporcionar uma compreensão holística na seara política e jurídica dos desenhos institucionais dos *Maiores Textos* ora examinados; e, com amparo no entrelaçamento dos indicadores, estão analisados, de maneira teórico-crítica e sob o espectro analítico, seus objetivos: avaliação crítica da conjuntura política e normativa das Constituições; materialização da Teoria da Separação dos Poderes e do sistema de freios e contrapesos; análise da possível configuração de um Estado militarizado ou em decurso de militarização; aprofundamento da análise dialética entre os campos político e jurídico; demonstração dos avanços e retrocessos dos direitos fundamentais e da participação social; e proposição de mecanismos de formulação para o desenho institucional integrado e cooperado.

### Sistema e forma de Governo

Sistema e formato de Governo são conceitos diferentes, embora ambos estejam relacionados à organização política de um Estado. A forma de governar se refere ao modo como o poder político é exercido em um Estado. Por outras palavras, é a estrutura que define quem exerce o Poder político no Estado e como esse é praticado. Há três formas clássicas de governo, Monarquia, República e ditadura. Na Monarquia o poder é exercido por um monarca (rei ou rainha), e geralmente é hereditário<sup>73</sup>; na República o poder é exercido via representantes eleitos

---

<sup>73</sup> As monarquias democráticas são um tipo de sistema político no qual a monarquia coexiste com a democracia. Nesse tipo de sistema, o monarca exerce o papel de chefe de Estado, geralmente como figura cerimonial, enquanto o poder político é exercido pelo Governo e pelo Parlamento, escolhidos por meio de eleições. Em geral, as monarquias democráticas são caracterizadas por terem uma constituição que estabelece a divisão dos Poderes entre Monarca, Governo e Parlamento. Além disso, esses países também costumam ter tradição de respeito à democracia e aos direitos humanos. Alguns exemplos de monarquias democráticas são a Suécia, a Noruega, a Dinamarca, a Espanha, a Bélgica, a Holanda e o Reino Unido. Nesses países, o monarca é uma figura cerimonial e simbólica, sem poder político efetivo. O Poder Executivo é exercido pelo primeiro-ministro ou pelo presidente, e o Poder Legislativo é exercido pelo Parlamento. Apesar de consideradas democracias, as monarquias democráticas têm particularidades, uma vez que o monarca é uma figura importante na história e na cultura desses países, além de terem papel relevante na diplomacia e nas relações internacionais. A combinação entre monarquia e democracia, no entanto, é bem-sucedida em muitos países, e é considerada alternativa legítima ao modelo republicano (Elzinga, 2009).

pelo povo, como em uma democracia; na ditadura, a qual não merece letra inicial maiúscula, o poder é exercido por uma pessoa ou por um grupo que o detém de modo autoritário, sem respeito às liberdades e aos direitos individuais.

Já o sistema de Governo se refere à maneira como se dá a relação entre os Poderes do Estado. Exprime-se que o sistema de Governo é o formato como são definidas as relações entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de um Estado. Existem três sistemas de Governo clássicos, o Presidencialismo, o Parlamentarismo e o Semipresidencialismo. No Presidencialismo o Poder Executivo é exercido pelo Presidente, que é eleito pelo povo e tem ampla autonomia em relação ao Legislativo; no Parlamentarismo o Poder Executivo é exercido pelo Primeiro-Ministro, eleito pelo Parlamento, e sua atuação é condicionada à aprovação do Legislativo; no Semipresidencialismo há uma combinação dos dois sistemas anteriores, de modo que Presidente e Primeiro-Ministro compartilham o Poder Executivo, ou, pelo menos, o Presidente tem o poder de controlar, de alguma forma, os Poderes Executivo e Legislativo<sup>74</sup>.

Assim, a forma de Governo se refere a quem exerce o poder no Estado, enquanto o sistema de Governo se reporta à maneira como os poderes do Estado se relacionam<sup>75</sup>. Ambos os conceitos são importantes para entender a organização política de um Estado.

A Constituição de 1967 adotou o Presidencialismo como sistema. Desse modo, o Presidente desempenhava as funções de Chefe de Estado e de Chefe de Governo, simultaneamente. O Presidente e seus ministros exerciam o Poder Executivo, enquanto o Legislativo remansava no Congresso, e o Poder Judiciário era assente no Supremo Tribunal Federal – STF, em tribunais superiores e nos tribunais estaduais, de forma independente aos outros Poderes. Uma especificidade prevista na Constituição de 1967 (Brasil, 1967a) era a existência do Conselho de Segurança Nacional, que aconselhava o Presidente em questões relacionadas à segurança nacional e aos assuntos de Defesa do País. Nele tinham assento os

---

<sup>74</sup> Por exemplo, no caso português, o Presidente da República é eleito por sufrágio universal para um mandato de cinco anos, e reelegível por uma vez consecutiva. Ele exerce Poderes Executivos importantes, como a nomeação do Primeiro-Ministro e dos membros do Conselho de Estado, dissolução da Assembleia da República e promulgação de leis. O Presidente da República também tem o poder de veto, sendo-lhe correto devolver leis ao Parlamento para revisão. Já o Primeiro-Ministro é o líder do partido ou da coligação com maioria no Parlamento, e é nomeado pelo Presidente da República. Ele é responsável pela condução da política governamental e é assistido pelos ministros, os quais formam o Conselho de Ministros. O Primeiro-Ministro é responsável perante o Parlamento e é passível de ser destituído por esse. O Parlamento português é a Assembleia da República, composta por 230 deputados eleitos por sufrágio universal para um mandato de quatro anos. A Assembleia da República é responsável por aprovar leis e fiscalizar o Governo. Em geral, o Semipresidencialismo português é considerado um sistema político estável e equilibrado, com um forte controle parlamentar sobre o Governo e uma figura presidencial que age como mediador e garantidor da estabilidade política (Canotilho, 1999).

<sup>75</sup> Alguns autores definem sistema e forma de Governo de maneira diferente, mas aqui se obedece a maneira mais consensual entre autores brasileiros.

comandantes das Forças Armadas, o Chefe do Gabinete Militar da Presidência e o Ministro da Justiça e Negócios Interiores.

Pela Constituição de 1967 (Brasil, 1967a), o Presidente era o responsável, além de conduzir o Governo, pela Administração Pública federal, por transportar a política externa e pelo comando das Forças Armadas. Eleito diretamente por cinco anos, por voto secreto, não tinha a possibilidade de reeleição consecutiva. O Poder Legislativo estava no Congresso, o qual era composto pela Câmara de Deputados e pelo Senado Federal. A primeira era eleita diretamente, e o Senado indiretamente por meio de representantes dos Estados e do Distrito Federal. Além de legislar sobre assuntos de interesse nacional, o Congresso aprovava o Orçamento e tinha funções fiscalizadoras do Executivo. O Poder Judiciário, tendo como cúpula o STF, tinha como função específica verificar a aplicação do enquadramento legal vigente. Além disso, era seu desiderato proteger os direitos individuais e coletivos dos cidadãos.

Sistema e forma de governo estão, na Constituição brasileira de 1967, assim definidos:

Artigo 1º: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Artigo 2º: São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Artigo 3º: O Estado Brasileiro adota como forma de governo, sob a proteção de Deus, a República presidencialista.

Artigo 4º: O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado.

Artigo 5º: O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Artigo 6º: O Poder Judiciário é exercido pelos Tribunais e Juízes, em todo o território nacional, na forma da lei.

Artigo 7º: O Conselho de Segurança Nacional, diretamente ligado ao Presidente da República, é o órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a segurança nacional e integridade territorial do País. (Brasil, 1967a)

Evidencia-se que o Ato Institucional nº 5, de 1968 (Brasil, 1968), alterou intensamente a forma e o sistema de Governo previstos na Constituição de 1967. O AI-5 incorporado na própria Constituição tornou o regime ainda mais autoritário e marcou o início da fase mais dura da ditadura militar. Promulgado pelo Governo de Costa e Silva, ensejou aos militares estabelecer mecanismos “legais” (entre comas) que aumentaram o aparato repressivo. O regime fechava-se para tentar dar resposta à reação de vários setores da sociedade brasileira quanto à ditadura instaurada. Ações de oposição e protesto de trabalhadores, de intelectuais, de certos setores políticos e de membros da Igreja tinham sido desencadeadas durante o ano de 1968 e incomodado os militares, os quais buscavam formas de os cercar.

O AI-5 dava poderes extraordinários ao Presidente, como a possibilidade de cassação de mandatos parlamentares e a suspensão de direitos políticos. Ainda permitia a intervenção federal em Estados e Municípios e instaurava a censura prévia (Brasil, 1968). Com essas mudanças drásticas, a Constituição de 1967 entrava em uma zona de vazio de aplicação, já que a independência e a capacidades de intervenção dos outros poderes, que não o Executivo, ficavam grandemente tolhidas (Bedê Junior, 2013). O Brasil era governado, pois, por medidas autoritárias mediadas por decretos publicados pelo Executivo (Ferreira Filho, 1979).

O AI-5 enquadrava-se em uma escalada autoritária encetada pelos militares, no entanto, não se pense que o golpe de 1964 tenha tido apenas o unificado propósito. Alguns autores (Arturi, 2001) até preferem falar da ditadura militar no plural, dadas as diversas visões que os militares tinham em relação à sua tomada de poder. Os atos institucionais procuravam dar cobertura legal aos acontecimentos e até invocar argumentos de Teoria Política para se legitimar. Recorde-se o Preâmbulo do AI-1, o qual pretendeu dar suporte ao golpe:

A revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constituinte. Este se manifesta pela eleição popular ou pela revolução. Esta é a forma mais expressiva e radical do Poder Constituinte. Assim a revolução vitoriosa, como Poder Constituinte, se legitima por si mesma [...] os processos constitucionais não funcionaram para destituir o governo, que deliberadamente se dispunha a bolchevizar o País. Destituído pela revolução, só a esta cabe ditar as normas e os processos de constituição do novo governo e atribuir-lhe os poderes ou os instrumentos jurídicos que lhe assegurem o exercício do Poder no exclusivo interesse do País (Brasil, 1964).

Houve, então, um golpe com roupagem constituinte. O AI-4 fixou janeiro de 1967 como data-limite para a votação do texto constitucional, enviado pelo Presidente da República (Brasil, 1966b). Apesar de todas as intimidações, os constituintes conseguiram incluir os direitos fundamentais na letra do texto, no entanto, o AI-5 tornou-os, menos de um ano depois, letra morta. Entrava-se naquilo a que se chamou anos de chumbo ou, nas palavras de Gaspari (2002b), a “ditadura escancarada”.

Após mais de 20 anos de regime militar, a Constituição brasileira de 1988 foi elaborada em um ambiente de redemocratização, e visava assegurar a democracia em um contexto de liberdade e de defesa de direitos individuais e coletivos. A forma e o sistema de Governo e as atribuições dos Poderes foram sumariamente descritos nos artigos constitucionais transcritos contiguamente:

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Art. 2º. São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Art. 4º. A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: independência nacional; prevalência dos direitos humanos; autodeterminação dos povos; não intervenção; igualdade entre os Estados; defesa da paz; solução pacífica dos conflitos; cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; e concessão de asilo político.

Art. 5º. A República Federativa do Brasil tem como forma de governo a democracia representativa, com eleições periódicas, livre exercício do voto, pluralismo político e respeito às liberdades civis e políticas.

Art. 6º. O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado.

[...]

Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

[...]

Art. 92. O Poder Judiciário, composto pelo Supremo Tribunal Federal, pelo Conselho Nacional de Justiça, pelo Superior Tribunal de Justiça, pelos Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais, pelos Tribunais e Juízes do Trabalho, pelos Tribunais e Juízes Eleitorais, e pelos Tribunais e Juízes Militares, é responsável pela guarda da Constituição, das leis e das normas infralegais. (Brasil, 1988)

Assere-se, então, a ideia de que a Constituição de 1988 preconiza um sistema presidencialista chefiado por um Presidente, eleito diretamente pelo povo para um mandato fixo, que acumula as funções de Chefe de Estado com as de Chefe de Governo, sendo responsável pela condução da política patrial e pela Administração Pública. A forma de Governo se assenta na descentralização e constitui uma República Federativa. A Federação é caracterizada pela divisão de poderes entre os entes federativos, que são a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Cada um desses tem autonomia administrativa e financeira e deve proceder à auto-organização, legislando para os assuntos locais dentro da área que abrangem (Moraes; Machado, 2018).

O texto constitucional de 1988 foi resultado de vários debates, e a discussão se sucedeu entre diversas tendências e visões políticas. Lamounier (Lamounier; Souza, 1990) relata sua experiência como membro da Comissão Afonso Arinos, e menciona que havia distintas posições em relação ao sistema de governo. Na Comissão, além dos defensores do presidencialismo, que preferiam um sistema semelhante ao da Constituição de 1946, também estavam representados os parlamentaristas, que defendiam um sistema em que o Chefe de Estado fosse eleito indiretamente, como na Alemanha. Havia também os parlamentaristas mitigados, que aceitavam a figura de um ministro-coordenador ou um gabinete com robusta influência presidencial, como no modelo finlandês, mas não um primeiro-ministro dependente

da confiança parlamentar. Havia adeptos do parlamentarismo dual ou semipresidencialista, os quais aceitavam um sistema semelhante ao francês, desde que a escolha do primeiro-ministro e sua atuação fossem mais claramente parlamentaristas que na Constituição francesa.

O anteprojeto resultante da Comissão Afonso Arinos adotou um sistema de governo semiparlamentarista, aproximando-se do modelo francês. A Constituição Federal de 1988 – CF/88 estabeleceu que a população brasileira deveria decidir, por meio de plebiscito, entre Parlamentarismo e Presidencialismo. Essa inclusão no texto constitucional foi uma espécie de consolação para os parlamentaristas, que, derrotados no Congresso Constituinte, não queriam que a defesa do Parlamentarismo fosse abandonada. A Comissão Afonso Arinos, oficialmente conhecida como Subcomissão de Sistema de Governo e Sistema Eleitoral, foi uma das subcomissões temáticas da Assembleia Nacional Constituinte do Brasil responsável pela elaboração da CF/88. Presidida pelo Deputado Federal Afonso Arinos de Melo Franco, teve como objetivo discutir e propor opções para o sistema de governo e para o sistema eleitoral, adotados na nova Constituição (Lima Verde Sobrinho; Moraes, 2017).

A principal discussão na Comissão se relacionava ao sistema de governo, ou seja, se o Brasil adotaria o Presidencialismo ou o Parlamentarismo como modalidade de organização política. A Comissão contou com a participação de parlamentares com diversas posições e visões sobre o assunto, como presidencialistas puros, parlamentaristas puros, parlamentaristas mitigados e adeptos do parlamentarismo dual.

Note-se que o Brasil tem uma tradição presidencialista em curso há mais de um século, desde a Constituição de 1891. A eleição presidencial é central e desempenha papel fundamental na política brasileira, desde a política café com leite da República Velha até os eventos da Revolução de 1930, passando pelo regime constitucional de 1946, pelo período militar e pelo experimento democrático-constitucional iniciado em 1988. Desde 1989, as eleições presidenciais se tornaram cada vez mais regulares. Embora tenha havido um abalo institucional na implantação da reeleição do Chefe do Executivo em 1994, as eleições dos anos de 1998, 2002, 2006, 2010, 2014 e até hoje, fazem parte de um processo que se tornou “natural”.

O Presidente da República é responsável pelo Poder Executivo, e conta com o auxílio dos ministros de Estado, nomeados ou exonerados a qualquer momento. A eleição do Presidente implica a escolha do Vice-Presidente, que acompanha seu registro de candidatura. Tanto o Presidente quanto o Vice devem ser brasileiros natos e ter no mínimo 35 anos de idade. O Vice-Presidente tem a responsabilidade de substituir o Presidente em caso de impedimento e de suceder em caso de vacância. Além disso, deve auxiliar o Presidente em missões especiais, de acordo com convocação.

Compete exclusivamente ao Presidente da República, entre outras atribuições, nomear e exonerar ministros de Estado, exercer a supervisão da Administração federal, comandar as Forças Armadas, nomear os comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e promover oficiais-generais e atribuir-lhes cargos específicos. Em relação à atividade legislativa, é responsabilidade do Presidente iniciar o processo legislativo conforme previsto constitucionalmente. Ele sanciona, promulga e publica as leis, além de emitir decretos e regulamentos para sua execução. O Presidente tem o poder de vetar projetos de lei, total ou parcialmente, e de editar medidas provisórias com força de lei. O Presidente tem a função de manter relações com Estados estrangeiros, creditar representantes diplomáticos e celebrar tratados e convenções internacionais sujeitas ao referendo do Congresso Nacional. Cabe a ele decretar Estados de defesa e de sítio, bem como executar intervenção federal. Tem autoridade para conceder indulto e comutar penas, nomear membros de variados órgãos e promover ações de política externa.

Cabe-lhe enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento, conforme estabelecido na Constituição. Deve prestar contas anualmente ao Congresso Nacional sobre o exercício anterior. Além disso, é responsável por prover e extinguir cargos públicos federais de acordo com a lei. O Presidente também decreta a intervenção em Estados e no Distrito Federal para manter a integridade nacional, repelir invasões estrangeiras ou de uma unidade da Federação em outra, restaurar a ordem pública comprometida e garantir o livre exercício dos Poderes nas unidades da Federação. Ele tem o poder de reorganizar as finanças de um estado que descumprir obrigações constitucionais.

No que diz respeito à responsabilidade, o Presidente é passível de ser acusado de crimes de responsabilidade, como atos contra a Constituição, a existência da União, o livre exercício dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público, os direitos políticos, a segurança interna do País, a probidade na administração, a lei orçamentária e o cumprimento das leis e das decisões judiciais. Durante seu mandato, o Presidente não será responsabilizado por atos que não estejam relacionados ao exercício das suas funções presidenciais.

### Partidos Políticos

O Título V, Capítulo II, da Constituição de 1967, abordava a atividade dos partidos políticos brasileiros. Ali se afirmava a liberdade de criação e de funcionamento dos partidos, desde que respeitados alguns princípios básicos, como o regime democrático e a soberania

nacional. Os partidos deveriam registrar-se no Tribunal Superior Eleitoral – TSE para alcançarem personalidade jurídica, de modo a terem acesso a algumas prerrogativas, mediante critérios estabelecidos legalmente, como o acesso a financiamento público. Os partidos assim criados adquiriam o direito de participar nas eleições para cargos eletivos, de maneira a terem representação proporcional aos seus votos no Congresso Nacional. Também estava prevista a fidelidade partidária, exigindo que os parlamentares eleitos por determinada sigla perderiam o mandato se dela se desligassem sem justa causa. O TSE, segundo a Constituição, extingiria um partido político em certos casos, como por descumprimento da lei ou pelo exercício de atividades subversivas ou atentatórias à ordem democrática (Brasil, 1967a).

Como já referido, o golpe militar não revogou a Constituição de 1946 formalmente, mas modificou-a profundamente com os atos institucionais. Logo a seguir ao golpe, foi publicado o AI-1, para que fossem cassados mandatos parlamentares e suprimidos direitos políticos dos cidadãos<sup>76</sup>, o que não impediu que, nas eleições estaduais de 1965, alguns candidatos oposicionistas conseguissem ser eleitos (Pereira, 2014). Assim, em outubro de 1965 foi publicado o AI-2, cuja medida mais atentatória aos direitos políticos foi a extinção dos partidos (Brasil, 1965a). Os partidos eram extintos e outros criados, desde que cumprissem as regras do Ato Complementar (o AC-4) publicado em novembro de 1965, e as regras eram extensas e apertadas (Skidmore, 1988a), com a formação de apenas duas agremiações partidárias: a Aliança Renovadora Nacional – ARENA e o Movimento Democrático Brasileiro – MDB. A ARENA tinha uma orientação conservadora e, alinhada ao regime, era o partido de sustentação ao regime militar, formado por políticos e grupos que apoiavam a ditadura. O MDB era considerado a oposição consentida e, embora se apresentasse como uma oposição moderada, também era limitado em sua atuação e tinha sua atividade política monitorada e restringida<sup>77</sup>. O propósito desses e dos seguintes atos institucionais era simples e claro: limitar os direitos políticos e mitigar a representação política das forças da oposição para controlar o poder político em todos os níveis.

O bipartidarismo, suscitado pelo regime, era o regime partidário mais conveniente para os militares a essa altura (Kinzo, 1988), pois não seriam acusados de instituírem um regime com partido único, tinham mecanismos de controle do partido oposicionista e evitavam o ressurgimento dos antigos. O Congresso estava, pois, domesticado, e, assim, pronto para

---

<sup>76</sup> Nos primeiros dias após a Edição do AI-1, mais de uma centena e meia de cidadãos tiveram seus direitos políticos cassados, entre eles os ex-Presidentes Jânio Quadros e João Goulart, o Governador de Pernambuco, Miguel Arraes, e o Deputado Federal Leonel Brizola (Nicolau, 2012).

<sup>77</sup> Em 1966, por exemplo, vários parlamentares do MDB tiveram mandatos cassados.

aprovar uma constituição ditada pelos militares. A esse propósito, as palavras de Paulo Bonavides e Paes de Andrade (1991, p. 439) são as seguintes:

Ridícula a alternativa em que se colocava um Congresso que havia sido escolhido pelo voto popular, obrigado a aprovar uma Constituição que não foi feita por ele e que nem poderia sê-lo porque o eleitorado não havia escolhido constituintes, mas parlamentares para uma legislação ordinária. Era um Congresso mutilado que ia aprovar e promulgar um texto deformado pela pressão do arbítrio oficial.

A legislação avulsa produzida pelos militares era, então, constitucionalizada. Os militares votavam, mas os analfabetos continuavam excluídos, e o voto direto para alguns lugares era abolido, sendo o mais emblemático o caso da eleição do Presidente, que deixava de ser direta.

Os partidos políticos eram referidos no Artigo 149, o qual expressava que a criação, extinção e participação seriam reguladas por uma Lei federal (Brasil, 1967a). A legislação foi saindo para regulamentar as eleições, mas o que se afirma, minimamente, é que foi problemático e perigoso exercer participação política durante a vigência da Constituição de 1967 se não se tivesse a mesma opinião da ditadura militar. Em 1968, com o AI-5, a situação ainda piorou, já que o Presidente aumentou ainda mais os poderes discricionários, voltando a ter o poder de cassar mandatos e suspender direitos políticos (o que tinha sido abolido pela própria Constituição). A Emenda nº 1 de 1969 (uma Constituição “disfarçada”, segundo alguns autores, como já se teve a oportunidade de referir) não mudou nada de significativo em relação aos partidos, mas, mesmo nesse ambiente pleno de autoritarismo, a oposição conseguiu organizar-se dentro do MDB e obteve vitórias expressivas, sobretudo em 1974 e em 1978 (Pereira, 2014). Em 1979 e com a abolição do AI-5, o clima desanuviou, o que culminou na Lei da Anistia (Brasil, 1979b), que permitiu o regresso ao Brasil de muitos exilados. O regime temeu perder o total controle da situação com os ganhos da oposição e com a animosidade do ambiente sociopolítico, e aprovou a Nova Lei Orgânica dos Partidos (Brasil, 1979c), a qual estabelecia a extinção da ARENA e do MDB e dava seis meses para a criação de outras siglas, aceitando um regresso ao multipartidarismo. Em 1982 foram cinco os partidos que disputaram as eleições.

Sintetizando, logo no primeiro período da ditadura e nos anos seguintes à promulgação da Constituição de 1967, os partidos políticos, em sua maioria, tinham uma atuação limitada e submetida às restrições impostas pelo regime. O governo militar exercia controle rígido sobre as eleições, restringindo a participação política e promovendo um sistema eleitoral indireto e controlado. A censura e a repressão eram utilizadas para silenciar vozes dissidentes e reprimir

qualquer oposição ao regime. Muitos políticos, ativistas e militantes foram perseguidos, presos, torturados e exilados. O regime militar adotou uma atitude de intolerância em relação à divergência política e restringiu as liberdades civis e os direitos políticos. Foi somente após a abertura política, iniciada no final dos anos 1970, que os partidos voltaram a ganhar espaço e a ter uma atuação mais ampla. Uma vez promulgada a CF/88, o sistema partidário brasileiro foi restabelecido, garantindo a pluralidade partidária e o exercício dos direitos políticos. Desde então os partidos políticos desempenham papel central na vida política do País.

A Constituição de 1988 foi o ápice de um processo de redemocratização iniciado, como visto, no final dos anos de 1970, e estabeleceu um Estado Democrático de Direito. É importante realçar que, pela primeira vez, um enorme contingente de indivíduos excluídos da participação eleitoral<sup>78</sup> estavam aptos a votar: os analfabetos.

Já concorrentes às eleições de 1982, os seguintes partidos foram criados: Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, Partido Democrático Social – PDS, Partido Democrático Trabalhista – PDT e Partido dos Trabalhadores – PT. A CF/88 (Brasil, 1988) condicionou a elegibilidade à filiação partidária, não sendo aceitas as postulações avulsas.

A CF/88 (Brasil, 1988) garante a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, respeitando a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais. Diz, no Artigo 17 do Capítulo V, Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais. Dos Partidos Políticos), que

É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I – caráter nacional;

II – proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III – prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV – funcionamento parlamentar de acordo com a lei. (Brasil, 1988)

Observando o *caput* do artigo, percebe-se que a Constituição adotou o princípio da liberdade partidária. Ora, segundo André Ramos Tavares (2021), a liberdade partidária se divide em duas dimensões: a objetiva, que se refere à instituição do partido, incluindo sua estrutura e organização; e a subjetiva, relacionada aos que compõem o partido, assentindo sua adesão ou saída.

Assim, em relação ao instituto partidário, liberdade objetiva significa poder criar os partidos, transformá-los pela fusão e pela incorporação e extingui-los; e significa autonomia

---

<sup>78</sup> Desde a Lei Saraiva, de 1881 (Brasil, 1881).

interna, que consiste na liberdade de definir a estrutura, a organização e o funcionamento da instituição. Quanto aos cidadãos que compõem as agremiações políticas – liberdade subjetiva – refere-se a inscrever-se em algum partido político e de retirar-se de determinado grêmio político (Pereira, 2014).

A liberdade partidária, entretanto, não é absoluta, pois existem limitações estabelecidas pela Constituição, como a obrigação de respeitar os princípios democráticos e os direitos fundamentais. Os partidos políticos devem ter abrangência nacional, não receber recursos financeiros estrangeiros e devem prestar contas à Justiça Eleitoral. A Constituição garante a autonomia partidária, e aos partidos compete definir sua estrutura interna, organização, funcionamento, critérios de escolha e regime de coligações eleitorais. Os grêmios partidários também devem estabelecer normas de disciplina e fidelidade em seus estatutos. A Constituição estabelece normas relacionadas ao registro dos partidos, ao acesso aos recursos do fundo partidário e à acessão gratuita aos *media*, e proíbe o uso de organizações paramilitares (Brasil, 1988).

Os partidos políticos, em 1988, voltaram ao seu papel fulcral da democracia representativa. *In hoc sensu*, a Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Brasil, 1995), que regulamenta o artigo 17 da Constituição Federal, estabelece o seguinte no seu Art. 1º: “O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal”.

#### Modalidades de controle político entre os Poderes Executivo e Legislativo

Na Constituição brasileira de 1967 foram estabelecidas várias modalidades de controle entre os Poderes Executivo e Legislativo. Eis as principais:

- Veto presidencial: o Presidente da República tinha o poder de vetar total ou parcialmente projetos de lei aprovados pelo Congresso Nacional. Esses vetos seriam derrubados pelo Legislativo se obtivessem a maioria absoluta dos votos de seus membros, conforme previsto pelo art. 70, que estabelecia ser o Presidente capaz de vetar projetos de lei aprovados pelo Congresso, no todo ou em parte, sendo o veto rejeitado pela maioria absoluta dos membros de cada uma das Casas do Congresso. Por sua vez, o art. 84 estabelecia que o Presidente prestaria contas ao Congresso Nacional (Brasil, 1967a).

- Convocação de Ministros: segundo os arts. 45 e 46 os membros do Congresso Nacional convocariam ministros de Estado para prestar esclarecimentos sobre assuntos de interesse público, bem como criariam comissões parlamentares de inquérito – CPIs para investigar fatos determinados e exercer as atribuições de investigação próprias das autoridades judiciais (Brasil, 1967a).
- Aprovação de indicações: o Congresso Nacional exercia o controle sobre o Executivo por meio da aprovação de indicações para cargos importantes, como Ministros do STF, Procurador-Geral da República e embaixadores. O art. 119 estabelecia que a nomeação de Ministros do STF, bem como a do Procurador-Geral da República, deveria ser feita pelo Presidente da República, mas após a aprovação do Senado Federal. Já o art. 123 determinava que a nomeação de embaixadores e ministros plenipotenciários seria feita pelo Presidente da República, exigindo, também, a aprovação prévia do Senado (Brasil, 1967a).
- A Constituição de 1967 também previa o *impeachment* como meio de controle do Poder Executivo. O Presidente da República seria destituído do cargo em caso de crimes de responsabilidade, conforme definidos em lei. Os arts. 76 a 83 detalhavam as disposições sobre o *impeachment*, incluindo as condutas suscetíveis de serem consideradas crimes de responsabilidade e os procedimentos para o julgamento do Presidente da República (Brasil, 1967a).

É importante ressaltar que as referências aos artigos constitucionais de 1967 expostos variam conforme as emendas e alterações realizadas ao extenso do tempo, mas esses são os artigos principais que tratavam do controle entre os Poderes Executivo e Legislativo na Constituição brasileira de 1967.

Na CF/88, também conhecida como Constituição Cidadã, foram estabelecidas diversas modalidades de controle entre os Poderes Executivo e Legislativo. Seguem algumas dessas modalidades de controle, com referência aos artigos correspondentes:

- Veto Presidencial: o Presidente da República possui a autoridade para vetar<sup>79</sup> projetos de lei aprovados pelo Congresso Nacional, integralmente ou em parte. Esses vetos, entretanto, são suscetíveis de anulação pelo Legislativo se obtiverem a maioria absoluta dos votos dos seus membros.

---

<sup>79</sup> Art. 66, §1º - prevê o poder de veto do Presidente da República. Art. 66, §4º - estabelece que o veto poderá ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em escrutínio secreto (Brasil, 1988).

- Apreciação de contas<sup>80</sup>: o Congresso Nacional tem a competência de apreciar as contas prestadas pelo Presidente da República, examinando sua legalidade e a legitimidade.
- Convocação de Ministros<sup>81</sup>: os membros do Congresso Nacional podem convocar Ministros de Estado para prestar esclarecimentos sobre assuntos de interesse público, bem como podem criar CPI para investigar determinados temas.
- Aprovação de indicações<sup>82</sup>: o Congresso Nacional exerce controle sobre o Executivo por meio da aprovação de indicações para cargos importantes, como Ministros do STF, Procurador-Geral da República e embaixadores.
- *Impeachment*: a CF/88 também prevê o *impeachment*<sup>83</sup> como modalidade de controle do Poder Executivo. O Presidente da República será destituído do cargo em casos de crimes de responsabilidade, conforme definidos em lei.

#### Formas de controle político que envolvem o Poder Judiciário

Na letra inicial da Constituição brasileira de 1967 também foram estabelecidos controles que envolvem o Poder Judiciário.

- Controle de Constitucionalidade<sup>84</sup>: o Poder Judiciário tinha o papel de realizar o controle de constitucionalidade das leis, ou seja, verificar se as leis estavam de acordo com a Constituição.
- *Habeas corpus*<sup>85</sup>: garantia fundamental para proteger o direito à liberdade individual, era por esse meio que o Poder Judiciário controlava a legalidade de prisões e garantia a liberdade das pessoas quando estivessem sofrendo violações desses direitos.

---

<sup>80</sup> Artigo 49, inciso IX - atribui ao Congresso Nacional a competência de fiscalizar e controlar, diretamente, os atos do Poder Executivo, incluindo a apreciação das contas do Presidente da República (Brasil, 1988).

<sup>81</sup> Artigo 58, §3º - garante ao Congresso Nacional o poder de convocar ministros de Estado para prestar esclarecimentos, por escrito ou pessoalmente. Artigo 58, §3º e §4º - possibilitam a criação de CPI para investigar fatos determinados, sendo conferidos amplos poderes de investigação, inclusive o de requisitar informações e documentos (Brasil, 1988).

<sup>82</sup> Artigo 52, inciso III - determina que compete privativamente ao Senado Federal aprovar indicações do Presidente da República para cargos como Ministros do STF, dos tribunais superiores e de chefias de missões diplomáticas (Brasil, 1988).

<sup>83</sup> Artigos 85 a 86 - estabelecem as hipóteses de crimes de responsabilidade do Presidente da República e os procedimentos para julgamento e destituição do cargo, que envolvem a Câmara dos Deputados e o Senado Federal (Brasil, 1988).

<sup>84</sup> Art. 119 - conferia ao STF a competência para julgar ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual em face da Constituição (Brasil, 1967a).

<sup>85</sup> Art. 150 - assegurava o direito ao *Habeas corpus* com a finalidade de proteger a liberdade individual (Brasil, 1967a).

- Ação popular<sup>86</sup>: controle exercido pelos cidadãos para combater atos lesivos ao patrimônio público ou a outros interesses coletivos.
- Mandado de Segurança<sup>87</sup>: ação judicial utilizada para proteger direitos individuais ou coletivos ameaçados ou violados por ato ilegal ou abusivo de autoridades públicas.

Já na CF/88 foram estabelecidas diversas formas de controle envolvendo o Poder Judiciário, a saber:

- Controle de constitucionalidade: O art. 102 estabelece a competência do STF para julgar ações diretas de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos federais ou estaduais em face da Constituição. E o art. 103 prevê quem pode propor ação direta de inconstitucionalidade perante o STF, incluindo órgãos e entidades específicas (Brasil, 1988).
- *Habeas corpus*: o art. 5º, LXVIII, assegura o direito ao *Habeas corpus* para proteger a liberdade de locomoção em caso de ameaça ou violação (Brasil, 1988).
- Ação popular: o art. 5º, LXXIII, garante o direito à ação popular para anular atos lesivos ao patrimônio público ou de entidades de que o Estado participe (Brasil, 1988).
- Mandado de segurança: o art. 5º, LXIX, assegura o direito ao mandado de segurança para a proteção de direitos individuais ou coletivos quando não for cabível o *Habeas corpus* (Brasil, 1988).
- Recurso extraordinário: controle que permite a revisão de decisões judiciais que contrariem a Constituição. O art. 102, III, confere ao STF a competência para julgar recursos extraordinários quando a decisão recorrida contrariar dispositivo constitucional (Brasil, 1988).

Seja imposto realce à possibilidade de veto do Presidente (Art. 84, V) a propostas legislativas de iniciativa do Judiciário (o que inclui a lei orçamentária), classificado como um controle de fiscalização (Brasil, 1988). O controle de constitucionalidade das leis produzidas pelo Legislativo é o mais importante do Judiciário sobre o Legislativo, em um controle por correção que se estende ao Executivo se esse tiver sancionado a norma em causa.

Interessante é o artigo 52, que refere o seguinte:

---

<sup>86</sup> Art. 152 - previa o direito à ação popular para proteger o patrimônio público e outros interesses difusos e coletivos (Brasil, 1967a).

<sup>87</sup> Art. 151 - garantia o direito ao mandado de segurança para proteger direito líquido e certo não amparado por *Habeas corpus* ou *Habeas data* quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder fosse autoridade pública (Brasil, 1967a).

Art. 52 - Compete privativamente ao Senado Federal:

I - Processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23/99)

II - Processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade;

[...]

Parágrafo único - Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis. (Brasil, 1988)

Nesse caso, há um envolvimento dos três Poderes montesquieuanos, já que o *impeachment* é exercido pelo Poder Legislativo (Casa do Senado) com a participação do Judiciário (pelo Presidente do STF). O Poder Judiciário, no entanto, também está sob o controle do Legislativo, por exemplo, quando das deliberações do segundo sobre as proposituras legislativas de iniciativa do primeiro, nos termos do *caput* do artigo 48 da CF/88. Outro importante instrumento de controle do Poder Legislativo, também passível de recair sobre o Poder Judiciário, é o controle de fiscalização exercido por intermédio das comissões parlamentares de inquérito, conforme previsto no §3º do art. 58 da CF/88<sup>88</sup> (Brasil, 1988).

### Direitos Fundamentais

Ambas as Constituições brasileiras de 1967 e de 1988 contêm direitos fundamentais.

Destacam-se, na Constituição Brasileira de 1967, as prerrogativas da igualdade e da liberdade de expressão.

A igualdade perante a lei era estabelecida pelo art. 150, regulava a igualdade de todos perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. A liberdade de expressão e de imprensa era assegurada pelo art. 153, que dispunha acerca da liberdade de manifestação do pensamento e da liberdade de imprensa. O mesmo artigo estabelecia o direito à inviolabilidade do domicílio, exceto em casos de flagrante delito, desastre ou para prestar socorro. Também o mesmo artigo assegurava a liberdade de crença e o culto religioso (Brasil, 1967a).

Na Constituição Cidadã são vários os direitos reafirmados como: a igualdade perante a lei, prevista no art. 5º, *caput*, estabelece que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. As liberdades de expressão e de imprensa estão no art. 5º, inciso IV, o qual garante a liberdade de expressão, sendo vedado o anonimato; e no art. 220, que assegura a

<sup>88</sup> Exemplo recente é a ação do Poder Legislativo federal na CPI do Judiciário.

liberdade de imprensa, vedando a censura prévia. O direito à inviolabilidade do domicílio está no art. 5º, inciso XI, o qual garante a inviolabilidade do domicílio, sendo necessária autorização judicial para adentrá-lo, salvo em caso de flagrante delito ou desastre. A liberdade religiosa está prevista no art. 5º, inciso VI, o qual assegura a liberdade de crença e de exercício dos cultos religiosos. E os direitos à vida, à liberdade e à segurança estão no art. 5º, *caput*, com o reconhecimento do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (Brasil, 1988).

A Constituição de 1967 foi uma constituição semântica, alterada e adulterada pelos Atos Institucionais e pelas emendas que desvirtuaram o texto original que já concentrava muito os poderes. De outro modo, também se volta a mencionar que a Constituição de 1988 ampliou significativamente a proteção aos direitos fundamentais, trazendo um rol mais abrangente e detalhado de garantias e direitos, inclusive direitos humanos. Além disso, a CF/88 também introduziu os direitos sociais, culturais e econômicos como parte dos direitos fundamentais.

Apesar da imensa positivação dos direitos fundamentais na atualidade, é importante reter a noção de que muito há a fazer quanto à sua efetivação. Como bem resume Paulo Groff (2008, p. 127-128),

Existe uma relação direta entre o regime político e os direitos fundamentais. Durante períodos de regimes ditatoriais no Brasil, os direitos encontravam-se declarados nas Constituições, mas outros dispositivos da própria Constituição e a prática acabavam por negar esses direitos. Por outro lado, durante períodos de relativa democracia existiam previsões de direitos, e as demais normas constitucionais estatuíam um Estado limitado, o que oferecia condições para uma prática que respeitasse os direitos fundamentais. Desse modo, apesar das declarações de direitos nas diversas Constituições brasileiras, seja em regimes democráticos, seja ditatoriais, houve constantes violações aos direitos fundamentais, e ainda continua havendo nos dias de hoje, apesar de termos uma das mais lindas declarações de direitos na Constituição atual, de 1988. Sem sombra de dúvida, existe um grande fosso entre o dever-ser e o ser ou entre o ideal e o real. A análise da evolução dos direitos fundamentais nas Constituições brasileiras permite constatar a progressão dos direitos no Brasil, em todos os níveis. Nesse contexto, a Constituição de 1988 é aquela que, sem precedentes, coloca os direitos fundamentais no seu centro e representa a consolidação de todos os direitos conquistados. A posição privilegiada dos direitos fundamentais na Constituição de 1988 decorre tanto em função da extensa positivação dos direitos como também pela proteção, aplicação e eficácia desses direitos. É importante compreender essas conquistas e buscar meios que possam dar plena efetividade aos direitos e garantias, pois a simples declaração de direitos não nos torna pessoas detentoras de dignidade e não transforma a nossa sociedade em justa, livre e solidária.

#### Formas de participação popular

Dada a importância da CF/88, tem-se que, necessariamente, realçar o papel que a participação popular desempenhou na sua elaboração, o que é considerado um marco na história

do País. O envolvimento das pessoas ensejou que a Constituição de 1988 refletisse os anseios e as demandas da sociedade brasileira. Por meio de mecanismos como audiências públicas, consultas populares e debates abertos, os cidadãos contribuíram para a redação da Constituição, conferindo-lhe maior legitimidade democrática. A participação popular possibilitou a inclusão de variadas vozes de indivíduos e de grupos sociais na elaboração do texto constitucional. Grupos marginalizados e movimentos sociais tiveram a oportunidade de expressar suas demandas e lutar por direitos específicos, resultando em uma constituição mais inclusiva e representativa. A participação popular também contribuiu para a consagração de vários direitos fundamentais na CF/88. Mediante a participação ativa da sociedade civil foram inseridas garantias relacionadas à igualdade, à liberdade, aos direitos sociais, aos direitos indígenas, aos direitos das mulheres, dentre outros, fortalecendo a proteção dos direitos humanos no País.

A Constituição de 1988, ao reconhecer a importância da participação popular como um componente essencial da democracia, deu o passo fundamental para a utilização de uma democracia participativa. Por via de mecanismos como os conselhos de participação popular e a possibilidade de iniciativa popular de leis, estimulou a participação direta da sociedade civil na tomada de decisões políticas e na formulação de políticas públicas. A participação popular na elaboração do texto sob escólio promoveu o empoderamento pessoal, ensejando que todos se envolvessem ativamente nos processos políticos e contribuíssem para a consolidação do Estado de Direito democrático. Em resumo, a participação popular no instituto da Constituição de 1988 desempenhou um papel crucial ao garantir que a Constituição refletisse os interesses e as demandas da sociedade brasileira. Isso resultou em uma Constituição mais legítima e representativa, que incorporou direitos fundamentais e fortaleceu a democracia participativa. A participação popular também estimulou o engajamento político e cívico dos cidadãos, promovendo maior conscientização sobre os direitos e deveres de cada qual na consolidação do Estado Democrático de Direito.

A Constituição de 1967, elaborada durante o Regime Militar Brasileiro, apesar de promulgada em contexto autoritário, previa algumas formas de participação popular, ainda que limitadas e controladas pelo governo. As eleições para Presidente da República eram indiretas, por isso sem participação popular direta. Nas eleições para Deputados Federais, Senadores e Vereadores era obrigatório o voto, mas a escolha era limitada pela restrição dos partidos permitidos. Tal como os partidos, os sindicatos eram permitidos, mas controlados pelo Governo, e o Estado podia dissolver os sindicatos classificados como “subversivos”. Mecanismos como o Plebiscito (que o Presidente da República podia promover) ou a Consulta Popular (que o Congresso podia autorizar em matérias da sua competência) eram raramente

utilizados e tinham severo controle do governo. Assim, pela Constituição de 1967, as possibilidades de participação popular eram restritas e sob controle direto do governo militar. Além disso, o regime empregava uma repressão forte contra qualquer forma de contestação ou resistência ao seu poder, suprimindo a liberdade de expressão e o direito de se manifestar.

#### Formas de intervenção – estado de exceção

A suspensão, mesmo que temporária, das normas previstas nas constituições, é sempre um assunto delicado, já que as normas que suspendem as normas concedem poderes extraordinários a algum Poder em particular, normalmente ao Executivo ou a quem ocupa o cargo de líder. O problema é que os poderes atribuídos dessa maneira servem de trampolim para a perenização e a abolição, na prática, da própria constituição.

Giorgio Agamben (2004) já avisava sobre a tentação de se naturalizar o estado de exceção. O estado de exceção deixa de ser uma medida provisória para se tornar um paradigma de forma de Governo. No limite entre Direito e Política, assinala-se que o estado de exceção é um uso que o soberano faz do Direito para suspender os direitos das pessoas. O autor diz o seguinte:

O totalitarismo moderno pode ser definido, nesse sentido, como a instauração, por meio do estado de exceção, de uma guerra civil legal que permite a eliminação física não só dos adversários políticos, mas também de categorias inteiras de cidadãos que, por qualquer razão, pareçam não integráveis ao sistema político. Desde então, a criação voluntária de um estado de emergência permanente (ainda que, eventualmente, não declarado no sentido técnico) tornou-se uma das práticas essenciais dos Estados contemporâneos, inclusive dos chamados democráticos.

[...]

A história posterior do estado de sítio é a história de sua progressiva emancipação em relação à situação de guerra à qual estava ligado na origem, para ser usado, em seguida, como medida extraordinária de polícia em caso de desordens e sedições internas, passando, assim, de efetivo ou militar a fictício ou político. (Agamben, 2004, p. 13-16).

Agamben (2004) contrapõe duas dimensões teóricas distintas: Carl Schmitt e de Walter Benjamin. O primeiro define soberano como aquele quem decide o estado de exceção. Já Benjamin diz que o estado de emergência passou a ser, nas sociedades modernas, a regra.

Com nomes diferentes, e note-se que não é neutra a escolha de determinada designação para o que se está a chamar estado de exceção, estado de sítio, estado de emergência, entre outros (Godoy, 2016), o estado de exceção esteve sempre presente nas constituições brasileiras. Se Schmitt tiver razão quanto ao poder soberano pertencer a quem decretar o estado de exceção,

as constituições brasileiras possibilitam verificar como se desencantava a governabilidade na realidade, em cada tempo. De fato, houve alteração sobre quem poderia decretar o estado de exceção nas diversas constituições. Assim, em 1824 era a Assembleia Legislativa ou o Imperador (Brasil, 1824); em 1891 e em 1946 tal poder era dado ao Congresso ou ao Presidente (Brasil, 1891; 1946); já em 1934, era exclusiva do Congresso a autorização para o Presidente decretar o estado de exceção (Brasil, 1934); foi prerrogativa do Presidente em 1937 e em 1967 (Brasil, 1937; 1967a); em 1988 continuou prerrogativa do Presidente, mas com a necessidade de ouvir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, para, em seguida, pedir autorização ao Congresso (Brasil, 1988).

O texto do Ato Institucional, em 1964, introduzia modificações na ordem vigente e a sua introdução referia-se a um “poder constituinte originário da revolução vitoriosa”, não aceitando os limites impostos pela ordem então vigente. Foi estabelecido que o Presidente teria o poder de decretar o estado de sítio ou prorrogá-lo por até 30 dias. Essa decisão seria apresentada ao Congresso Nacional, juntamente com uma justificação, dentro de 48 horas após emitida. O ato implicava a suspensão das garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade e estabilidade por um período de seis meses, dando oportunidade à demissão dos que possuíam essas garantias por via de um processo de investigação sumária (Brasil, 1964).

Além disso, em nome do “interesse da paz e da honra nacional”, líderes do movimento militar tinham o poder de suspender direitos políticos por um período de dez anos, bem como de cassar mandatos de legisladores federais, estaduais e municipais. Essas ações não estavam sujeitas à revisão pelo Poder Judiciário, o que efetivamente caracterizou um estado de exceção que durou até o início da abertura política nos anos de 1980 (Brasil, 1964). Também foi estabelecido que a segurança nacional consistia em assegurar a realização dos objetivos nacionais contra ameaças, tanto internas quanto externas, de acordo com o Decreto-lei nº 314 de 1967, em seu artigo 2º. Essa cláusula era bastante vaga, o que permitia que a lei abrangesse os opositores do regime, uma vez que incluía medidas de preservação, tanto externa quanto internamente, incluindo a prevenção e a repressão de guerra psicológica adversa, guerra revolucionária ou subversiva, conforme mencionado no art. 3º do decreto-lei (Brasil, 1967b). Além disso, até mesmo os civis estavam sujeitos à jurisdição militar, que tinha competência absoluta para julgar os crimes definidos por essa lei, conforme previsto no artigo 44 do referido decreto-lei (Godoy, 2016). Essas medidas eram tomadas com a justificativa de um perigo de autoritarismo esquerdista ou de uma anarquia generalizada.

Com a Constituição de 1967 foi criada, no art. 152, a possibilidade de instauração do estado de sítio em casos de perturbação da ordem ou de guerra. Quem decretava esse estado de

sítio era a União, por meio do seu Presidente, que deveria ver aprovada tal disposição no Congresso, no prazo máximo de cinco dias (art. 8, III, e art. 153). O art. 153, no seu §3º, previa que uma ameaça de subversão ou corrupção da ordem permitia ao Presidente, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, a tomada de outras medidas, discriminadas em lei própria. Durante o estado de sítio, o Congresso guardava o poder de suspender os direitos constitucionais (art. 154) (Brasil, 1967a).

Já em 1968, o AI-5, no seu art. 2º, previa que durante o estado de sítio o Presidente instaurasse o recesso do Congresso, até ser, de novo, convocado (Godoy, 2016). Durante esse decurso de recesso, o Presidente deteria o Poder Legislativo e o poder de intervenção em todos os entes federativos. O mesmo Ato determinava que, aquando em estado de sítio, o *Habeas corpus* era inaplicável e o Poder Judiciário estava proibido de apreciar e julgar atos praticados de acordo com esse Ato, bem como com seus atos complementares (art. 11) (Brasil, 1968).

A CF/88 prevê um estado de defesa (art. 136) a ser decretado pelo Presidente da República depois de ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional e, no prazo de vinte e quatro horas, submeterá o ato com a respectiva justificação ao Congresso Nacional, que decidirá por maioria absoluta. Trata-se de ação de restabelecimento da ordem pública e da paz em locais determinados, em resposta a uma alteração da ordem ou a uma calamidade natural. Durante o período do estado de defesa ficam suspensos diversos direitos, como o de reunião e o de sigilo de correspondência, ficando limitado o uso de bens públicos. No art. 37 da CF/88 está regulamentado o estado de sítio, passível de ser decretado pelo Presidente da República, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, depois de autorização do Congresso Nacional. Trata-se de resposta a fatos de comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de eventos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa, bem como no caso de declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira (Brasil, 1988)

Note-se que o Congresso, tanto no caso de estado de defesa como no de estado de sítio se mantém em funcionamento. Os estados de exceção aparecem, assim, como regimes especiais para situações em que se sacrificam, temporariamente, algumas esferas da cidadania, em vista de um interesse superior. Como expressou Godoy (2016, p. 301, grifo no original),

Nesse dilema, defesa da ordem no estado de necessidade, em face da instrumentalização para tomada do poder com instrumentos para destruição do inimigo, é que se localiza esse *ponto cego* do direito público. Para a teoria democrática, o estado de exceção é a expressão de sua salvação, bem como o procedimento de sua aniquilação: é sua redenção e, ao mesmo tempo, o seu anátema.

## Formas de alteração dos textos constitucionais

A Constituição de 1967, durante o regime militar no Brasil, previa a possibilidade de sua revisão por meio dos arts. 178 a 181, os quais estabeleciam regras e procedimentos para a realização de emendas de revisão no texto constitucional. No art. 178 estava à disposição de que a Constituição seria emendada por meio de revisões propostas pelo Congresso Nacional ou pelo Presidente da República. O art. 179 estabelecia as condições para a aprovação de emendas de revisão, determinando que as emendas de revisão deveriam ser aprovadas por no mínimo um terço dos membros de cada uma das Casas do Congresso Nacional, em duas votações, e promulgadas pelo Presidente do Congresso. Já o art. 180 estabelecia que as emendas de revisão seriam propostas a qualquer momento, não estando sujeitas ao limite de prazo para apresentação de emendas ordinárias (Brasil, 1967a).

Esses artigos da Constituição de 1967 previam a possibilidade de revisão do texto constitucional por meio de emendas específicas. É importante destacar, no entanto, o fato de que, durante o regime militar, as principais alterações na Carta ocorreram por meio de Atos Institucionais e decretos-leis, os quais possuíam poderes excepcionais e não estavam sujeitos ao processo legislativo regular. A Constituição de 1967, durante o regime militar no Brasil, na prática, foi alterada de várias maneiras (Ferreira Filho, 1979), incluindo as que vêm sequentemente.

*Emendas constitucionais*: eram propostas pelo Congresso Nacional e precisavam ser aprovadas por maioria qualificada de votos. As emendas alterariam artigos específicos ou introduziriam mudanças mais abrangentes na Constituição.

*Atos Institucionais* – AIs: decretos com força de lei emitidos pelos governantes militares, eram utilizados para promover mudanças rápidas e significativas na Constituição, sem a necessidade de aprovação pelo Congresso. Os AIs tinham poderes excepcionais, foram criados pelo governo ditatorial, eis que sem previsibilidade no texto constitucional, suspendiam garantias constitucionais, restringiam direitos políticos, fechavam o Congresso Nacional e interferiam nas instituições do País.

*Decretos-leis*: durante o regime militar, os governantes também emitiram decretos-leis que tinham força de lei e alteravam o texto constitucional de 1967. Esses decretos-leis eram utilizados para implementar políticas específicas ou estabelecer medidas emergenciais, sem a necessidade de aprovação pelo Congresso Nacional.

*Emendas de revisão*: além das emendas constitucionais regulares, a Constituição de 1967 previa a possibilidade de emendas de revisão, mais flexíveis e propostas pelo Congresso

Nacional ou pelo próprio Presidente da República. As emendas de revisão permitiam alterar dispositivos constitucionais mais facilmente, sem a necessidade de uma maioria qualificada de votos.

Refira-se ao fato de que, na Constituição brasileira de 1967 não havia previsão explícita das chamadas cláusulas pétreas. O conceito de cláusulas pétreas, dispositivos constitucionais imutáveis, foi introduzido na Constituição de 1988.

A Constituição de 1988 contém dispositivos que tratam da sua revisão. Eles estão especificados no Capítulo IX do Título III da Constituição, que aborda a “Reforma Constitucional” (Bastos, 1993). Os principais artigos relacionados à revisão constitucional estão expressos na sequência.

O art. 60 trata da revisão constitucional. Ele estabelece regras e procedimentos para a realização de emendas e define que a Constituição será emendada mediante proposta de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, do Presidente da República ou de mais da metade das assembleias legislativas das unidades da Federação. Os parágrafos do art. 60 detalham algumas regras adicionais para a realização de emendas constitucionais. Por exemplo, o §1º estabelece que a Constituição não será emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio. O art. 62 prevê a possibilidade de adoção de medidas provisórias pelo Presidente da República em casos de relevância e urgência. Embora não trate diretamente da revisão constitucional, é um dispositivo relevante que dá ensejo a alterações temporárias no ordenamento jurídico, até que sejam analisadas pelo Congresso Nacional (Brasil, 1967a; Bastos, 1993). Esses artigos estabelecem regras e procedimentos para a realização de emendas à Constituição, garantindo a estabilidade e a segurança jurídica do texto constitucional, ao mesmo tempo que permitem sua atualização e adequação às necessidades e demandas da sociedade.

As cláusulas pétreas da Constituição de 1988 são estabelecidas no art. 60, notadamente no §4º, o qual determina que não serão objetos de deliberação as propostas de emenda tendentes a abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos poderes; e os direitos e garantias individuais (Brasil, 1988). Essas cláusulas pétreas têm o objetivo de proteger aspectos fundamentais da ordem constitucional e dos direitos e garantias fundamentais, assegurando a estabilidade desses princípios essenciais.

## Distribuição de competências

Olivier Beaud (1990), propondo sua Teoria do Estado, considerou que a questão do Estado apenas é devidamente compreendida ao se levar em consideração dois elementos constitucionais: a institucionalidade e a soberania. A soberania indica os aspectos relacionados às ideias políticas e deixa transparecer as questões de ruptura e a importância dos pactos sociais; e os aspectos da institucionalidade refletem a continuidade das relações de poder, de fato, existentes na sociedade. Analisando esses dois elementos, verifica-se, em cada uma das constituições, a institucionalidade e a soberania determinadas de formas diferentes, gizando, assim, um desenho constitucional diferente.

Das Constituições aqui examinadas, a de 1967 se torna mais complexa a análise, dado suas características iniciais não conterem itens autoritários, como a de 1937 expressava, formalmente; porém, a prática predominante favoreceu o autoritarismo militar da época. Considerando, no entanto, a estrutura dos Três Poderes e o Federalismo, exprime-se que essa prática se enquadra no institucionalismo, destacando a continuidade em detrimento da soberania e da ruptura. Ao contrário da Constituição de 1937, as normas desse período não refletiam uma concepção constitucional ideológica desenvolvida, mas uma reação ao que era visto como risco decorrente da polarização política da Guerra Fria. Nesse caso, a continuidade foi manifestada por via da centralização do poder federal e do fortalecimento do Poder Executivo. Junta-se a isso o fortalecimento gradual do Poder Judiciário para exercer um papel de controle do Estado.

A Constituição de 1988, examinada por esses prismas, também há de ser tomada como institucionalista. É inegável que possui os próprios princípios, mas é evidente que o modo como as instituições que compartilham o poder são abordadas é robustamente influenciado por experiências constitucionais anteriores consideradas positivas.

Na distribuição de competências entre os distintos níveis de Governo, é notória a insistência na concentração de poder na União. Também nas interações do Legislativo com o Executivo os mecanismos de seleção dos representantes do povo e a adoção do sistema multipartidário são reflexos das experiências que moldaram a atual estrutura constitucional. Além disso, o notável fortalecimento do Poder Judiciário reflete uma tendência contínua que se originou, pelo menos, desde a Era Vargas.

**Quadro 1 – Comparação sintética entre a Constituição de 1967/regime militar e a Constituição de 1988**

	<b>Constituição de 1967 / Regime Militar</b>	<b>Constituição de 1988</b>
<b>Sistema e forma de governo</b>	República presidencialista / Autoritária	República presidencialista
<b>Partidos políticos</b>	Multipartidarismo/Bipartidarismo	Multipartidarismo
<b>Preâmbulos</b>	Conciso. Enfatiza a organização de um regime democrático / Emenda Constitucional nº 1 – falso Preâmbulo	Longo. Destaca a instituição de um Estado Democrático que assegure o exercício dos direitos sociais e individuais
<b>Separação de poderes</b>	Concentração do Poder no Executivo desvalorizando os outros poderes estatais / Aumento da concentração de Poder no Chefe do Executivo	Estabelece a independência e a autonomia de cada um dos poderes com atribuições específicas e um sistema de freios e contrapesos para garantir o equilíbrio entre eles.
<b>Controles:</b>		
a) Formas de controle político entre os Poderes Executivo e Legislativo	Veto Presidencial. Convocação de Ministros. Aprovação de Indicações. Impeachment / Autoritarismo do Presidente do Executivo	Veto Presidencial. Apreciação de Contas. Convocação de Ministros. Aprovação de Indicações. Impeachment
b) Formas de controle político que envolvem o Poder Judiciário	Controle de Constitucionalidade. Habeas Corpus. Ação Popular. Mandado de Segurança / Restringidos por AIs e Emendas	Controle de Constitucionalidade. Habeas Corpus. Ação Popular. Mandado de Segurança. Recurso extraordinário. Legislativo sobre o Judiciário: sobre as proposituras legislativas do Judiciário. Comissões Parlamentares de Inquérito.
<b>Direitos fundamentais</b>	Igualdade perante a lei. Liberdades de expressão, de imprensa, de crença e de culto religioso. Inviolabilidade do domicílio / Restringidos por AIs e Emendas	Igualdade perante a lei. Liberdades de expressão e de imprensa. Vedada a censura prévia. Inviolabilidade do domicílio. Liberdades de crença e de exercício dos cultos religiosos. Direitos à vida, à liberdade e à segurança
<b>Formas de participação popular</b>	Sufrágio universal. Plebiscito	Sufrágio universal. Direito de participação política. Direito de petição e iniciativa popular. Referendo. Conselhos e participação social. Mandado de Injunção
<b>Formas de intervenção – estado de exceção</b>	Possibilidade de instauração do estado de sítio pelo Presidente da União / Durante o estado de sítio o Presidente pode instaurar o recesso do Congresso; o Habeas corpus é suspenso e o Poder Judiciário é proibido de apreciar e julgar atos praticados de acordo com o AI que assim dispôs	Possibilidade de instauração de um estado de defesa pelo Presidente da República – PR, depois de ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional. Prevê o estado de sítio decretado pelo PR, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, depois de autorização do Congresso Nacional. Nos dois momentos o Congresso mantém suas funções
<b>Formas de alteração dos textos constitucionais</b>	Emendas Constitucionais. Atos Institucionais. Decretos-lei. Emendas de revisão	Emendas Constitucionais que não atinjam cláusulas pétreas. Medidas Provisórias (até apreciação do Congresso)

<b>Distribuição de competências</b>	Centralização do poder federal e do fortalecimento do Poder Executivo. Junta-se a isso o fortalecimento gradual do Poder Judiciário para exercer um papel de controle do Estado / A prática predominante favoreceu o autoritarismo militar	Estabeleceu uma maior separação dos poderes e uma proteção mais efetiva dos direitos fundamentais, limitando o poder do Executivo, que, porém, continua forte.
-------------------------------------	--	--

Fonte: Elaboração própria (2024).

É azado o momento de realçar o fato de que as grandes diferenças entre as duas constituições brasileiras sob exame (se não for considerado o período atípico do regime militar) se assentam, sobretudo no que diz respeito à Constituição de 1988, em uma maior proteção dos direitos das pessoas físicas e na possibilidade de maiores e diferenciadas modalidades de participação política. Junta-se a isso maior ênfase nos mecanismos de separação de poderes e de regulamentação dos estados excepcionais.

As Constituições brasileiras de 1967 e de 1988 têm algumas semelhanças e pontos comuns, mas também possuem diferenças significativas. Essas semelhanças ocorrem principalmente em razão de certas características da sociedade e da política brasileira dos contextos de cada uma. Note-se que ambas foram elaboradas em momentos de transição política no Brasil. A de 1967 foi promulgada durante o regime militar, que começou em 1964, após o golpe militar que derrubou o presidente João Goulart, de modo que refletiu as características autoritárias desse período, concedendo poderes ampliados ao Presidente e limitando as liberdades individuais. Já a CF/88, promulgada após o período da ditadura militar, marcou a redemocratização do País.

Tanto a Constituição de 1967 quanto a de 1988 apontam as garantias de direitos fundamentais, como liberdade de expressão, igualdade perante a lei, direitos políticos, dentre outros. Esses direitos, relativamente à de 1967, eram mais presentes no papel que na realidade social, e foram esmaecendo com AIs e emendas constitucionais. Já o texto de 1988 avançou significativamente nesse aspecto, estabelecendo ampla gama de direitos e garantias individuais, além de oferecer um capítulo específico sobre os direitos sociais.

Ambas as Constituições estabelecem o sistema presidencialista como formato de Governo, com a eleição do Presidente por meio do voto direto. A Constituição de 1988, entretanto, estabelece algumas mudanças importantes no sistema político, como a instituição do voto facultativo para os maiores de 16 anos e a introdução do mandato de cinco anos para Presidente. Quanto à organização de Poderes, os dois documentos estabelecem a separação dos Poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário. A Constituição de 1988, todavia, fortaleceu o

papel do Legislativo e do Judiciário, promovendo maior equilíbrio entre os Poderes e garantindo mais autonomia ao Judiciário em relação aos outros.

Assim, é importante ressaltar que, conquanto os pontos comuns, a Constituição de 1988 representa uma ruptura significativa em relação à de 1967 em termos de garantias de direitos, participação popular e instituição de um Estado Democrático de Direito mais sólido.

## 6.2 TENSÕES: OS TRÊS PODERES NAS DUAS CONSTITUIÇÕES

A tensão entre os três poderes montesquianos é matéria recorrente na Política e no Direito brasileiros (Mendes; Branco, 2015). Uma das principais causas da tensão é a disputa pela força política, pois cada Poder tem prerrogativas e tenta ampliar sua influência em detrimento do outro. Ademais, as divergências ideológicas entre os partidos políticos que ocupam os distintos Poderes também contribuem para o conflito. Outro fator a concorrer para a tensão é o deciframento da letra constitucional. Como, normalmente, a constituição é uma norma ampla e genérica, na maioria das ocasiões a interpretação das suas disposições é objeto de debate entre os Poderes. O Judiciário, por exemplo, tem a faculdade de declarar inconstitucional uma lei criada pelo Legislativo, o que é suscetível de produzir descontentamento entre essas duas potências.

As disputas ou conflitos entre os Poderes, embora nem sempre atuem negativamente, aportam consequências desfavoráveis para a sociedade. Quando a disputa pelo poder político se sobrepõe aos interesses do País, o resultado remansa, normalmente, na paralisia das instituições e na incapacidade de tomar decisões importantes. Em aditamento, a polarização política é passível de aumentar, dificultando o diálogo entre as variegadas correntes ideológicas. Para minimizar a tensão entre os Poderes é importante que haja mais transparência e mais diálogo entre as instituições. O fortalecimento dos mecanismos de accountability, ou seja, a responsabilização dos agentes públicos por suas ações, também auxilia a evitar abusos de poder. Adicionalmente, é fundamental que haja reciprocidade respeitosa entre os Poderes, e que atuem em conjunto.

As divergências entre as instâncias de poder são típicas das democracias (Mendes; Branco, 2015; Bonavides, 2015), mas foram identificados, mesmo durante o período da ditadura militar brasileira, casos de tensão entre os três Poderes quando da elaboração da Carta de 1967 (Gaspari, 2002a). Embora a Constituição tenha estabelecido um regime de centralização do poder nas mãos do Executivo, isso não impediu, pelo menos totalmente, que esses conflitos existissem. Por exemplo, durante a elaboração da Constituição de 1967 houve

um debate acirrado entre Legislativo e Executivo sobre o papel das Forças Armadas na vida política do País (Napolitano, 2008). O Legislativo defendia uma estrema atuação do Exército, da Aeronáutica e da Marinha, enquanto o Executivo (aqui coincidente com as Forças Armadas) intentava ampliar seu papel e poder no controle do Estado. Em transposição a esse fato, houve desentendimentos no que concerne à criação de um tribunal superior eleitoral e à formação de um conselho nacional de segurança (Martins Filho, 2021). Também é importante ressaltar que a Constituição de 1967 estabeleceu mecanismos de exceção para garantir a ordem e a segurança do Estado, como a suspensão de direitos políticos e a censura à imprensa. Esses mecanismos foram usados pelo Executivo para limitar a atuação do Legislativo e do Judiciário, o que ensejou enormes tensões entre os Poderes.

Portanto, mesmo durante o período da ditadura militar houve casos de tensão na feitura da Constituição de 1967, embora esses conflitos tenham ocorrido de modo mais discreto em razão da intensiva coerção exercida pelo regime militar sobre as instituições democráticas. Assim, assegura-se que as mencionadas tensões registradas entre Executivo, Legislativo e Judiciário, nas Constituições brasileiras de 1967 e de 1988, foram bem distintas, já que se desenvolveram em regimes políticos e sociais distintos.

Na Constituição de 1967, o regime militar estabeleceu uma centralização do poder nas mãos do Executivo, limitando a atuação do Legislativo e do Judiciário. A Carta estabeleceu um conjunto de medidas que visavam manter a ordem e a estabilidade política do País, sem considerar direitos civis e políticos. Essa circunstância resultou em distensões e inquietamentos entre os Poderes, contudo, de maneira discreta, já que o regime mantinha robusta coerção sobre as instituições democráticas (Gaspari, 2002a).

Já na Constituição de 1988, as distensões entre os Poderes foram mais evidentes. A Constituição de 1988 estabeleceu um sistema de freios e contrapesos entre Executivo, Legislativo e Judiciário, que deu azo à atuação independente de cada qual. Nessa contextura, as forças entre os Poderes surgiram em razão da disputa pelo controle e pela interpretação da Constituição, considerada uma das mais avançadas do mundo em termos de garantias individuais e democráticas. Desde então, o Legislativo passou a ter um papel mais ativo na defesa dos interesses da sociedade civil, fiscalizando as ações do Executivo e participando, com maior efetividade, da elaboração de políticas públicas. O protagonismo do Judiciário na proteção dos direitos fundamentais e na garantia do emprego da Constituição também foi incrementado, o que ensejou tensionamentos com o Executivo, o qual, por vezes, tentou interferir nas decisões judiciais.

Formalmente, a Constituição do último período autoritário não inovou com relação à Constituição democrática de 1946 no que se refere ao princípio da separação dos poderes. Registre-se, tão somente, a introdução, por intermédio do art. 58 da Constituição de 1967, resultante da Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (art. 55), do famigerado instituto do decreto-lei (Brasil, 1967a; 1969m), que, na prática, em virtude principalmente da previsão de sua aprovação por decurso de prazo em face da omissão do Congresso Nacional, conferia competência legislativa plena ao Chefe do Executivo.

Reparem-se os conteúdos textuais referidos:

Art. 58. O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias:

I - segurança nacional;

II - finanças públicas.

Parágrafo único - Publicado, o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação o texto será tido como aprovado. (Brasil, 1967a)

Art. 55. O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesa, poderá expedir decretos-leis sobre as seguintes matérias:

I - segurança nacional;

II - finanças públicas, inclusive normas tributárias;

e III - criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.

§ 1º Publicado o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação, o texto será tido por aprovado.

§ 2º A rejeição do decreto-lei não implicará a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência. (Brasil, 1969m)

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, assim afirma no seu Art. 6º:

São Poderes da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Parágrafo único. Salvo as exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Podêres delegar atribuições; quem fôr investido na função de um dêles não poderá exercer a de outro. (Brasil, 1969m)

A Constituição Cidadã formalmente também não inovou ao enunciar quanto à sua sujeição ao princípio da separação dos poderes, reafirmando a necessidade da independência e harmonia entre eles. Restrições específicas quanto à delegação de Poderes e à definição de acumulação de funções, no trio de Poderes, não aparecem no articulado. Apenas é dito, no art. 2º do Título I (Dos Princípios Fundamentais), o seguinte: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (Brasil, 1988).

Apesar da grande participação do Poder Executivo no processo legislativo, incluindo a possibilidade de o Presidente da República editar medidas provisórias com força de lei e da concentração excessiva de assuntos reservados ao legislador federal em decorrência da divisão vertical de competências entre União, Estados e Municípios adotada pela CF/88, houve uma evolução significativa na limitação do poder no Brasil. Isso foi possível graças ao fortalecimento do papel do Poder Judiciário e do Ministério Público na proteção dos interesses coletivos e difusos, na defesa da ordem jurídica, na manutenção do regime democrático e na proteção dos interesses sociais e individuais (art. 127, CF/88) (Brasil, 1988). Efetivamente, pois, a separação dos poderes foi reforçada pelo processo constituinte democrático de 1988, uma vez que foram implementados importantes mecanismos de controle jurídico do poder. No pensamento de Nuno Piçarra (1989, p. 258-259), esses sistemas passaram a ser o núcleo central e a principal preocupação do princípio da separação dos poderes no Direito atual.

### 6.3 ELEMENTOS JURÍDICO-POLÍTICOS COMO EDIFICADORES DE REGIMES: O CASO DAS CONSTITUIÇÕES DE 1967 E DE 1988

A Constituição de 1967 surgiu em meio a uma tumultuada atmosfera política, caracterizada pela ascensão de um regime autoritário após o golpe militar de 1964. Essa constituição expressava como principais elementos jurídico-políticos a concentração de poder no Executivo, as restrições aos direitos políticos e a ausência de garantias individuais como aspectos jurídico-políticos principais. No atinente à centralização do poder, a Constituição de 1967 estabelecia a figura do Presidente da República como chefe de Estado e de Governo, conferindo a ele amplos poderes executivos. Em ultrapasse a isto, o citado regime militar invalidou, conforme exprimido, diversas garantias individuais, como as liberdades de expressão e de imprensa, além de limitar os direitos políticos.

Já a Constituição de 1988, foi promulgada após um extenso decurso de ditadura militar, marcado pela violação dos direitos fundamentais e humanos e pela inexistência de democracia (Cunha, 2008). Nesse entrecho, a CF/88 exprimiu como elementos jurídico-políticos fundamentais a descentralização do poder, a ampliação dos direitos políticos, a garantia das liberdades individuais, a liberdade de expressão, a liberdade de associação e a liberdade de imprensa, dentre outras liberdades fundamentais. Relativamente à descentralização do poder, estabeleceu a divisão de poderes em três esferas, Executivo, Legislativo e Judiciário. Além disso, conferiu maior autonomia aos Estados e aos Municípios, estabelecendo um federalismo cooperativo. No pertinente à ampliação dos direitos políticos, assegurou a participação popular

no processo democrático, estabelecendo eleições diretas para Presidente da República e governadores de Estado.

Conforme se observa, os elementos jurídico-políticos das Constituições brasileiras de 1967 e de 1988 foram fundamentais para a conformação dos regimes que vigoraram no País. Enquanto a de 1967 exibia um conjunto de elementos que limitavam os direitos políticos e individuais, a CF/88 estabeleceu uma conjunção que assegurava a democracia e a liberdade.

Os regimes políticos saídos das Constituições do Brasil de 1967 e de 1988 foram bastante distintos em termos de natureza e objetivos. Ao passo que a de 1967 estabeleceu um regime autoritário com intensivo controle estatal e supressão de direitos civis e políticos, a Constituição de 1988 consolidou um regime democrático e pluralista, com ênfase na garantia dos direitos fundamentais e na promoção de políticas públicas orientadas para a inclusão social.

A Constituição Cidadã representou um marco na redemocratização do País e na consolidação das instituições democráticas, elaborada após um amplo processo de mobilização social e participação popular, havendo refletido a pluralidade e a diversidade da conjunção societária brasileira (Arantes, 2007). Foi consagrada a democracia representativa, com a garantia do sufrágio universal, bem como a separação dos poderes. Em complemento, instituiu um conjunto de direitos fundamentais, como a liberdade de expressão e a igualdade perante a lei; também erigiu uma conjunção de direitos sociais, como os direitos à saúde, à educação, à moradia e ao trabalho, e estabeleceu o princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado brasileiro.

Malgrado as diferenças entre os regimes políticos saídos das Constituições de 1967 e de 1988, é importante ressaltar o fato de que ambos tiveram influxos significativos na história e na cultura política do Brasil (Souza, 2006). A Constituição de 1967 representou um período de repressão e autoritarismo que deixou negativas e profundas demarcações na sociedade brasileira, enquanto a CF/88 simbolizou a conquista da democracia e da cidadania, que ainda hoje inspiram a luta por justiça social e pela garantia dos direitos fundamentais.

Sem se pretender aqui adentrar, profundamente, na discussão sobre se o Ato Institucional de 1968 (de 13 de dezembro de 1968) tem ou não valor constitucional<sup>89</sup>, assume-

---

<sup>89</sup> Não há consenso na comunidade acadêmica e jurídica quanto à validade constitucional do Ato Institucional de 1968 no Brasil. Alguns autores argumentam que o AI-5 teve valor constitucional durante o período em que esteve em vigor, uma vez que foi emitido pelo poder constituído na época, ou seja, pelo próprio Governo militar. Outros inferem que o AI-5 foi inconstitucional desde o momento de sua emissão, pois violou diversos princípios e garantias fundamentais previstos na Constituição de 1967, em vigor na época. Importante é ressaltar, no entanto, que a Constituição de 1988 não reconhece o AI-5 como um ato válido ou com valor constitucional. E, ainda, a promulgação da Constituição de 1988 marcou o fim do regime militar e o retorno ao Estado Democrático de Direito no Brasil.

se a posição de que referido documento não deve ser havido como constituição. O Ato Institucional de 1968 foi um dos normativos mais importantes do regime militar que governou o Brasil de 1964 a 1985. Baixado pelo então Presidente da República, Artur Costa e Silva, tinha como objetivo aprofundar o controle do Estado sobre a sociedade e reprimir ainda mais os opositores do regime. Entre as medidas adotadas pelo Ato, estavam a suspensão de garantias constitucionais, a cassação de mandatos parlamentares e a supressão de direitos políticos de cidadãos considerados subversivos (Souza, 1988). Além disso, o ato concedeu ao Presidente da República o poder de intervir em Estados e Municípios e de destituir juízes.

Portanto, o Ato Institucional de 1968 foi uma medida autoritária que visava consolidar o poder dos militares no Brasil e reprimir qualquer modalidade de oposição ao regime. Não tinha o caráter de uma constituição, documento que estabelece as bases para a organização política e jurídica de um Estado. Esse Ato foi uma das medidas mais autoritárias adotadas pelo regime militar, a qual ampliou ainda mais o controle do Estado sobre a sociedade, mas foi a continuidade de uma certa lógica do regime então vigente (Carvalho Netto; Scotti, 2011).

Os diversos elementos jurídico-políticos das duas Constituições aqui abordadas edificaram regimes diferentes. É verdadeiro exprimir o fato de que as Constituições de 1967 e de 1988 foram documentos fundamentais na história política e jurídica do Brasil, pois estabeleceram princípios e normas fundamentais orientadores ao desenvolvimento do País em cada época (Maciel, 2014). Embora ambas tenham sido importantes ao contexto em que foram elaboradas, expressam diferenças significativas em relação aos seus elementos jurídico-políticos.

A Carta de 1967 substituiu a Constituição de 1946, e foi criada com o objetivo de legitimar o governo militar e suas ações. Foi promulgada pelo presidente Arthur da Costa e Silva, após a edição do Ato Institucional nº 2, que suspendeu o Congresso Nacional e deu oportunidade à elaboração da nova Constituição por meio de um Congresso não eleito, composto por membros indicados pelo Governo. Uma das principais características da Constituição de 1967 foi a intensiva centralização do Poder Executivo, reforçado em detrimento dos Poderes Legislativo e Judiciário. Consoante já referido, não sendo prejudicial, porém, redizer, também concedeu amplos poderes ao Presidente, incluindo a possibilidade de decretar medidas excepcionais, suspender direitos e garantias individuais e cassar mandatos parlamentares. Outro elemento importante da Constituição de 1967 foi a criação do bipartidarismo autoritário, que estabeleceu a existência de apenas dois grêmios políticos, a ARENA e o MDB, sendo apenas a ARENA reconhecida pelo Governo e com a possibilidade de participar das eleições.

Entretanto, como anteriormente sugerido, a Constituição de 1988 foi concebida no contexto da redemocratização nacional, sucedendo à Constituição de 1967. Esse documento foi promulgado após um processo de redação inclusivo e democrático, que envolveu representantes de diversos segmentos da sociedade. Uma das principais características da Constituição Cidadã foi a ênfase na democracia e nos direitos e garantias fundamentais. Outro elemento importante do texto de 1988 foi a criação do sistema de seguridade social, que incluiu o Sistema Único de Saúde – SUS, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS e o Sistema Único de Previdência Social – SUPS. Esse conjunto sistemático assegura a proteção social e o acesso aos serviços básicos de saúde, assistência social e previdência para todos os cidadãos brasileiros.

## 7 REGIMES POLÍTICOS E CONSTITUCIONAIS

### 7.1 REGIME POLÍTICO E OS TIPOS DE REGIMES CONSTITUCIONAIS

Quando se reporta a regime político, faz-se referência a um conjunto de normas, regras e estruturas políticas que conduzem um determinado Estado. Isso engloba diversificadas características, como as instituições e a distribuição do poder, assim como a menor ou maior participação da sociedade civil nas decisões tomadas. Lícito e veraz, pois, é acentuar que um regime está habilitado a exibir um espectro que se desenvolve entre o totalitarismo, o autoritarismo e a democracia<sup>90</sup>. Note-se que a unidade ideativa **regime** se assume como substituta de outro vocábulo, **sistema**, aplicado no século imediatamente passado.

Concorda-se com Cavalcante (1973) quando este engloba, no seu conceito de regime, a noção de ideologia, já que um regime político não é definido somente pelas modalidades específicas de Governo que denota. Por isso mesmo é que o regime de um Estado não deve ser confundido com a forma de Estado (Estado unitário ou federal), com seu sistema de Governo (Presidencialismo, Parlamentarismo, dentre outros) ou com sua modalidade governamental (monarquias, repúblicas etc.).

Regimes constitucionais são todos os sistemas políticos que se baseiam em uma constituição escrita que estabelece as regras e os princípios fundamentais de um Estado. A constituição serve como um contrato social que define a estrutura do Governo, os direitos e deveres dos cidadãos-cidadãs e as relações entre os poderes do Estado. Existem vários tipos de regimes constitucionais, com variadas taxionomias, as quais não serão examinadas no momento. Refere-se, todavia, ao fato de que uma determinada constituição é capaz de definir o regime político ao ser cumprida, ou albergar um regime político diferente por ela preconizado se for adulterada, ignorada ou incumprida.

A esse propósito é possível abordar as constituições normativas, as nominalistas e as semânticas. As normativas configuram aquelas que têm uma real observância das suas normas. Segundo Loewenstein (1976, p. 217, tradução nossa),

Para que uma constituição seja eficaz, não basta ser legalmente válida. Para ser real e efetiva, a constituição deve ser respeitada de forma leal por todos os interessados e deve estar integrada na sociedade estatal, e esta última na constituição. A constituição e a comunidade devem ter passado por uma simbiose. Somente nesse caso podemos falar de uma constituição normativa: suas normas dominam o processo político ou, inversamente, o processo de poder se adapta às normas da constituição e se submete a elas.

<sup>90</sup> Espectro quase contínuo que admite diversas *nuanças*. O grande *gap* existe entre ditadura e autoritarismo.

Para Marcelo Neves (2007, p. 106), “o que caracteriza especificamente a ‘Constituição normativa’ é a sua atuação efetiva como mecanismo generalizado de filtragem da influência do poder político sobre o sistema jurídico, constituindo-se em mecanismo reflexivo do direito positivo”. Assim, a constituição normativa torna-se crucial em uma sociedade democrática porque atua como um filtro que limita a influência do poder político sobre o sistema jurídico, assegurando a supremacia do Estado de Direito.

Quando uma constituição age como um mecanismo reflexivo do Direito positivo, significa que ela não apenas estabelece as regras, mas também assegura que essas regras sejam respeitadas e seguidas por todos os agentes do sistema jurídico, incluindo o próprio poder político. Isso implica que a constituição não é apenas um documento estático, mas um elemento dinâmico e fundamental na governança de uma nação. Uma constituição normativa, portanto, desempenha um papel crítico na proteção dos direitos e liberdades individuais, na garantia da igualdade perante a lei e na manutenção do Estado de Direito. Ela funciona como um contrapeso ao poder político e ajuda a evitar abusos de autoridade, tornando-se essencial à preservação da democracia e da Justiça em uma sociedade.

Realce-se, neste ponto, que a compreensão do direito positivo transcende o mero entendimento de um conjunto estático de normas e regulamentos promulgados pelo Estado. O direito positivo é, na verdade, um fenômeno complexo cuja gênese é profundamente enraizada em um contexto histórico dinâmico, permeado por relações de poder, ideologias e conflitos. Para uma compreensão completa de suas complexidades e implicações na sociedade, é essencial recorrer a outros saberes, dentre os quais se destacam a teoria política e a análise histórica.

A teoria política proporciona um arcabouço analítico para examinar o direito como manifestação do exercício do poder. Ela capacita a identificação dos grupos sociais que detêm a autoridade para elaborar e interpretar as leis, bem como dos interesses aos quais essas leis servem. Essa perspectiva permite desvelar as contradições inerentes ao direito e suas ramificações na distribuição de recursos e oportunidades na sociedade. Por outro lado, a análise histórica dá o contexto essencial para compreender o desenvolvimento do direito ao longo do tempo. Ao investigar as origens e a evolução das leis, é possível discernir suas interações com as transformações sociais, políticas e econômicas. Além disso, a análise histórica possibilita identificar padrões de continuidade e descontinuidade no desenvolvimento do Direito, fornecendo uma visão abrangente de sua natureza multifacetada e em constante evolução.

Assim, a interseção entre teoria política e história é crucial para uma análise crítica do direito positivo. Ao integrar essas disciplinas, é possível desvendar as complexas dinâmicas de

poder que moldam o Direito, bem como seus impactos na sociedade. Além disso, pode-se compreender o contexto histórico no qual as leis foram concebidas e sua relação com as mudanças sociais, políticas e econômicas. A identificação de contradições e ambiguidades no Direito positivo torna-se mais clara quando observadas através dessa abordagem interdisciplinar.

Se a constituição não lograr se estabelecer em uma determinada sociedade como força normativa, embora continuando a ser juridicamente válida, exprime-se que se está perante uma constituição nominal. Nesse caso, o processo político não se adapta às suas normas (Loewenstein, 1976, p. 218), e o texto constitucional é subalternizado.

A constituição nominal não há de ser confundida com a mutação constitucional informal, no âmbito do que a prática altera a norma, mas deve ser entendida como detentora da ineficácia das normas, protegida pelos fatores reais de poder.

Quanto às constituições semânticas, Loewenstein (1976, p. 218-219, tradução nossa) as caracteriza assim:

existem casos - infelizmente, em aumento tanto em número como em importância para os Estados afetados - nos quais, embora a constituição seja plenamente aplicada, sua realidade ontológica nada mais é do que a formalização da situação existente do poder político em benefício exclusivo dos detentores do poder fático, que controlam o aparato coercivo do Estado. Enquanto a função original da constituição escrita era limitar a concentração de poder, possibilitando um jogo livre das forças sociais da comunidade dentro do quadro constitucional, a dinâmica social, sob o tipo constitucional aqui analisado, terá sua liberdade de ação restringida e será direcionada conforme desejado pelos detentores do poder. A configuração do poder está congelada em favor dos detentores fáticos do poder, independentemente de serem uma pessoa individual (ditador), um conselho, um comitê, uma assembleia ou um partido. Esse tipo pode ser chamado de constituição semântica. Se não houvesse absolutamente nenhuma constituição formal, o desenvolvimento factual do processo de poder não seria notavelmente diferente. Em vez de servir para limitar o poder, a constituição é aqui um instrumento para estabilizar e perpetuar a intervenção dos dominadores fáticos na localização do poder político.

Trata-se de constituições cujo propósito é apenas este: legitimar o poder para quem o detém de fato. Por isso, Neves (2007, p. 109) propõe chamá-las “instrumentalistas”.

De fato, a democracia não se limita a um conjunto de regras constitucionais, e uma constituição, por si, não faz um regime. Guillermo O’Donnell (1978b) argumenta que a Ciência Política contemporânea, quando focada na democracia, deveria restringir seu escopo ao exame do sistema político, o qual caracteriza da seguinte maneira:

os padrões, formais e informais, e explícitos e implícitos, que determinam os canais de acesso às principais posições de governo, as características dos atores que são admitidos e excluídos de tal acesso, os recursos e as estratégias permitidas para

realizá-lo, e as instituições através das quais esse acesso ocorre e pelas quais, uma vez realizado, são tomadas as decisões governamentais. (O'Donnell, 2013, p. 1084)

Diz Paulo Costa (2022, p. 16, grifo no original), a propósito da análise circunstancial democrática dos regimes e das diversas lentes com que os diversos autores a tratam, que,

De modo mais ou menos desenvolvido e mais ou menos explícito, toda análise da democracia remete a um conceito de regime político democrático e implica em um critério para caracterizar as formas realmente existentes de democracia, sejam elas em maior ou menor grau perpassadas por lógicas institucionalizadas. Portanto, a forma e a intenção aqui subjacentes a este conceito se mostraram importantes conjunto das instituições que fariam com que um regime político possa ser chamado de democrático, remetendo, assim, ao próprio conceito de democracia. Enfim, além da referência à importância da Sociologia do todo defendida por Duverger, o conceito de regime político democrático remete à forma de operacionalização do conceito ou da teoria subjacente, mais ou menos explícitos e bem desenhados, acerca da democracia, em especial na análise de suas experiências históricas. Vimos que, em geral, os indicadores de democracia são os mesmos, ou seja, giram em torno das liberdades políticas e das instituições democráticas. Mas, se não cabe aqui discutir sobre a óbvia distinção nas diversas formas de tratar estes indicadores, ou seja, os conceitos de democracia subjacentes, nem deles separar ou diferenciar os conceitos de regimes democráticos, é importante atentar para o fato de que são esses conceitos que vão expressar com clareza a teoria da democracia subjacente e principalmente a sua operacionalização na análise das experiências históricas. Daí o impacto negativo da não definição com maior precisão do conceito de regime político democrático, dado que este é um momento privilegiado, de um lado, da apresentação do conceito fundamental de democracia, e de outro, da definição da estratégia geral de análise das experiências históricas.

Como destacado pelo autor (Costa, 2022), é importante definir o conceito de regime político democrático com precisão ao analisar a democracia. Inevitavelmente, qualquer exame sobre a democracia se baseia em um entendimento específico do que constitui um regime político democrático, e requer um critério para caracterizar as distintas modalidades de democracia em curso, independentemente de quão institucionalizadas elas sejam.

Também é crucial a clareza na definição do conceito de regime político democrático, dado que tal vai influenciar a maneira como a teoria subjacente à democracia é operacionalizada na análise das experiências históricas. Isso significa que a definição mais precisa desse conceito desempenha papel fundamental na maneira como se aborda e compreende a democracia em sua diversidade apresentada a seguir: os regimes das Constituições de 1967 e 1988 e a relação com operações jurídico políticas; a democracia militante e o art. 142 da Constituição de 1988; e o feminismo nas constituições de 1967 e 1988.

## 7.2 OS REGIMES DAS CONSTITUIÇÕES DE 1967 E DE 1988: RELAÇÃO COM AS OPERAÇÕES JURÍDICO-POLÍTICAS

O conjunto expressional “operações jurídico-políticas” ao qual ora se recorre não é um conceito claramente definido na literatura de modo específico. Assim, lida-se com essa dicção de maneira aberta. Afirma-se que essa unidade ideativa é polissêmica, já que atribuível a processos conduzidos pelo Governo e que envolvem aspectos legais e políticos (por exemplo, eleições, negociações internacionais, processos de impeachment etc.). Também é passível de referir-se às decisões políticas que se baseiam e atendem a disposições legais (como a Constituição ou acordos internacionais). A expressão é capaz de se reportar, ainda, a atividades ou ações que têm tanto elementos jurídicos quanto políticos envolvidos (tais como a elaboração de leis, regulamentos ou políticas públicas – processos nos quais os aspectos legais e político se cruzam). É passível, entretanto, que tenha relação com estratégias legais que demandam o alcance de objetivos políticos ou a influência de decisões políticas, nas quais se incluem, dentre outras ações, os litígios, os lobbies, a advocacy<sup>91</sup> e o chamado lawfare.

O termo lawfare foi escrito no início do século XXI<sup>92</sup> pelo general estadunidense Charles Dunlop Jr. (2001) como a estratégia de utilizar a lei, também como instrumento de guerra, para alcançar um determinado objetivo operacional. A expressão, entretanto, recebeu amplitude e foi adaptada ao uso da lei como arma política. Com efeito, a lawfare emprega a utilização ou a manipulação de leis e procedimentos legais como instrumento de confronto e intimidação contra o inimigo, frequentemente ignorando as normas legais e os direitos de quem se pretende eliminar.

De um modo, a lawfare pode ser vista como o emprego da legislação, aqui entendida como bélica, para alcançar objetivos político-sociais, que pode representar uma modalidade de assédio judicial que visa silenciar o adversário ou minar sua credibilidade perante a sociedade. Essa tática é meticulosamente planejada para aparentar conformação com a legalidade, muitas vezes contando com a colaboração dos meios de propagação coletiva. Por essa razão, o termo é geralmente utilizado com uma conotação negativa, já que sugere o uso abusivo e ilegítimo da lei para prejudicar um oponente específico.

---

<sup>91</sup> *Advocacy*, na atualidade, é vocábulo utilizado como sinônimo de defesa e argumentação em favor de uma causa. É um processo de reivindicação de direitos que tem por objetivo influir na formulação e na implementação de políticas públicas que atendam às necessidades da população.

<sup>92</sup> Não obstante, o uso da legislação como instrumento de guerra já fosse um tópico observado por pesquisadores acadêmicos da Universidade de Sydney desde a década de 1970.

Na *lawfare*<sup>93</sup>, várias táticas são utilizáveis, como, como ações judiciais para desacreditar os opositores, fazer acusações sem provas cabais ou utilizar o Direito para coagir os adversários políticos, dentre outras. De maneira geral, na *lawfare* o sistema legal é manipulado para ser um instrumento ao serviço de objetivos políticos e para prejudicar a reputação dos adversários políticos por via de uma autêntica “guerra jurídica” (Kittrie, 2016). Essa guerra passa por diversos momentos, como a escolha da jurisdição, a preferência pela legislação a dirimir, o uso dos media<sup>94</sup> etc.

Interessa, então, entender, tendo sempre em vista os aspectos referidos, os regimes saídos das Constituições brasileiras de 1967 e de 1988, efetivamente com a clareza de que esses regimes aparecem intrinsecamente ligados a operações jurídico-políticas que refletem as circunstâncias e as aspirações das épocas às quais estão diretamente relacionadas.

Como já referido, a Constituição de 1967 foi promulgada durante o regime militar, que começou em 1964. O País estava sob a influência de um golpe militar que depôs o governo civil e instaurou um regime autoritário, o qual desenvolveu uma série de operações jurídico-políticas autoritárias, incluindo a supressão de direitos civis, a censura dos media, a perseguição de opositores políticos e a concentração de poder no Executivo, especialmente em mãos militares. A Constituição de 1967 refletiu e consolidou o domínio autoritário dos militares, constituindo-se como o instrumento legal que legitimou a governança militar e as operações jurídico-políticas autoritárias da época.

A Constituição de 1988 foi promulgada após o período da ditadura militar, marcando o retorno do Brasil à democracia, cuja transição envolveu uma série de operações jurídico-políticas de redemocratização, incluindo a realização de eleições diretas para cargos políticos, a anistia a presos políticos, a liberdade de imprensa e a elaboração de uma constituição democrática. A Constituição de 1988, resultado dessas operações jurídico-políticas de redemocratização, estabeleceu as bases legais para o novo regime democrático, separando os poderes, garantindo direitos individuais e promovendo a participação política, motivo pelo qual é considerada um marco fulcral na consolidação da democracia no Brasil.

---

<sup>93</sup> Diz-se que o *lawfare* é empregado como estratégia para influenciar a política tanto no plano nacional quanto no patim internacional, como evidenciado nos casos de Julian Assange e de Edward Snowden, os quais enfrentaram uma série de processos judiciais conduzidos pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos da América – EUA desde a divulgação de documentos confidenciais do Governo estadunidense, motivo pelo qual são considerados exemplos de alvos desse tipo de tática legal. No Brasil, o *lawfare* ganhou maior destaque devido à contenda de Luiz Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores – PT) em resposta às acusações realizadas pelos Procuradores do Ministério Público Federal – MPF envolvidos na Operação Lava Jato.

<sup>94</sup> A imprensa tem papel fundamental na aplicação do *lawfare*, especialmente como instrumento para afetar a imagem de determinado indivíduo.

Por outro lado, é possível verificar elementos democráticos em cartas autoritárias ou autocráticas em constituições democráticas?

Note-se que o elemento autoritário versus o cariz democrático de cada uma delas não significa que não seja possível encontrar elementos democráticos na Constituição de 1967 ou autoritários na Constituição Cidadã. Por exemplo, encontram-se algumas normas passíveis de ser havidas como próprias das democracias na Constituição de 1967.

A Constituição de 1967 manteve a estrutura do Congresso Nacional, com a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Embora as eleições fossem controladas e os partidos políticos tivessem restrições, ainda havia algum espaço para a representação política por meio do voto. Na Constituição de 1967 também continha uma seção sobre direitos e garantias individuais, embora esses direitos fossem frequentemente desrespeitados durante o regime militar. Essa seção incluía disposições relacionadas às liberdades de expressão, religião e de associação. E, embora as eleições presidenciais fossem realizadas indiretamente, os pleitos para governadores e prefeitos ainda foram realizados, no primeiro momento, de forma direta nos planos estadual e municipal, ensejando algum grau de participação democrática. Não é demais, porém, realçar que esses resquícios de democracia na Constituição de 1967 eram amplamente controlados e manipulados pelo regime militar. As eleições eram restritas, a oposição política perseguida, a censura à imprensa era usual e os direitos civis e políticos frequentemente violados (Brasil, 1967a). Portanto, embora alguns elementos democráticos estivessem no texto constitucional, na prática o regime militar exerceu controle autoritário sobre o País durante esse período.

Também a Constituição de 1988 (Brasil, 1988) apresenta alguns elementos típicos de um regime autoritário. Por exemplo, foi mantida a figura do recurso extraordinário ao Supremo Tribunal Federal – STF como principal instrumento de controle de constitucionalidade das leis. Lobriga-se esse fato como um resquício da centralização do poder no Judiciário característico do regime militar vivido. A Constituição de 1988 ainda contém disposições que conferem poderes e prerrogativas especiais às Forças Armadas, a exemplo do Artigo 142, também herança do período militar, quando elas exerciam um papel político central. A Lei de Segurança Nacional (Brasil, 1983), promulgada durante o regime militar e utilizada para reprimir opositores políticos, ainda estava em vigor na Constituição de 1988, embora tenha passado por algumas reformas, sendo posteriormente revogada (Brasil, 2021). É de relevo notar que, à extensão temporal, muitos desses resquícios autoritários têm sido objeto de revisão e reforma por meio de emendas constitucionais e legislação adicional.

É fundamental reportar o emendamento das duas Constituições, já que muitas vezes esse procedimento traduz a importância dada ao cumprimento daquela Constituição concreta e à sua

perenidade, imunizando-a contra alterações meramente conjunturais. As Constituições brasileiras de 1967 e de 1988 estabeleceram procedimentos diferentes para a realização de emendas constitucionais. A de 1967 estabeleceu um procedimento mais flexível para a realização de emendas constitucionais em comparação à Constituição de 1988 (Brasil, 1967a; 1988).

Assim, as emendas seriam propostas por pelo menos um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, pelo Presidente da República ou por mais da metade das assembleias legislativas dos Estados. Após a apresentação, as emendas passavam por votações nas duas casas do Congresso Nacional, onde precisavam ser aprovadas por maioria simples em cada Casa. Após a aprovação nas duas, a emenda era promulgada pelo Presidente da República, não sendo necessária a realização de um referendo ou de consulta popular (Brasil, 1967a). A Constituição de 1988 estabeleceu um procedimento mais rigoroso para a realização de emendas constitucionais, refletindo o intento de assegurar maior estabilidade e mais solidez ao texto. As principais características desse processo são os seguintes: as emendas são propostas por pelo menos um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, pelo Presidente da República ou por mais da metade das assembleias legislativas; as emendas passam por tramitação rigorosa, sendo votadas em dois turnos por três quintos dos membros de cada Casa. Isso significa que é necessária uma maioria qualificada para aprovar emendas constitucionais. Quanto à promulgação, tem-se que, após a aprovação nos dois turnos de votação, a emenda é promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Não é necessária a promulgação pelo Presidente da República, mas a emenda ainda pode ser submetida a um referendo popular caso haja solicitação de um terço dos membros de qualquer uma das casas do Congresso Nacional.

De maneira sucinta, a Constituição de 1967 permitia um processo mais flexível para a realização de emendas, enquanto a de 1988 estabeleceu um procedimento mais rígido, exigindo uma maioria qualificada e, em alguns casos, a realização de referendos para alterar o texto. Isso reflete a preocupação em tornar a Constituição de 1988 mais estável e resistente a mudanças frequentes.

### *7.2.1 Democracia militante, cidadania e o artigo 142 da Constituição Federal de 1988*

Em 1937, Loewenstein (1937a; 1937b) publicou dois artigos nos quais introduziu o conceito de democracia militante. Nesses textos, o autor investiga de que maneira a democracia constitucional estaria capacitada a salvaguardar as liberdades civis e políticas ao impor

restrições às próprias instituições democráticas, com o intuito de conter o avanço do fascismo naquela época. Loewenstein argumenta que a democracia e a tolerância democrática estavam sendo exploradas para a própria destruição, já que, sob o pretexto dos direitos fundamentais e do Estado de Direito, é possível legalmente constituir e pôr em prática uma maquinaria antidemocrática. O autor expressa, ainda, sua preocupação com o formalismo excessivo do Estado de Direito, que, ao procurar a igualdade formal, hesitava em excluir partidos políticos que abertamente desafiavam suas regras. Ele também adverte para a noção de que a desobediência às autoridades constitucionais tendia a se transformar em violência, e essa violência se tornaria uma nova fonte de “emocionalismo disciplinado” (Loewenstein, 1937a; 1942), fundamento de regimes fascistas<sup>95</sup>.

Nesse contexto de necessidade de defesa da democracia pelo próprio regime democrático, Loewenstein (1937a; 1937b) cunhou a dição “democracia militante” (em alemão, *Militante Demokratie*) para se referir a ideia de que o próprio sistema democrático deve ter mecanismos para proteger a democracia contra ameaças internas surgentes de grupos antidemocráticos ou extremistas.

Essa teoria argumenta que a democracia, para se manter sustentável e proteger seus valores, deve ser capaz de tomar medidas legais e constitucionais para se defender contra grupos ou partidos políticos que pretendem minar ou destruir o próprio sistema democrático. Isso inclui a proibição de partidos políticos ou de grupos que promovem a violência, o racismo, o totalitarismo ou ideologias outras incompatíveis com os princípios democráticos. Em essência, a democracia militante reconhece que a tolerância ilimitada é prejudicial para a democracia, pois aceita que grupos antidemocráticos se aproveitem da liberdade democrática para minar e, eventualmente, destruir a própria democracia. Portanto, a ideia é de que a democracia deve ser capaz de se proteger contra aqueles que dela querem abusar para fins antidemocráticos (Loewenstein, 1937a; 1937b).

Note-se que a implementação da democracia militante é um ponto complicado e controverso, pois envolve equilibrar a proteção da democracia com a garantia das liberdades civis e políticas. Como, então, defendê-la dos que se lhe opõem sem que isso quebre as normas intrínsecas da própria democracia? Naturalmente, porque o oposto seria uma contradição em termos, pois a democracia não deve conceder guarida aos que, apelando para as suas regras (ou

---

<sup>95</sup> Como exemplo se refere à República de Weimar, na Alemanha, de 1919 a 1933, a qual sucumbiu em decorrência da falta de uma defesa ativa contra movimentos subversivos, mesmo quando claramente identificados assim. Essa omissão foi destacada como um dilema pós-guerra da democracia e, ao mesmo tempo, como um aviso do que aconteceria quando a proteção militante não fosse exercida.

mesmo usando-as enviesadamente), a quem destruírem, pensa-se que a resposta a este aparente (e apenas aparente) paradoxo está nas questões relacionadas à cidadania.

José Murilo de Carvalho (2019), em reflexão que remonta o ano de 2001, mostra o desiderato de acompanhar o longo trajeto da consolidação da cidadania no Brasil. Para o autor, só existe cidadania quando há, simultaneamente, direitos civis, políticos e sociais. Os direitos civis, ainda na perspectiva do autor, são os direitos fundamentais que dizem respeito à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei. São direitos que protegem a autonomia e a dignidade das pessoas perante o Estado. Os direitos políticos relacionam-se à participação cidadã no Governo da sociedade. Eles incluem a capacidade de envolver-se em atividades políticas, como manifestações, formação de partidos, votação e candidaturas a cargos públicos, e estão muito adstritos, nas democracias representativas, ao direito de votar e ser votado. Já os direitos sociais concedem a garantia de que as pessoas tenham acesso a benefícios que contribuam para o bem-estar social. Isso envolve direitos como educação, emprego, salário justo, assistência à saúde e aposentadoria. A implementação eficaz desses direitos depende da capacidade do Poder Executivo em fornecer esses serviços e visa reduzir desigualdades e promover a justiça social.

Quando apenas alguns desses direitos existem, tem curso uma sociedade com “cidadãos incompletos”. Na verdade, concebe-se a existência de direitos civis independentemente dos direitos políticos, assim como é possível que os direitos sociais sejam garantidos sem necessariamente assegurar direitos políticos ou civis (de fato, os direitos sociais são considerados alternativa aos direitos políticos). A situação inversa, no entanto, ou seja, a existência de direitos políticos sem a garantia dos direitos civis, parece ser inviável, uma vez que a plena efetivação dos primeiros depende crucialmente da liberdade de expressão e da capacidade de organização. Portanto, embora os direitos políticos existam formalmente, sem a salvaguarda dos direitos civis eles tendem a perder seu propósito essencial e se tornar vazios em sua aplicação prática.

Com assento no estudo de Marshall (1996; 2002), observa-se que a cidadania nasceu na Inglaterra e aponta um processo evolucionário. Inicialmente, no século XIII, foram estabelecidos os direitos civis, seguidos pelos direitos políticos no século XIX, e, após, pelos direitos sociais. Essa sequência, de acordo com a visão de Marshall, não apenas reflete uma ordem cronológica, mas também uma lógica, pois a garantia dos direitos civis desempenhou um papel fundamental no desenvolvimento subsequente dos direitos políticos e sociais, impulsionando as mudanças sociais. Vale ressaltar que a educação popular desempenhou um papel crucial na formulação da cidadania inglesa, como também em outros países. Apesar de

ser considerada um direito social, historicamente a educação popular foi um pré-requisito essencial para a expansão dos outros direitos.

A progressão sequencial dos direitos sugere que a própria concepção de direitos e, conseqüentemente, a ideia de cidadania, são fenômenos moldados pela história. Observa Carvalho (2019), todavia, que o modelo de desenvolvimento observado na Inglaterra não se aplica ao Brasil. Para o autor, no País foi concedida supremacia aos direitos sociais como meio para disfarçar a falta dos direitos políticos e civis, fazendo-se a inversão da ordem dos direitos proposta por Marshall. Veja-se que, nos anos 1930, os direitos sociais foram incrementados em uma época em que os direitos políticos e civis eram cerceados pela ditadura populista de Getúlio Vargas. Isso significa que os direitos sociais foram “dados” em uma atitude paternalista e clientelista do Estado, e não sobejaram como produto de uma conquista do povo, havendo, essa dinâmica, afetado o exercício da cidadania.

Os alicerces dos direitos políticos no Brasil apenas começaram a se moldar após o término do primeiro mandato de Getúlio Vargas, na segunda metade dos anos 1940, durante a administração de Eurico Gaspar Dutra. Antes de 1964, portanto, testemunhou-se a primeira incursão da democracia no Brasil, ainda que de maneira peculiar. Durante o período de 1946 a 1964 foi notória a expansão dos direitos políticos, enquanto os direitos civis permaneciam em segundo plano, e a progressão dos direitos sociais enfrentava uma espécie de estagnação.

Nessa contextura, os alicerces da cidadania brasileira começaram a se fortalecer, mas, de acordo com a teoria de Carvalho (2019), essa elaboração estava ocorrendo de forma invertida, sem a participação efetiva de uma população politicamente organizada. Murilo de Carvalho (2019) ressalta que a pessoa em formação ainda não compreendia plenamente seus direitos e deveres, encontrando-se em uma democracia ainda em seus estádios iniciais, o que levava a um culto exagerado dos líderes políticos, especialmente do Presidente. Isso foi evidenciado pelo retorno de Getúlio Vargas à Presidência em 1951 por meios democráticos, como ele mesmo havia previsto, “nos braços do povo”.

Em 1961, com a renúncia de Jânio Quadros, João Goulart assumiu o poder, figurando como um líder político controverso que gerou uma intensa polarização no panorama político brasileiro. Três anos mais tarde, sob acusações de alinhamento com o comunismo e planejamento de uma revolução no estilo soviético no Brasil, Goulart foi derrubado por um golpe militar, quando teve início um período de 21 anos de ditadura castrense no País.

O período castrense representa um dos capítulos mais sombrios da história da cidadania brasileira. Durante aqueles longos 21 anos, as atrocidades cometidas ainda lançam sua sombra sobre a sociedade, continuando ainda hoje a enfraquecer a democracia patrial, longe de ser

perfeita. De acordo com Carvalho (2019), a falta de comprometimento democrático por parte das elites, tanto da direita quanto da esquerda, desencadeou uma demanda pelo Poder sem consideração pela democracia como valor fundamental. O retrocesso, contudo, também é atribuível ao fato de o Brasil ainda não haver consolidado instituições democráticas sólidas prontificadas a resistir ao golpe. *In aliis verbis*, a sociedade civil carecia da capacidade de organização e representação necessária, como sindicatos e movimentos estudantis, para impedir a ascensão dos militares ao poder. Mais uma vez, a falta de pleno exercício e de desenvolvimento dos direitos desempenhou um papel crucial na obstrução da conquista de outros direitos.

Desde então, a democracia brasileira progride, juntamente com o processo de cidadania, especialmente após a promulgação da Constituição Cidadã de 1988. Um problema persistente, no entanto, é a forma histórica pela qual esses direitos são implementados no Brasil, frequentemente sem a participação efetiva do povo, e, muitas vezes, realizada pelas elites, que não estão verdadeiramente comprometidas com a preservação da democracia e da cidadania plena. Além disso, apesar dos avanços significativos nos direitos políticos, a democracia continua com algumas vulnerabilidades, e não conseguiu resolver questões complexas e profundamente enraizadas, como a desigualdade social que aflige o País e retarda seu desenvolvimento.

A falta de coordenação entre o desenvolvimento dos tipos de direitos que se está a referir (direitos civis, políticos e sociais) ocasionalmente causa perturbações no desenvolvimento da cidadania, como evidenciado pelos problemas sociais ainda latentes. Em expressas circunstâncias, os avanços e retrocessos nos direitos são frequentemente determinados pelos interesses e pelas situações políticas do momento, muitas vezes independentemente da letra dos textos constitucionais.

A defesa da democracia com amparo em uma cidadania inclusiva e completa é, assim, premente. Uma democracia formal, mesmo que constitucionalmente formal, não é, ainda, uma verdadeira democracia. Ela necessita ser uma democracia de fato, na qual as palavras, os procedimentos e os atos sejam congruentes.

Refere-se, já, como as palavras das constituições são suscetíveis de deturpação e colocação ao modo dos que pela democracia têm pouco apreço. Isso apenas é impediante por meio de uma cultura democrática<sup>96</sup> e com esteio em uma cidadania plena. E é exatamente com

---

<sup>96</sup> A cultura democrática refere-se a um conjunto de valores, atitudes e práticas que promovem e sustentam um sistema democrático de Governo, constituindo-se como essencial ao funcionamento saudável de uma sociedade democrática. Envolve diversos elementos-chave, como o respeito pelos direitos individuais e coletivos; a

um exemplo de interpretação errônea ou maliciosa de um preceito constitucional que se concede termo a este parágrafo. Tal concede a ideia de como a democracia é passível de ser abalada, por dentro, com a justificativa de cumprir suas regras. Faz-se remissão ao recente caso da discussão sobre o artigo 142 da Constituição Federal de 1988 – CF/88.

O artigo 142, no seu *caput*, explicita assim:

As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem (Brasil, 1988).

A interpretação de que o artigo 142 da Constituição autorizaria uma intervenção militar é, na realidade, completamente legível à luz do escrito por Wanderley Santos (1962) a propósito da iminência do golpe de 1964 e acerca do foi referido em passagem anterior. Trata-se de uma interpretação que carece de sólidos fundamentos jurídicos, políticos e lógicos. Uma intervenção militar representa uma quebra da ordem constitucional, uma vez que a separação e a independência dos poderes e as garantias individuais são os pilares da constituição. O artigo 142 estabelece que as Forças Armadas podem ser acionadas pelo Presidente da República em situações como guerra com outros países ou para auxiliar em grandes eventos ou calamidades (Brasil, 1988), mas isso não concede a elas o direito de intervir nos outros poderes, já que esses poderes são instituições nacionais permanentes e, também, regulares. A sua missão principal é assegurar o funcionamento dos poderes constitucionais, não intervir neles.

Jair Messias Bolsonaro, quando ocupou o cargo de Presidente da República (2018-2022), referiu-se a esse artigo ao proceder a uma interpretação *sui generis* em diversos momentos, e foi reverberado por diversos de seus apoiantes. O ex-Presidente defendia a ideia de que, na base do exposto no artigo 142, a Presidência da República invocaria as Forças Armadas para intervirem na ordem política a fim de restabelecer a ordem no País, opondo-se às decisões do Poder Judicial (concretamente, no caso, contra o STF). As forças Armadas seriam, assim, uma espécie de poder moderador, a ser convocado por um poder para regular o outro. Várias vozes se levantaram contra essa interpretação e a própria Câmara de Deputados emitiu um parecer (Brasil, 2020) no qual reiterava a compreensão abusiva de tal dispositivo.

---

participação cívica ativa; a tolerância e o respeito pela diversidade; o Estado de Direito; a *accountability* (responsabilização); a tomada de decisões informadas; a paz e a não violência; a transparência; o pluralismo político; e a educação cívica.

O documento emitido pela Câmara dos Deputados esclareceu que o artigo 142 da Constituição Federal não concede autorização para uma intervenção militar sob o pretexto de “restaurar a ordem”. De acordo com o parecer, em nenhum país democrático as Forças Armadas teriam a responsabilidade de arbitrar conflitos entre os poderes constitucionais ou de determinar a interpretação final do texto constitucional. O parecer, assinado pelo secretário-geral da Mesa, Deputado Leonardo Barbosa, destacou que interpretar que as Forças Armadas possuem o poder de se sobrepor a decisões de representantes eleitos pelo povo ou de outras autoridades constitucionais sob o argumento de “restaurar a ordem” é algo considerado uma distorção gravíssima do texto constitucional, uma espécie de fraude. O documento deixou claro que não há base constitucional ou legal que respalde a ideia de que as Forças Armadas devem mediar conflitos entre Poderes. Além disso, ressaltou que, nos termos da Constituição vigente, não é prerrogativa do Presidente da República convocar as Forças Armadas para que elas determinem a interpretação correta do texto constitucional em situações de controvérsia com o Supremo Tribunal Federal. O parecer argumentou que nenhuma autoridade está acima da Constituição em uma democracia constitucional, e, embora o Presidente da República tenha autoridade suprema em relação às autoridades militares, isso não se aplica à ordem constitucional como um todo. Além disso, o documento enfatizou que não existe qualquer disposição legal no texto ou em outras partes do ordenamento jurídico brasileiro que conceda às Forças Armadas a responsabilidade de mediar ou resolver conflitos entre os Poderes da União (Brasil, 2020).

O STF, na ADI 6457, julgada em março de 2024, estabeleceu as limitações da atuação das Forças Armadas ao interpretar o art. 142. Dentre os signos destaca-se que a missão institucional não envolve o exercício do poder moderador; não é possível qualquer interpretação que permita o uso das Forças Armadas para “inválidas intromissões no funcionamento entre os poderes”; a prerrogativa do presidente de autorizar o emprego não pode ser exercida contra os próprios poderes entre si; e o uso da Garantia da Lei e da Ordem é excepcional para o enfrentamento de grave e concreta violação da segurança interna e deve ser aplicada de forma subsidiária, bem como com atuação de forma colaborativa.

Essa interpretação distorcida resulta, decerto, de assessoria inadequada, mas também é suscetível de haver sido motivada por objetivos políticos. Na realidade, uma intervenção das Forças Armadas com base nessa interpretação seria, essencialmente, um golpe disfarçado que procurava legitimidade por intermédio da interpretação seletiva de um artigo constitucional. Isso representaria uma erosão da democracia de dentro para fora, em que a própria Constituição seria usada como justificativa para a própria destruição.

### 7.2.2 O feminino nas Constituições de 1967 e de 1988: ausências e presenças<sup>97</sup>

A Constituição brasileira de 1967 não tratava especificamente das mulheres de maneira explícita ou detalhada. Refletindo a época, não avançava significativamente em igualdade de gênero. As referências a gênero eram, em sua maioria, neutras, sem distinção entre homens e mulheres. Na época, o movimento feminista no Brasil estava em seus estágios iniciais, e as demandas por igualdade de gênero só ganharam mais atenção e força nas décadas seguintes. Na verdade, foi somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que o tema dos direitos das mulheres foi abordado de maneira mais aprofundada, e direitos como igualdade salarial, licença-maternidade, proteção contra violência doméstica e outros avanços legislativos em favor das mulheres foram incorporados.

Durante a vigência da Constituição de 1967 e o período da ditadura militar no Brasil, as mulheres enfrentaram várias desigualdades e dificuldades em relação aos seus direitos e à participação na sociedade. Na sequência são apontadas algumas características dessa época em relação às mulheres.

1. A sociedade brasileira do período tinha uma visão conservadora quanto ao papel das mulheres, limitando-as principalmente ao ambiente doméstico e atribuindo-lhes responsabilidades ligadas à maternidade e aos cuidados familiares.
2. A participação das mulheres na política era muito limitada. O sistema político e a estrutura do Poder eram dominados por homens, o que resultava em baixa representatividade feminina em cargos públicos e políticos.
3. Embora a Constituição de 1967 não tenha tratado explicitamente das mulheres, algumas leis e normas da época continham disposições discriminatórias ou limitadoras em relação aos seus direitos. Por exemplo, havia restrições à participação das mulheres em algumas profissões e áreas de atuação.
4. Elas enfrentavam desigualdades no mercado de trabalho, com salários inferiores aos dos homens e exercendo a mesma função. Além disso, a licença-maternidade era limitada, não havia creches suficientes para auxiliar as trabalhadoras, e muitas mulheres tinham dificuldades para conciliar a vida profissional com as responsabilidades familiares.
5. A violência doméstica era uma realidade, mas, frequentemente, tratada como um problema privado que não recebia a devida atenção e proteção por parte do Estado.

---

<sup>97</sup> Este subtítulo se baseia no artigo *Mulheres na Constituição de 1988: um espaço ainda em aberto* (Castro, 2022)

6. Conquanto o movimento feminista haja surgido no Brasil antes da ditadura militar, esse período foi assinalado por censura e repressão, o que dificultava a organização e as manifestações públicas pela luta por seus direitos e por igualdade. É importante ressaltar que durante a ditadura militar a repressão e a violência atingiram diversos setores da sociedade, e os direitos das mulheres foram apenas uma das muitas áreas afetadas.

A Constituição de 1967 não tinha como objetivo primordial a promoção da igualdade de gênero nem a garantia de direitos específicos para as mulheres. Nesse contexto, praticamente, a única medida direcionada a elas foi a redução do tempo de serviço para aposentadoria, que passou de 35 para 30 anos, conforme estipulado no artigo 158, inciso XX, aqui transcrito: “Art 158 – A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria, de sua condição social: XX – aposentadoria para a mulher, aos trinta anos de trabalho, com salário integral” (Brasil, 1967a).

Essa alteração contribuiu para melhorar sua situação laboral, tornando a aposentadoria mais acessível, no entanto, os demais direitos trabalhistas mantiveram-se inalterados relativamente à Constituição de 1946. A mudança significativa ocorreu com a instituição do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS em 1966, o qual tinha como propósito principal fornecer uma salvaguarda aos trabalhadores demitidos sem justa causa. No âmbito do Direito de Família, somente a Emenda Constitucional nº 9, de 28 de junho de 1977, efetivamente pôs fim à indissolubilidade do casamento civil e instituiu o divórcio no Brasil (Costa, 2006). Essa nova prerrogativa foi regulamentada pela Lei nº 6.515, de 1977, também conhecida como Lei do Divórcio (Brasil, 1977).

Durante o período da ditadura militar, contudo, as mulheres se organizaram de maneira independente, sem vinculação com partidos políticos, idade ou classe social, para desafiar o regime militar. Esse movimento abrigou muitas que testemunharam a tortura e a morte de seus maridos por ações do governo militar. Apesar da não vinculação a partidos políticos ou ideologias específicas, mencionada parede ganhou simpatia de vários grupos políticos (Santos, 2009).

Essa realidade demonstra que as mulheres não se mantiveram inativas durante o período militar, apesar das adversidades enfrentadas pelo povo brasileiro em decorrência da repressão ditatorial. A luta feminina era motivada pelo anseio por igualdade de gênero, uma demanda historicamente negligenciada na trajetória jurídica do País. Essa procura pela igualdade veio a ser concretizada apenas com a próxima constituição (CF/88), assim como outros direitos que tencionavam estabelecer um espaço igualitário para as mulheres no ordenamento jurídico

pátrio, superando a persistente imagem de subordinada, uma característica de todas as constituições brasileiras.

Nos anos 1960 e 1970 o feminismo se agitava no mundo em uma onda libertária que reivindicava igualdade e direito ao próprio corpo, com a procura de uma politização do espaço privado, pois passou-se a compreender que o pessoal também é político (Rosa, 2013). Porém, no Brasil a ditadura não dava tréguas, e colocou em prática o controle da natalidade por meio da Sociedade do Bem-Estar da Família – Bemfam, que realizou e impôs esterilizações em massa e experimentações com substâncias reprovadas nos países europeus, como o *Depo-Provera*<sup>98</sup>. Essa droga foi largamente usada no Brasil sem nenhum controle por parte das autoridades (Rosa, 2013), e os serviços públicos de saúde não ofereciam sequer informação e/ou orientação quanto ao uso de contraceptivos. Sem acesso à assistência à saúde reprodutiva, a população feminina ficou à mercê das esterilizações e do uso inadequado de anticoncepcionais.

A censura foi adotada desde os primeiros dias da ditadura e se manteve durante todo o período ditatorial. Aliás, a misoginia da ditadura andava de mãos dadas com a censura. Houve, de maneira especial, a censura aos assuntos referentes às mulheres, sob a alegação da defesa da família, da moral e dos bons costumes. Um caso paradigmático foi o da Revista Realidade, que teve seu número 10, de janeiro de 1967, totalmente vetado pela censura por abordar o resultado de uma pesquisa realizada com 1.200 entrevistadas que apresentava questões relacionadas ao pensamento das mulheres brasileiras quanto às temáticas casamento, parto e maternidade, sexualidade e religiosidade (Rosa, 2013).

Na Constituição de 1988 ficou patente a isonomia de direitos entre homens e mulheres. Seu artigo 5º diz o seguinte:

Art. 5º- Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:  
I - Homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição; (Brasil, 1988)

No campo jurídico, ficou assegurada a equiparação entre os dois gêneros, nos diversos domínios da vida privada e pública. Assim, por exemplo, desde então ficou vedada qualquer

---

<sup>98</sup> O *Depo-Provera*, medicamento contraceptivo hormonal de longa duração que contém o princípio ativo acetato de medroxiprogesterona – DMPA, é administrado através de uma injeção intramuscular, normalmente aplicada na região do glúteo ou do braço, e oferece proteção contraceptiva por um período de aproximadamente três meses. Com muitas contraindicações e riscos, deve ser aplicado com rigorosa vigilância médica, e alguns países proibiram a sua administração.

discriminação entre homens e mulheres no trabalho ou na vida familiar, e, ao mesmo tempo, começou a ser erigido um conjunto de decisões que funcionam como regras específicas de apoio às mulheres. Repare-se que, mais ou menos contemporaneamente à aprovação da Constituição Cidadã, diversos documentos internacionais estavam sendo publicados com o intuito de dar uma voz audível às mulheres e a lhes redefinir o papel social e político (refira-se, por exemplo, à Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW, da Organização das Nações Unidas – ONU, e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, Convenção de Belém do Pará, da Organização dos Estados Americanos – OEA).

A Lei Maria da Penha foi o resultado de uma análise do caso de violência doméstica contra Maria da Penha Fernandes pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Caso nº 12.051/OEA, Relatório 54/1). Nesse Relatório, o Brasil é acusado de omissão e aconselhado a rever as leis nacionais, de modo a adaptá-las às convenções internacionais ratificadas pelo Estado brasileiro (OEA, 2000). O certo é que a Lei conhecida como Maria da Penha (Lei nº 11.340 – Decretada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 7 de agosto de 2006) entrou em vigor no dia 22 de setembro de 2006. A referida lei distingue violência de gênero, violência doméstica e violência contra as mulheres; e tipifica que essa violência é passível de ter práticas efetivas diferentes: físicas, psicológicas, sexuais, morais e patrimoniais. Ao mesmo tempo, a Lei Maria da Penha altera o Código Penal, introduzindo, no seu artigo 129, o parágrafo 9º, que passa a possibilitar que os agressores de mulheres dentro do lar ou em família sejam presos em flagrante ou tenham prisão preventiva decretada. O período de detenção do arguido condenado vai até três anos (e não um ano, como anteriormente), não havendo a hipótese de penas alternativas. A lei também prevê a hipótese de outras medidas, como a retirada do agressor do domicílio e a proibição de contato com a agredida (Brasil, 2006).

A Lei Maria da Penha<sup>99</sup> é considerada por muitos analistas, pela Igreja Católica e pela própria ONU, como uma das mais avançadas mundialmente no tocante à proteção das mulheres. Importante é realçar, também, que, depois de entrar em vigor, o número de denúncias de violência doméstica aumentou, e foram criados atendimentos policiais especializados para esse tipo de crimes. No entanto, alguns criticam consequências nefastas da Lei, tais como a

---

<sup>99</sup> Recentemente alterada pela Lei nº 14.550, de 19 de abril de 2023, para dispor sobre as medidas protetivas de urgência e estabelecer que a causa ou a motivação dos atos de violência e a condição do ofensor ou da ofendida não excluem a aplicação da Lei.

possibilidade de denúncias falsas para facilitar certos procedimentos legais, como o divórcio, a apropriação patrimonial da casa da família ou o afastamento do genitor dos filhos; uma possível inconstitucionalidade, dado que violaria o princípio da igualdade entre os sexos; ou, em outro viés, a possibilidade de diminuição das queixas das mulheres para evitar a prisão de seus companheiros (Silva, 2010).

Foi entre 1987 e 1988 que o movimento reivindicativo das mulheres no Brasil subiu de tom, com o intuito de que a Constituição, na altura em gestação, salvaguardasse as especificidades femininas. As 26 mulheres constituintes lideraram um movimento de apoio às reivindicações feministas, que logrou na Constituição Cidadã garantir a igualdade de direitos e as obrigações entre homens e mulheres perante a lei. Esse movimento ficou conhecido por *Lobby do batom*. Em 1986 foram eleitas 26 mulheres para a Câmara dos Deputados de 16 estados brasileiros, de um total de 166 candidatas. São Paulo, Rio de Janeiro e Amazonas elegeram o maior número delas, três representantes cada um. Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo e Rondônia elegeram duas deputadas cada qual. E Acre, Amapá, Ceará, Goiás, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Roraima elegeram uma deputada para cada Estado. A novidade representou um aumento de 1,9% para 5,3% da representação feminina no Parlamento. As constituintes formavam um grupo heterogêneo com representação partidária de amplo espectro, da direita à esquerda, representando oito partidos – PMDB, PT, PSB, PSC, PFL, PCdoB, PTB e PDT. A maioria era do PMDB, que contou com 11 representantes, uma proporção de 42,3% em relação à bancada. Essas mulheres eram jornalistas, advogadas e professoras, principalmente; mas também havia profissionais da área de saúde, uma pesquisadora, uma assistente social, uma empresária e uma atriz. A atuação da bancada atendeu às expectativas do movimento reivindicatório das mulheres brasileiras que participaram da campanha *Mulher e Constituinte*, promovida pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM, criado dois anos antes com os objetivos de estimular a participação da população feminina no processo e de eleger o maior número de parlamentares do sexo feminino.

Em março de 1987, a *Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes* foi entregue ao presidente da Assembleia Nacional Constituinte, deputado Ulysses Guimarães, pela presidente do CNDM, Jaqueline Pitanguy. Ela representava o resultado de dois anos de uma intensa campanha nacional em articulação com ativistas, movimentos feministas e associações diversas de todo o País. Com esse documento, elas levavam ao Parlamento brasileiro a principal conclusão da campanha, que era também um *slogan*: “Constituinte pra valer tem que ter palavra de mulher”.

Cabe registro, neste ponto, que, com o aumento, embora ínfimo, da participação política das mulheres, foi necessária a recente promulgação de uma lei que as protegessem não só no processo eleitoral, mas no exercício do próprio mandato. Assim, foi editada a Lei nº 14.192/2021, que estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher e altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para dispor sobre os crimes de divulgação de fato ou vídeo com conteúdo inverídico no período de campanha eleitoral, para criminalizar a violência política contra a mulher e para assegurar a participação de mulheres em debates eleitorais proporcionalmente ao número de candidatas às eleições proporcionais.

A Constituição de 1988 foi a que mais contributos recebeu da sociedade brasileira e, por isso, exprime-se que sua fonte de legitimidade é plena. É também nesse sentido que se avalia a contribuição das mulheres para essa Constituição. De fato, se as mulheres são agentes da transformação sociopolítica que a Constituição opera, também são pessoas cooperantes dessa mesma transformação.

O texto constitucional de 1988 é, juridicamente, um marco na proteção dos direitos humanos, e abriu caminho para que o Brasil adotasse a maior parte dos documentos internacionais nesse nível. Nas palavras de Leila Linhares Barsted e Elisabeth Garcez (1999, p. 34), “nosso país não só assinou todos os documentos relativos ao reconhecimento e às proteções aos direitos humanos das mulheres, como apresenta um quadro legislativo bastante avançado no que se refere à igualdade de direitos entre homens e mulheres”.

Saliente-se que a Constituição de 1988 foi a plataforma com base na qual foi constituída uma atitude política e um corpo legal que situou um necessário equilíbrio democrático, baseado nas preocupações sociais e na igualdade de direitos. E se o texto tem em consideração etnias, grupos sociais, desequilíbrios econômicos e regionais, entre outros, tem também as questões de gênero sob foco.

É evidente, e com apoio por todos os dados empíricos disponíveis, que as mulheres, e apesar do texto constitucional, continuam a ter um papel subalterno ao homem em quase todos os domínios. Mesmo com a legislação infraconstitucional apoiando e detalhando os direitos proclamados pela Lei Maior, a situação das mulheres tem uma evolução lenta, embora visível.

Os salários são desiguais entre homens e mulheres. Os empregadores, em muitas situações, preferem os homens às mulheres. As mulheres estão em menor número e têm pouca visibilidade no sistema político-partidário e na intervenção política em geral. E elas estão menos presentes na vida social, sendo tal lista meramente indicativa e de maneira nenhuma exaustiva.

Um aspecto a salientar é que, cada vez mais, as mulheres ocupam os assentos das instituições de ensino superior e saem com formação específica e de grau elevado, mas nem isso lhes garante o passaporte para as chefias das empresas e da Administração Pública. Parece, assim, que as mulheres têm uma dupla dificuldade de afirmação pessoal e social: as dificuldades equitativas no seu percurso pessoal/social/acadêmico/laboral, acrescidas das dificuldades por serem mulheres, com toda a carga histórico/cultural e de preconceito, que tal significa.

Afirma-se, então, a necessidade imperiosa de políticas públicas afirmativas e de positiva discriminação para alcançar a equidade. A chamada neutralidade do Estado será, nesse caso, uma colocação ao lado do favorecido. O Estado brasileiro tem aplicado algumas ações nesse sentido, em relação a alguns grupos minoritários, e terá que expandir, com maior vigor, esses atos para um grupo que não é minoritário, mas é aquilo a que alguém, um dia, chamou de “maioria minoritária”: as mulheres. De fato, uma minoria não é entendida exclusivamente no sentido demográfico/populacional, trata-se, para utilizar as palavras de Heilborn (2000, p. 90), da maneira como as “relações sociais, expressando valores, definem a distribuição de prestígio, legitimidade e poder que organizam os vínculos entre homens e mulheres, somados a outros critérios de classificação social”.

A vida nas modernas sociedades democráticas suscita a cidadania, quer dizer, questiona como as pessoas passam da sua esfera privada para a de ordem pública, discutindo-se, então, todas as matérias que a todos dizem respeito (Arendt, 1999). Precisamente, o conceito de cidadania envolve o problema dos direitos, que, por sua vez, serão de índole diversa, como os civis, os políticos, os sociais, os econômicos etc. Aliás, o elenco desses tipos de direitos parece nunca estar fechado e, progressivamente, é aumentado. Na verdade, direitos anteriormente próprios de determinado grupo são estendidos, *pro rata temporis*, a outros grupos. Por conseguinte, não só a listagem dos direitos de cidadania é aprofundada e incrementada, como também aqueles em curso cobrem um número cada vez maior de pessoas.

Para que a cidadania das mulheres seja efetiva, e não apenas letras em papel, é necessário começar por uma reconfiguração de suas atribuições na sociedade, a partir da qual seja possível aumentar a presença feminina na vida econômica, social e política. Já em 1890, Hubertine Auclert<sup>100</sup> (*apud* Perrot, 1995) dizia que o direito político seria, para a mulher, a chave para todos os outros direitos, sublinhando, então, que seria com a intervenção política e dos seus direitos políticos que os outros seriam assegurados. Pensa-se, porém, que será mais

---

<sup>100</sup> Considerada pioneira do feminismo, Hubertine Auclert, nascida em 10 de abril de 1848, em Saint-Priest-en-Murat, Allier, e falecida em 4 de agosto de 1914, em Paris, foi uma ativista feminista francesa que lutou pelo direito de as mulheres serem eleitas e pelo direito das mulheres ao voto.

eficaz, em um mundo global como o atual, a defesa simultânea dos direitos e da intervenção pública das mulheres nas diversas facetas que essa globalização exprime. No entanto, não se deixa de dizer que o sistema político-partidário brasileiro continua sendo um reduto masculino, dificultando não apenas a candidatura feminina, como também a defesa dos interesses femininos em diversos níveis.

Portanto, resume-se a ideiação de que, apesar das conquistas feitas pelas mulheres, e que têm tradução política-jurídica na Constituição e nas leis que lhe seguiram e concretizaram, tal não conseguiu acabar com preconceitos e estereótipos. Certo é que o Texto Maior abriu possibilidades enormes e reais para uma mudança radical do papel feminino. Observa-se que o Brasil tem um conjunto de valores de gênero ainda contraditórios: a par da realidade, que dá às mulheres maior peso demográfico, maior peso eleitoral e quase 50% da força de trabalho no País e as incentiva a ocuparem cargos políticos e públicos; existe outra que as identifica, exclusivamente, com seus papéis de esposas e mães; e outras relacionadas à sexualidade.

Diz-se, pois, que há muito a ser feito quanto à igualdade de gêneros. Muitos desafios são expressos, e Clara Araújo (2011, p. 134) assim os resume:

Um dos grandes desafios para o progresso das mulheres parece ser o de enfrentar a distância ainda grande entre o reconhecimento formal dos direitos à participação e a divisão de tarefas que efetivamente ocorre entre mundo público e vida privada. Um outro desafio pode ser o de encarar o poder e seus diversos espaços como algo positivo, e não apenas na sua condição de exterioridade para as mulheres. Incluir como estratégia o estímulo e a disputa pela ocupação de cargos pelas mulheres nos espaços públicos e administrativos, espaços de interesse coletivo como sindicatos e associações ou mesmo espaços de decisão privada como empresas é parte da caminhada por equidade. Mas deve ser concomitante a um terceiro bloco: a mudança da cultura de gênero ainda tradicional quanto aos papéis e expectativas e que são disseminados explícita ou sutilmente na mídia, nas relações interpessoais e institucionais.

O *gap* principal a ultrapassar, passa, pois, no que respeita às mulheres no Brasil, por três vertentes básicas, a saber: i) concordância entre a lei escrita e sua prática; ii) maior inclusão participativa feminina na vida pública; e iii) mudança de cultura e de mentalidades por parte da sociedade.

Com a observação da evolução da democracia brasileira através das lentes das Constituições de 1967 e 1988, pode-se notar um percurso marcado por mudanças significativas, tanto positivas quanto negativas, que influenciaram as dinâmicas jurídico-políticas e o desenvolvimento de uma sociedade mais equitativa. Por isso, é importante a abordagem de temas como os regimes das Constituições de 1967 e de 1988 e a relação com as operações jurídico-políticas, a democracia militante e o art. 142 da Constituição de 1988 e o feminino nas

Constituições de 1967 e de 1988. Através desses, pode-se ter por mais claro o local onde o Direito e a Política convivem com maior clareza, entendendo “o que é que molda o quê” e que ciência mais influencia a outra, assim como o modo pelo qual se cruzam nas Constituições e de que forma e como se articularam as duas mencionadas ciências, erigindo determinado tipo de regime político-social-econômico. Ou melhor, de que modo se cruzam, nas Constituições, os elementos jurídicos e de política, de modo a erigir um determinado tipo de regime político, tomando-se o caso das Constituições brasileiras de 1967/69 e de 1988.

A Constituição de 1967, implementada durante o período militar, estabeleceu um modelo presidencialista com traços autoritários, restringindo as liberdades individuais e a participação popular. As práticas jurídico-políticas desse período foram caracterizadas por concentração do poder no Executivo, fechamento do Legislativo, limitações no Judiciário e repressão à oposição. Em contraste, a Constituição de 1988, produzida em um contexto de redemocratização, consagrou um sistema democrático com amplas proteções aos direitos e às liberdades individuais. As práticas jurídico-políticas desse período se basearam na descentralização do poder, na participação popular e no fortalecimento do Estado de Direito.

O art. 142 da Constituição de 1988, ao designar as Forças Armadas como “garantidoras da lei e da ordem”, proibindo sua interferência em atividades político-partidárias, reflete o receio de uma repetição do golpe militar, dada a experiência anterior com a ditadura. Surge então o debate sobre a chamada “democracia militante”, a qual defende uma participação mais ativa dos militares na sociedade, suscitando discussões sobre os limites dessa intervenção em um contexto democrático.

Quanto à questão de gênero, a Constituição de 1967 representou avanços em relação à legislação anterior ao garantir a igualdade de direitos civis e políticos para homens e mulheres. No entanto, persistiram desigualdades em áreas como emprego e família. Por sua vez, a Constituição de 1988 consagrou o princípio da igualdade de gênero, trazendo como objetivos fundamentais a promoção ao bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, IV) (Brasil, 1988), promovendo a participação feminina em todos os aspectos da sociedade. Embora tenham sido alcançados avanços significativos, desafios importantes como a violência de gênero e a disparidade salarial ainda persistem.

A trajetória da democracia brasileira, refletida nas Constituições de 1967 e 1988, evidencia um processo de constante transformação, com conquistas e desafios enfrentados pela sociedade civil. Apesar das dificuldades persistentes, como desigualdades sociais e violência, a democracia brasileira está se consolidando como um regime de direitos e liberdades, dotado

de mecanismos para a participação popular, e possui ferramentas que podem permitir a construção de uma nação mais livre, justa e igualitária.

## 8 CONCLUSÕES

As relações entre poder e direito são fundamentais para entender o funcionamento das sociedades. Essas relações em diversos contextos influenciam a maneira como a legislação é criada, aplicada e interpretada. A pesquisa adotou uma perspectiva, a partir da qual o fundamental é compreender o contexto do princípio da realidade.

O Direito é utilizado, recorrentemente, para legitimar o exercício do Poder. A legislação é instituída para estabelecer regras de convivência, proteger direitos individuais e coletivos e assegurar a ordem social. A existência de um sistema legal ajuda a conferir legitimidade às ações do Governo e a manter a estabilidade na sociedade. O Direito também tem a função de limitar o poderio do Estado e de outros agentes detentores de autoridade. A separação dos Poderes montesquianos visa evitar abusos e concentração excessiva de forças. O sistema legal estabelece limites para as ações dos governantes, garantindo que eles ajam de acordo com princípios democráticos e respeitem os direitos individuais. Também o sistema legal assegura que todos os cidadãos e cidadãs sejam tratados com igualdade perante a lei. Isso cria um equilíbrio entre a força das instituições e a proteção dos direitos promovendo a Justiça e a equidade.

A interpretação das leis ocorre, em grande medida, nos juizados e nos tribunais, onde os árbitros desempenham funções de relevo. Essa interpretação é influenciável por aspectos políticos e sociais, levando a distintas abordagens na aplicação das leis. Isso ilustra a interconexão do Poder Judiciário com o sistema legal. A evolução das leis, frequentemente, reflete mudanças na sociedade e nas relações de poder. Questões sociais e políticas são prestadas a impulsionar a criação de leis e outros dispositivos e reformas legais para se adequarem aos valores e às necessidades contemporâneas.

A disponibilidade de recursos legais e o acesso à Justiça são suscetíveis de receber influências da distribuição de poder na sociedade. Grupos marginalizados ou menos privilegiados, quase sempre, topam barreiras ao acesso efetivo ao sistema legal, o que destaca a interligação da autoridade econômica com as forças social e jurídica.

Em suma, as relações entre poder e direito são complexas e interdependentes. O Direito é utilizado tanto para legitimar como para controlar o poder, e a interação desses dois elementos molda a estrutura e o funcionamento das sociedades. O entendimento dessas conformidades é essencial para uma análise abrangente das instituições políticas e jurídicas de uma nação.

Os vínculos entre a Constituição e a Política são intrincados e variam de acordo com o contexto histórico, cultural e político de um país. Não é uma via de mão única, mas uma interação dinâmica desses dois elementos.

As Constituições pretendem moldar a política quando estabelecem as normas fundamentais que direcionam a estrutura e o funcionamento do Governo, bem como os direitos e deveres dos cidadãos. Institucionalizam um quadro jurídico que influencia diretamente as políticas públicas e a tomada de decisões políticas. Também a maioria das Constituições divide o poder entre os ramos do Governo - Legislativo, Executivo e Judiciário -, e define suas atribuições. Isso limita o poder de qualquer um dos ramos e molda a política ao criar um sistema de freios e contrapesos. Isso influencia as políticas relacionadas aos direitos humanos, às liberdades civis e à justiça social. As constituições, em regra, incluem mecanismos de controle, como a revisão da constitucionalidade das leis pelo Judiciário, que influenciam a política ao restringir ações ou leis que violem a Constituição.

A política, no entanto, também molda, as constituições. Repare-se que, normalmente, a Constituição está sujeita a ser emendada ou revisada para refletir as mudanças na Política e na Sociedade. Isso é ocorrente para acomodar novas políticas públicas, necessidades de governança ou mudanças ideológicas. O modo como a Constituição é interpretada pelos órgãos judiciais e políticos é influenciável por fatores políticos. Conflitos políticos, mudanças de administração e pressões da sociedade civil são, geralmente, conducentes a mudanças constitucionais para acomodar novas agendas políticas.

Portanto, a relação entre Constituição e Política é bidirecional. A primeira estabelece um quadro para a outra, mas esta influência, também, a interpretação e a evolução do texto ao extenso do tempo. É importante lembrar que essa dinâmica varia de país para país e, à amplitude histórica, relaciona-se à política de uma nação. Divisou-se, no curso da pesquisa, o aspecto bidirecional nas Constituições brasileiras de 1967 e de 1988.

Tendo como referência principal o conceito de que a Constituição é a ideia central dos sistemas jurídicos nas democracias ocidentais articula-se o âmbito axiológico que rege, por exemplo, o sistema eleitoral e seus respectivos limites deontológicos, com base no Direito positivado nas constituições. Esses aspectos são incorporados às expectativas ideológicas dos agentes políticos, destes invocando representações simbólicas e ações, porquanto demandam pelo acesso ao poder. Com efeito, mencionados exercícios e ordens emblemáticas (simbólicas) são sujeitos a contrariar ou obedecer ao sistema de regras e princípios desses mesmos sistemas.

Nas lições de Carl Schmitt quanto à diferença entre a noção de legitimidade e a ideia de legalidade, ficaram traçadas algumas das mais importantes diferenciações teóricas entre esses dois conceitos e que, afinal, serviram para o desenvolvimento de novas teorias jurídico-políticas na diferenciação entre sistema político e sistemas jurídicos constitucionais. No contexto estrutural de funcionamento do Estado de Direito, encontra-se o respeito às cláusulas legais, que tem como substrato indispensável a dita submissão às leis, sendo essas havidas, formalmente, como resultado de um processo em que o povo participa e onde as diversas opiniões são acolhidas.

*In hoc sensu*, associa-se a legalidade à forma e a legitimidade ao conteúdo da forma. Assim expresso, talvez seja importante lembrar o legalismo como uma distorção da legalidade, já que aquele funciona como uma ideologia amparada no Estado como única fonte imediata do Direito.

A inserção das pessoas no processo político-decisório, pela via da representação eleitoral, costuma ser observada pelo viés da incapacidade de exercício direto da democracia. O comportamento dos agentes políticos durante a concorrência de acesso ao poder periga ferir princípios jurídico-políticos definidos no ordenamento jurídico eleitoral, definido constitucionalmente e por via de leis infraconstitucionais. Por essa razão, torna-se necessário compreender a relação entre poder, Direito e Constituição. Quando se reporta à configuração do Estado, cuida-se das instituições administrativas, judiciais e legislativas, como também, do próprio estatuto jurídico-político que deve ser observado pelo Estado e por seus governantes.

Arrima-se, com efeito, no princípio de que o Direito define e estrutura os limites da sociedade política, em particular, e da sociedade em geral. Decerto, não é equívoco se exprimir a ideia de que atua como neutralizador de todas as contingências, nomeadamente das colocadas pelas ações individuais, apontando, com alguma certeza, a adequação de comportamento de futuros agentes.

Se o Estado de Direito Democrático é concebível como Estado Constitucional, visto que a democracia já é percebida como um elemento essencial para a existência de uma Constituição legítima, assere-se que a regulamentação dos sistemas políticos é um dos objetos contido nesta abordagem de Direito Constitucional. Isso implica que é válido conceber o Estado Democrático de Direito como uma elisão entre o Estado Democrático e o Estado de Direito, de tal maneira que alguns autores não fazem distinção entre um e outro. De relevo é realçar, no entanto, que o Estado de Direito passa de um Estado formal a um Estado material, isto é, que as próprias regras constitucionais não são apenas letra formal, mas devem remansar como regras de fato. Por isso,

é fundamental que o poder político seja limitado pelas regras constitucionais democráticas. É nesse sentido, que se fala do “império da lei” (*Rule of Law*), querendo significar que a legalidade se sobrepõe à vontade política e governamental. Corolário evidente disto é que, no Estado Democrático de Direito, os governantes têm que obedecer à lei.

É comum encontrar referências à interdisciplinaridade do Direito em relação à Ciência Política nos manuais de Direito (Diniz, 2017; Bonavides, 2016; Canotilho, 2011; Araujo, 1994; Miranda, 1997; Menaut, 2006) e nos de Ciência Política (Bonavides, 1995; Lara, 2017; Müller, 2003; Bobbio, 2008). Não é incomum identificar o fato de que autores de Ciência Política tenham formação em Direito, como também já existem cientistas políticos com formação jurídica e obras da literatura especializada em Direito Constitucional de referência (Maltez, 2018; Bobbio, 2010; Bonavides, 2016; Schmitt, 2007; Schmitt, 2007B). Como evidenciado, há uma clara ligação entre essas duas áreas do saber. Elas juntam objeto de estudo diferente, já que a Ciência Política estuda, sobretudo, o poder e o Estado, enquanto o Direito examina tanto o ordenamento jurídico positivado como os fundamentos axiológicos e deontológicos da Ciência Jurídica como categoria. Assim, remansam evidentes as linhas de interseção desses dois ramalhos do disciplinamento científico. No entanto, essa evidência é mais gritante no Direito Constitucional que, em muitas escolas da especialidade, foi chamado Direito Político.

A estrutura democrática criada com amparo nos debates políticos e na formação das agendas dos representantes eleitos, se firma em dois princípios elementares. O primeiro deles, a eficiência, respeita ao empenho máximo dos serviços públicos responsáveis não apenas pelos próprios serviços que disponibilizam, mas, principalmente, naqueles em que o Estado deve atingir para que todos os processos e procedimentos sejam alcançados, com o mínimo desperdício de recursos humanos e materiais. Sendo eficientes, os servidores públicos tornam-se obrigados a efetuar seus procedimentos com base em diretrizes da *New Public Administration*, que se voltam para a organização de suas tarefas e lhes impõem: austeridade, moralidade, maximização dos resultados e redução de desperdícios, sem que isso diminua a qualidade dos serviços prestados ao Estado. O segundo deles é a efetividade, que se diferencia do primeiro, pois estará diretamente ligado à finalização, com sucesso, dos processos e procedimentos praticados pelos servidores e agentes públicos. Com base na efetividade, nenhum serviço há de ser abandonado, dando-se discricionariedade para o funcionalismo público atuar – mas em conformidade com as normas jurídicas e com os valores sociopolíticos e éticos da sociedade em que labora.

Desse modo, os princípios da eficiência e da efetividade estão coordenados para fazer com que as instituições estatais democráticas consigam alcançar a melhor relação de custo-benefício, de um lado, e a maximização da qualidade e da responsividade de suas tarefas, por outro. Em outro torneio comunicativo, a modernização do Estado tem por esteio a ideia de que esta pessoa jurídica de direito público passe a incorporar as dinâmicas de trabalho daquelas oriundas do setor privado. Como, entretanto, bem destacam os autores europeus e yankees o Estado não há de abandonar os princípios do bem-comum do interesse público, tanto mais estando vinculado à fiscalização interna e externa da gestão pública e, quanto à democracia, vinculado ao controle democrático pela via da responsabilização política indireta (eleições) e direta (ações judiciais). Tem-se, pois, que esses dois princípios são corolários daquilo que se atribui, em Teoria da Administração Pública, ao *compliance*: o dever de observar as regras e os princípios da ordem jurídica, os valores político-constitucionais e a ética do serviço público.

Portanto, enquanto a Política se encarrega da formação da agenda política que criará as normas que regularão os serviços públicos das diversas instituições, definindo as restrições orçamentárias e as medidas que se evidenciam mais prementes para a melhoria dos processos públicos (administrativos, judiciais e legislativos), o Direito se encarrega de fornecer o conjunto de interpretações, quer dogmáticas, quer de doutrinas inovadoras que serão utilizadas para a correta aplicação da vontade contida nas leis derivadas da agenda política. O poder político, ao afirmar-se como detentor da representatividade, concede provimento ao ordenamento jurídico com novos aparatos normativos, no mesmo passo que o saber jurídico aprovisiona o conteúdo dessas normas com o contorno de uma interpretação orientada para a completude do sistema jurídico em si e para confortar os valores e os fatos que deram origem às normas.

As constituições são textos de dupla natureza, jurídica e política. Observa-se, também, que o poder político constituído se serve do Direito positivado para manter, operacionalizar e exercer a governação. *In aliis verbis*, os ocupantes dos órgãos de poder passaram a colher legitimidade na prescrição de condutas direcionadas ao corpo social que, na Teoria Geral do Estado, representa um dos elementos constitutivos do Estado. A moderna concepção de funcionamento do aparelho governativo, ou, em outro jeito de exprimir, a composição dos poderes constituintes deriva diretamente das normas constitucionais que definem as condições para o ingresso nos órgãos de poder e a maneira de escolha daqueles que irão governar a sociedade.

O que se pretende compreender nessa relação entre Poder e Direito nos regimes democráticos é, sobretudo, a manutenção da própria democracia como elemento limitador do

poder e garantidor das normas convencionadas nas constituições. Isso quer dizer que existe uma tensão entre a democracia e o Direito Constitucional no âmbito das chamadas cláusulas pétreas que, limitando a vontade popular e a dos representantes políticos, impedem que a estrutura constitucional democrática seja perturbada pelos proveitos coletivos, partidários e dos grupos de interesse, mesmo que circunstancialmente majoritários, quando tais pressões são antagônicas em relação a essas garantias constitucionais democráticas.

Uma democracia com qualidade exige uma legitimação ampla e estável, mas, também, satisfação por parte dos cidadãos. Uma vez estabelecido um modelo democrático participativo no ordenamento jurídico vigente, torna-se necessário garantir, não apenas, o cumprimento das normas constitucionais referentes a essa participação, mas, também, a estabilidade do sistema político e do sistema eleitoral para que as regras do jogo democrático sejam plenamente aceites pelos cidadãos em geral e, ao mesmo tempo, proporcionem o acesso de grupos sociais menores que, não sendo excluídos dessa participação, opinem e tenham seus direitos garantidos perante a vontade geral. A isso se junta a necessidade imperiosa de *accountability*, o garantidor democrático do princípio da representação, evitando-se que o funcionamento formal da democracia esteja distante da realidade prática.

Considera-se, portanto, que a ideia de democracia tem, por vezes, conteúdos múltiplos, os quais obedecem a vários entendimentos quanto à legitimidade e à participação no poder. Aspecto de relevo têm relação, sem dúvida, com a separação dos poderes, levando a afirmar-se que a tensão entre Constituição e democracia é apenas aparente. Tal reflexão suscita a dúvida se os regimes democráticos têm um modelo único ou múltiplo. Exprime-se, porém, à certeza, que a democracia possui diversas traduções quanto ao entendimento relacionado à forma de vivenciar essa democracia.

As visões relacionadas à democracia são, como se sabe, múltiplas, mas é natural que se relacionem com os procedimentos e aos mecanismos para a escolha de governos. Entenda-se, porém, que a democracia não é só procedimental, mas se relaciona também, com os resultados práticos do seu exercício.

A relação entre o Poder e o Direito se dá mediante uma dinâmica própria, relativamente à criação de normas jurídicas e à limitação nos sistemas jurídicos que garantem uma estabilidade sistêmica ao ordenamento jurídico vigente, evitando rupturas e antinomias que impeçam a eficácia e a vigência do sistema jurídico como um todo. O Estado de Direito é um paradigma mínimo de subsistência do próprio Estado, visto que, ao mesmo tempo que avoca a manutenção do poder de coação, prescrevendo normas jurídicas para a sociedade, também cria

dispositivos que limitam a modificação estrutural da sociedade, por decorrência do princípio da legalidade – *rule of law*. Daqui se conclui que a ideia-mãe do *rule of law* se relaciona ao controle do poder. Nesta ideiação, o Direito controla seu exercício. Note-se que diferente é a ideia dada pela expressão *rule by law*, já que aqui o poder é não controlado e o Direito é apenas mais uma ferramenta do exercício desse poder. Por exemplo, um governo totalitário é condutível pelo *rule by law*, mas não é, sem dúvida, um regime de *rule of law*. Acrescente-se, porque elucidativo, a noção de que a expressão em inglês, na sua totalidade: *rule of law and not of men* (Governo do Direito e não dos homens).

Conforme é deduzível, na relação entre Poder e Direito, existe uma implicação mútua, que tende à continuidade da estrutura social e das instituições públicas, com vistas a garantir as variegadas concepções de democracia, fazendo com que as limitações ao poder e a proteção às regras de convivência social prescritas pelo Estado transportem estabilidade à vida social. Com esteio nesse raciocínio, convém reforçar a ideia de que a mesma concepção de democracia que garante a participação popular não há de ser usada como um mecanismo que permita ideias não democráticas e que atentem contra minorias sociais ou em desfavor do Estado, visto que a finalidade última do Direito Político é o interesse comum e a garantia de direitos para pessoas politicamente livres e iguais.

Do ponto de vista do Direito, a Ciência Política é uma área do saber que se debruça entre as relações de poder e, sob o prisma prático, lida com a práxis das instituições do Estado – basicamente, conferindo-lhe uma leitura limitada à Teoria Geral do Estado. O grande debate acerca da superação (ou não) do positivismo jurídico entra em causa na perspectiva que o jurista tem acerca da Política: para o jurista, a Política é um campo normatizado quando discutida no âmbito das atividades do Estado, da regulamentação do sistema e do processo político e das questões orientadas para os direitos da cidadania. O próprio conceito de cidadania se encontra, muitas vezes, relacionado a procedimentos formais, visto que os manuais jurídicos costumam apontar para os direitos ao voto, ao referendo, ao plebiscito e outros mecanismos de participação como derivados de um suposto contrato social que faria parte das constituições. O Estado, por sua vez, é concebido pela doutrina jurídica como pessoa jurídica de Direito Público, que contrai obrigações no âmbito internacional com outros países, pela via dos tratados, e no âmbito interno, também, possui obrigações jurídicas, por força da Constituição (escrita ou não) e do ordenamento jurídico vigente.

Neste ponto, é ressaltado que os estudos jurídicos e políticos tiveram início pela análise do Estado e da Sociedade com seus diversos elementos. Por isso, não é de se estranhar que a

grande ligação entre Direito e Ciência Política suceda o Direito Constitucional e a Teoria Geral do Estado (Dantas, 2013), como se observa tanto nos estudos de Hans Kelsen (1998; 2003) como no de Miguel Reale (2003). A Ciência Política, nos últimos anos, auferiu cada vez maior autonomia científica, erigindo objetos próprios e metodologias específicas, e se ligou a outras disciplinas, como à Economia, à Sociologia, à Antropologia e ao próprio Direito (Soares, 2005). Sua análise passou a ser mais fina e a debruçar-se sobre objetos de estudo mais específicos. Também no Direito, todavia, houve uma evolução, tendo sido mais detalhado o estudo do ordenamento jurídico com o aumento da criação de leis e regulamentos, e até de sentenças judiciais, que passaram a abordar aquilo que autores como Arnaldo Vasconcelos (2006) chamam de “Teoria multidimensional do Direito” (fatos, valores, normas, legitimidade e efetividade). Isso é bem tangível, por exemplo, no Brasil pós-Constituição de 1988, onde o Poder Judiciário experimentou amplo espaço de intervenção (Carvalho, 2009). Toma-se como certo, porém, que há muito a ganhar com a complementaridade entre as abordagens jurídica e política. Note-se, como exemplo, que um trabalho jurídico que procure analisar as formalidades das emendas constitucionais não há de ficar restrito às questões formais, mas sim procura identificar os *leitmotive* dos intervenientes. Ademais, com esteio nos ensinamentos de Paulo Bonavides (Bonavides, 1995), postula-se a importância de um estudo interdisciplinar entre juristas e politólogos, haja vista que o autor refere a ascendência comum das duas disciplinas do pensamento humano. Isto quer dizer que, no caso do Direito Constitucional, os distintos agentes políticos agem dentro ou fora daquilo que se concebem como formalmente válido e, em casos legalmente defensáveis, para atingir seus objetivos políticos, modificando o próprio ordenamento jurídico para legitimar seus interesses, mesmo que esses não fossem anteriormente amparados pela legislação, tampouco pela cultura política.

A boa governação não está sedimentada no sistema político representativo, mas, também e sobretudo, na eficiência do Judiciário, para que a compliance (respeito às normas e aos valores políticos e sociais) seja preservada. Essa nova abordagem constitucionalista é apontada no trabalho de Ângela Oliveira (2016), para quem aos princípios da independência, do devido processo legal, do juiz natural e da imparcialidade foram adicionados os da accountability (responsabilização), da transparência e da eficiência. No tocante às demandas, sem que se avance em diversificação de tipos processuais, assere-se que elas também estão associadas a outras searas conflituais, que não sejam aquelas especificamente relacionadas ao conteúdo dos direitos político-democráticos (direito material). É válido direcionar esta análise para os conflitos específicos sobre os procedimentos político-democráticos (direito formal),

sobretudo quando eles são arguidos na esfera judicial, por meio das ações expressas perante a Justiça Eleitoral.

Diga-se, acerca da interferência do Judiciário em questões políticas, que há um claro distúrbio na condução dos processos eleitorais quando o processo judicial é utilizado como arma política para impedir o acesso à competição eleitoral por partidos políticos e outras organizações sociais e institucionais. A esse fenômeno é atribuída a designação de *lawfare*, que, conforme já referido, traduz-se na utilização dos mecanismos legais disponíveis com a elaboração de artifícios baseados em interpretações equivocadas sobre o alcance das normas jurídicas, ou em desrespeito a princípios gerais do Direito material e/ou processual, isto é, tratar-se de manipular os procedimentos legais para perseguir o inimigo político. Exprime-se, com efeito, que o *lawfare* se configura pela utilização de manobras jurídico-legais como substituto de um poder mais *hard*. Em outras palavras, no lugar de tomar-se o poder pela força, utiliza-se a força do Direito. Mesmo quando se observa a atuação dos tribunais administrativos, vê-se que, muitas vezes, as decisões tomadas por tais órgãos decisórios são contrárias não apenas aos valores constitucionais, mas até às regras explícitas contidas nas constituições, o que força os particulares a procurarem o Poder Judiciário para revalidar a ordem jurídica turbada.

Isso significa que, por exemplo, no tocante aos processos eleitorais dos regimes democráticos, quando as normas jurídicas são violadas – quer pela manipulação processual, quer pelo desrespeito ao ordenamento jurídico vigente – há o declínio da eficiência e da efetividade da participação democrática e da representatividade. Para o momento, fica a reflexão quanto à interferência irregular e ilegal acerca dos procedimentos praticados, tanto no patim judicial quanto no plano administrativo, que visam a obstar a perfeita aplicação dos princípios democráticos que dão contorno ao funcionamento dos sistemas e dos processos eleitorais.

O futuro das relações entre Direito e Ciência Política tem duas vertentes fundamentais: a) sobressai a necessidade cada vez maior das abordagens multidisciplinares, interdisciplinares e transdisciplinares em um mundo globalizado, onde os saberes se seccionam e as respostas procuradas são de diversos âmbitos disciplinares; e b) relaciona-se com a própria história das disciplinas de Direito e Ciência Política, que, partindo de uma epistemologia comum, foram afastando seus objetos de estudo, mas continuaram com um grande substrato comum. Assim, com uma certa naturalidade, as duas ciências, facilmente, são capazes de conceder contribuições importantes entre si. Esta reaproximação entre Direito e Política traz, inevitavelmente, riscos como a judicialização da Política e a politização da Justiça que são

exemplos daquilo ao que se deverá prestar a devida atenção teórica e proceder à investigação das práticas. Expressa aproximação, no entanto, significa enormes benefícios à compreensão dos fenômenos observados nas sociedades e no estudo dos regimes constitucionais.

A interseção dos elementos jurídicos e políticos nas Constituições é essencial para a formação de um determinado tipo de regime político. Essa interseção é complexa e multifacetada, e as Constituições são documentos-chave que estabelecem a infraestrutura de Governo e as regras que regem a vida política de uma nação. Tais elementos cruzam-se de maneiras diversas, de que se destacam as seguintes:

- a) **Princípios e valores fundamentais:** as constituições frequentemente incorporam princípios e valores fundamentais que estabelecem a ideologia subjacente do regime político, como é exemplo uma constituição enfatizar a democracia, a justiça social, a igualdade, a liberdade ou outros princípios políticos que moldarão o sistema.
- b) **Divisão de Poderes:** a maioria das constituições estabelece a separação de poderes entre os ramos do Governo, como os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Essa divisão é projetada para evitar concentrações excessivas de poder e promover o equilíbrio político.
- c) **Direitos e liberdades individuais:** as constituições geralmente garantem direitos e liberdades individuais, como liberdade de expressão, liberdade de religião e proteção contra tratamento injusto. Essas disposições ajudam a definir o grau de proteção dos direitos das pessoas dentro do regime.
- d) **Sistema eleitoral e participação cidadã:** as constituições frequentemente detalham as regras para as eleições, incluindo a estrutura do sistema eleitoral, os requisitos para os candidatos e os procedimentos de votação. Isso influencia diretamente o modo como as pessoas participam do processo político.
- e) **Órgãos de Governo e respectivas funções:** as constituições especificam a criação e as funções dos órgãos de Governo, como o Parlamento, o Presidente e o Judiciário. Isso determina como o Governo é estruturado e de que modo as decisões políticas são tomadas.
- f) **Mecanismos de alteração constitucional:** as constituições geralmente estabelecem procedimentos para emendar o próprio texto. Isso reflete a estabilidade ou a flexibilidade do regime político, dependendo de quão fácil ou difícil é alterar a constituição.

- g) Cláusulas de supremacia e controle de constitucionalidade: muitas constituições incluem cláusulas que estabelecem a supremacia da constituição sobre outras leis e autorizam tribunais a revisar a constitucionalidade das leis e das ações governamentais. Isso garante que o regime político esteja alinhado aos princípios e valores estabelecidos na constituição.

Exprime-se, em resumo, que os elementos jurídicos e políticos nas constituições se cruzam de maneira complexa para criar um determinado tipo de regime político, estabelecendo sua estrutura, seus princípios, seus valores e suas regras fundamentais.

A análise comparativa das Constituições, objeto deste estudo, evidencia o papel preponderante da dinâmica política na conformação dos projetos constitucionais, com a política emergindo como fator determinante na definição dos arranjos institucionais. Enquanto a Constituição de 1967 reflete uma imposição de matizes ideológicas autoritárias e antidemocráticas, a Constituição de 1988 é erigida como tentativa de estabelecimento de um arcabouço constitucional mais abrangente e democrático. O embate entre diversas visões políticas e ideológicas figura como elemento decisivo na elaboração das constituições e exerce influência direta na configuração dos sistemas institucionais.

O entrelaçamento entre Direito e política nas Constituições de 1967/1969 e de 1988 se manifesta de maneiras divergentes. Na primeira, observa-se uma significativa intervenção política na concepção do texto constitucional, orientada à concentração de poder no Executivo e à restrição das liberdades individuais. Por contraste, na segunda, derivada de um processo democrático, observa-se uma tentativa de estabelecimento de um arcabouço institucional voltado à garantia dos direitos individuais e à promoção da participação popular, almejando suplantar os retrocessos autoritários do período precedente. Assentada nesse contexto, a preservação da democracia reside na habilidade do sistema político em promover a participação cidadã, salvaguardar os direitos fundamentais e manter o equilíbrio entre os poderes instituídos.

É consabido que em momentos de crise líderes autoritários frequentemente recorrem à retórica do imperativo majoritário para legitimar medidas que minam os contrapesos democráticos e ampliam a esfera de influência do Executivo. Essa estratégia foi evidenciada na Constituição de 1967, durante o regime militar, bem como em momentos de transição democrática, nos quais líderes políticos se valeram de crises para consolidar seu poder e corroer as instituições democráticas.

Ao longo do período histórico estudado, observou-se líderes autoritários justificando a supressão dos contrapesos democráticos sob o pretexto de crises e da necessidade de manter a

ordem e a segurança. Essa tática foi empregada tanto no contexto do regime militar, como forma de legitimar medidas repressivas, quanto em períodos democráticos subsequentes à promulgação da Constituição de 1988, quando líderes populistas buscaram concentrar o poder em detrimento dos princípios democráticos.

Identifica-se, de fato, um padrão de estratégias interrelacionadas entre ditadura e democracia, compreendendo a politização ou militarização das instituições, a disputa narrativa, a expansão das prerrogativas do Executivo, a corrupção dos processos eleitorais, a judicialização da política e o incentivo à violência. Tais estratégias foram empregadas tanto durante o regime militar, aqui com grande expressão, com vistas a manter o controle autoritário, quanto em contextos democráticos, como tentativas de subverter a ordem institucional e consolidar o poder.

É alarmante a tendência de retrocesso democrático e a degradação dos mecanismos de freios e contrapesos institucionais, especialmente em momentos de crise política. Essa deriva pode culminar no enfraquecimento das garantias constitucionais e na consolidação de um Estado autoritário ou em processo de militarização.

A pesquisa comparativa das Constituições em tela possibilita a compreensão de como o tempo político moldou as estruturas de poder e os desenhos institucionais, refletindo avanços e recuos nas liberdades democráticas. Essa abordagem propicia uma análise crítica da conjuntura histórica, política e normativa, identificando tanto os mecanismos de preservação quanto as ameaças à democracia. Tal análise é crucial para a compreensão do funcionamento dos sistemas políticos e institucionais, bem como para o fortalecimento dos princípios democráticos e a proteção dos direitos individuais.

Ademais, a análise comparativa das Constituições permite contextualizá-las nos períodos históricos e políticos nos quais foram promulgadas, identificando eventos, movimentos sociais, crises e transformações políticas que as influenciaram. Através da análise das disposições constitucionais relativas a aspectos como os direitos individuais, a separação de poderes, a participação popular e as garantias institucionais, é possível identificar tanto os avanços quanto os retrocessos em termos de proteção das liberdades democráticas. O estudo das emendas constitucionais e dos debates políticos permite observar como as estruturas de poder e os sistemas institucionais foram moldados e modificados ao longo do tempo, contribuindo para a compreensão das dinâmicas políticas e das disputas pelo poder que podem impactar a estabilidade democrática. Por fim, com base na análise comparativa das Constituições pretéritas, é possível antecipar tendências futuras e possíveis desafios e ameaças

à democracia, orientando a formulação de políticas públicas e estratégias para fortalecer as instituições democráticas e proteger os direitos fundamentais.

O estudo interdisciplinar entre Direito e ciência política é imprescindível para compreender os processos de formação e transformação das instituições democráticas. A análise sistemática dos casos permite identificar os conflitos inerentes ao sistema político e as possíveis soluções para fortalecer os sistemas democráticos e garantir a estabilidade institucional. A interdisciplinaridade entre Direito e ciência política oferece uma compreensão abrangente dos desafios enfrentados pelas democracias modernas, permitindo identificar como as estruturas institucionais podem ser utilizadas ou deturpadas por diferentes atores políticos para alcançar seus objetivos. Em suma, compreendendo as complexidades das interações entre direito e política é possível propor soluções mais eficazes para os desafios enfrentados pelas democracias, fortalecendo os sistemas de freios e contrapesos, promovendo a transparência e a responsabilização e incentivando a participação cívica.

Para salvaguardar as constituições e fortalecer o desenho institucional democrático, é imperativo fomentar a participação cívica, resguardar os direitos fundamentais, fortalecer os mecanismos de escrutínio e vigilância e zelar pela independência e imparcialidade das instituições democráticas. Tal desiderato demanda uma colaboração sinérgica entre a sociedade civil, as instituições democráticas e os órgãos de controle, visando à preservação dos princípios democráticos e ao impedimento de qualquer retrocesso autoritário.

Uma variedade de dispositivos destinados à proteção constitucional e à edificação de um desenho institucional harmonizado e cooperativo pode e deve ser instaurada e aprimorada. Por exemplo: a) a implementação de programas educacionais direcionados à disseminação dos princípios democráticos, dos direitos civis e das obrigações cívicas dos indivíduos, sob a premissa de que uma sociedade esclarecida e engajada representa um fundamento inquestionável para a preservação e o fortalecimento da democracia; b) o apoio e o fortalecimento de organizações da sociedade civil, tais como grupos de defesa dos direitos humanos, organizações não governamentais e movimentos sociais, os quais desempenham papel crucial na proteção dos direitos de todos os estratos sociais; c) a garantia da transparência nos procedimentos governamentais e do acesso público à informação, englobando a divulgação de dados governamentais, os registros públicos e as informações referentes a decisões políticas e administrativas; d) a salvaguarda da independência, da imparcialidade e da eficiência do sistema judicial, garantindo sua função como contrapeso efetivo aos poderes Executivo e Legislativo, o que demanda a nomeação de magistrados devidamente qualificados e o respeito

à autonomia do Judiciário; e) a garantia da integridade e da transparência dos processos eleitorais – fundamentais para a legitimidade do regime democrático – por meio do fortalecimento das instituições responsáveis pela organização e supervisão das eleições, assim como o combate à fraude e à manipulação política; f) a proteção dos direitos das minorias, elemento fundamental para uma democracia inclusiva e pluralista, mediante a implementação de políticas antidiscriminatórias e o estímulo à igualdade de oportunidades para todos os estratos sociais; e g) a garantia de que todas as instituições, incluindo o governo e o setor privado, estejam sujeitas ao *rule of law* e às mesmas normas e regulamentos, contemplando o respeito aos princípios da legalidade, da igualdade perante a lei e do devido processo legal. Em síntese, a realização desse desiderato reside no Estado de Direito como bastião essencial à preservação e à consolidação da democracia.

As Constituições modernas, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, têm uma dimensão política significativa. Elas não se limitam apenas à organização do Estado, mas também enunciam princípios de legitimação do poder e têm influência abrangente na sociedade. Ressalta-se, ainda, que a relação entre Constituição e Política não há de ser entendida apenas sob uma perspectiva jurídica, pois a Política desempenha papel fundamental na manutenção dos fundamentos constitucionais. A democracia, por exemplo, não é redutível a um princípio constitucional, mas deve ser entendida como um *continuum* de participação do povo na vida política.

Nenhuma Constituição é, apenas, um documento normativo, mas também o é político, e sua compreensão exige a consideração das realidades políticas e sociais em que está inserida. Na expressão de Dieter Grimm (2006), a Constituição é, simultaneamente, resultante e determinante da política.

## REFERÊNCIAS

- ABDALLA, Igor. Novos liberalismos e a Grande Recessão: princípios para uma política externa crítica. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, n. 50, p. 107-123, jun. 2014.
- ACOSTA, Andrés M. **Informal coalitions and policymaking in Latin America: Ecuador in comparative perspective**. London: Routledge, 2009.
- ACUÑA, C.; SMULOVITZ, C. ¿Ni olvido ni perdón? Derechos humanos y tensiones cívico-militares en la transición argentina. Buenos Aires: CEDES, 1991.
- AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004.
- AGRA, Walber de Moura. A política econômica como instrumento para realização da Constituição Econômica. **Revista Fórum de Direito Financeiro Econômico**, Belo Horizonte, p. 161-184, 2019.
- AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- AGRA, Walber de Moura. **Republicanismo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.
- ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil (1964-1984)**. Petrópolis: Vozes, 1964.
- AMES, Barry. Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the brazilian Congress. **The Journal of Politics**, v. 57, n. 2, p. 324-343, 1995.
- AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados**, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.
- ANTOLIN-DIAZ, Juan; DRECHSEL, Thomas; PETRELLA, Ivan. Tracking the slowdown. **Review of Economics and Statistics**, p. 343-356, 2017.
- AQUINO, Tommaso. **Commenti a Boezio: Super Boetium de Trinitate / Expositio Libri Boetii de Ebdomadibus**. Tradução de Pasquale Porro. Milano: Rusconi, 1997.
- ARANTES, Paulo Eduardo. 1964, o ano que não terminou. *In*: TELES, Edson e SAFATLE, Vladimir (Org.) **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2010.
- ARANTES, R. A. **As constituições do Brasil: história e constitucionalismo**. São Paulo: Atlas, 2007.
- ARATO, Andrew. **Post sovereign constitutional making: learning and legitimacy**. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- ARAÚJO, Clara. As mulheres e o poder político: desafios para a democracia nas próximas décadas. *In*: BARSTED, Leila Linhares; PITANGUY, Jacqueline. (Org.) **O progresso das mulheres no Brasil 2003 – 2010**. Rio de Janeiro: CEPIA; Brasília: ONU Mulheres, 2011.

AGUIAR, Osmar de Oliveira. O processo decisório no Congresso Nacional: percepção da interação entre regras formais e informais por meio de estudos de caso. *In: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA*, 8, Lima, Peru. **ALACIP**, Lima, Peru, jul. 2015. Disponível em: <https://alacip.org/cong15/ipc-aguiar8c.pdf>. Acesso em: 7 maio 2024.

ARAÚJO, Fernando. **Adam Smith: o conceito mecanicista de liberdade**. Coimbra: Almedina, 2001.

ARAUJO, J. A. E. **La Constitución como proceso y la desobediencia civil**. Madrid: Trotta, 1994.

ARBOLEDA, Fernando León Tamayo. Autoritarismo y liberalismo: una mirada a partir de la obra de Florentino González a la ideología liberal en Colombia en el siglo XIX. **Estudios Políticos**, Antioquia, v. 51, p. 106-127, 2017.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1999.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

ARENDT, Hannah. **Sobre a natureza do totalitarismo: uma tentativa de compreensão**. São Paulo: Companhia das Letras; Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

ARINOS, Afonso. **Direito constitucional: teoria da constituição**. Brasília: Cedit, 1976.

ARISTÓTELES. **Poética; Organon; Política; Constituição de Atenas**. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

ARRETCHE, Marta. Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.

ARRIGHI, G.; COMAROFF, John; COMAROFF, Jean. Law and disorder in the postcolony. **American Journal of Sociology**, v. 114, n. 2, p. 562-564, set. 2008.

ARTURI, Carlos. O debate teórico sobre a mudança de regime político: o caso do Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 17, p. 11-31, nov. 2001.

ASHBY, W. R. Requisite variety and its implications for the control of complex systems. **Cybernetica**, v. 1, n. 2, p. 83-99, 1958. Disponível em: <http://pcp.vub.ac.be/books/AshbyReqVar.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2024.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton. Two faces of power. **The American Political Science Review**, v. 56, n. 4, p. 947-952, dez. 1962. Disponível em: <http://www.columbia.edu/itc/sipa/U6800/readings-sm/bachrach.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2024.

BAQUERO, M. Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 2, p. 380-413, 2008.

BARBOSA, Manuel Gonçalves. Educação e democracia: o desafio populista. **Revista Educación, Política y Sociedad**, 2022, v. 7, n. 2, p. 274-298, 2022. Disponível em: <https://revistas.uam.es/rep/article/view/14720/14819>. Acesso em: 17 abr. 2024.

BARCELOS, O. O comportamento humano no pensamento institucionalista – uma breve discussão. **Século XXI**, Santa Maria, v. 1, n. 1, p. 44-63, 2011.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. A Constituição brasileira de 1988: uma introdução. *In*: MARTINS, Ives Granda da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coord.). **Tratado de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. V. 1.

BARROSO, Luis Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 12, n. 96, p. 3-41, fev./maio 2010.

BARSTED, Leila Linhares; GARCEZ, Elisabeth. A legislação civil sobre família no Brasil. *In*: BARSTED, Leila Linhares; HERMANN, Jacqueline (Coord.). **As mulheres e os direitos civis**. Rio de Janeiro: Cepia, 1999. Disponível em: <https://cepia.org.br/wp-content/uploads/2017/11/V.3-Os-Direitos-Civis-das-mulheres-1999.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2024.

BASLEZ, Marie-Françoise. **L'étranger dans la Grèce Antique**. Paris: Les Belles Lettres, 1984.

BASTOS, Celso Ribeiro. A Constituição de 1988. *In*: D'ÁVILA, Luis Felipe Chaves (Org.). **As constituições brasileiras: análise histórica e propostas de mudanças**. São Paulo: Brasiliense, 1993. p. 83-93.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

BASTOS, M. D. S. Constituição Federal: o estatuto jurídico-político. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, v. 19, n. 1, p. 139-143, 2012.

BEARD, Mary. **Mulheres e poder: um manifesto**. Lisboa: Bertrand, 2018.

BEAUD, Olivier. La notion d'État. **Archives de Philosophie du Droit**, p. 119-141, 1990.

BEDÊ JUNIOR, Américo. Constitucionalismo sob a ditadura militar de 64 a 85. **Revista de Informação Legislativa**, v. 50, n. 197, p. 161-174, jan./mar. Brasília: Editora do Senado Federal, 2013.

BEDRITICHUK, R. R. Efeitos Políticos da Inclusão das Comissões Mistas no Processo de Apreciação das Medidas Provisórias. **Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, Brasília, v. 10, p. 45-66, 2017.

BENTLEY, A. **The process of Government: a study of social pressures**. Chicago: Chicago Press, 1908. *E-book*.

BERCOVICI, G. A questão agrária na Era Vargas (1930-1964). **História do Direito**, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 176-218, jul./dez. 2020.

BERCOVICI, G. Constituição e política: uma relação difícil. **Revista Lua Nova**, São Paulo, v. 61, p. 5-24, 2004.

BERCOVICI, Gilberto. **Entre o Estado total e o Estado social**: atualidade do debate sobre Direito, Estado e Economia na República de Weimar. 2003. Tese (Docência-Livre em Direito Econômico) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

BERLIN, Isaiah. **Four essays on liberty**. Oxford: Oxford University Press, 1969.

BETH, L. P. The Supreme Court and the future of judicial review. **Political Science Quarterly**, v. 76, n. 1, p. 11-23, 1961.

BIELSCHOWSKY, Raoni. O Poder Judiciário na doutrina da separação dos poderes. Um comparativo entre a ordem brasileira e a ordem portuguesa. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 195, p. 268-290, jul./set. 2012.

BILHIM, J. A. D. F. Políticas públicas e agenda política. **Revista de Ciências Sociais e Políticas**, n. 2, p. 99-122, 2008.

BILHIM, J. A. D. F. Governança e inovação nas autarquias locais. CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 12, 2007, Santo Domingo. **Atas [...]** Santo Domingo: CLAD, 2007. p. 1-10.

BILHIM, J. A. D. F. **Teoria organizacional**: estruturas e pessoas. 7. ed. Lisboa: Edições ISCSP, 2013.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOBBIO, Norberto. **Direito e poder**. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1993.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2006a.

BOBBIO, Norberto. **Né com Marx né contro Marx**. Roma: Riuniti, 1997.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2006b.

BOBBIO, Norberto. **Política e cultura**. [S.l.]: Einaudi, 1995.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral do Direito**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

BOOTH, Wayne C.; COLOMB, Joseph M. Williams; BIZUP, Joseph; FITZGERALD, William T. **The craft of research**. 4. ed. Chicago: University of Chicago Press, 2016.

BORÓN, A. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. *In*: SADER, E; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. p. 63-118.

BOSI, Alfredo. **Dialética da colonização**. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

BOURDIEU, Pierre. La fuerza del derecho: elementos para una sociología del campo jurídico. *In*: VÁRIOS. **Poder, derecho y clases sociales**. Bilbao: Editorial Desclee de Brouwer, 2001. p. 165-233. *E-book*.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

BRAGA, S. P.; CARISTINA, J. E. A. (Re)pensando a eficiência da Justiça: um olhar sobre as fragilidades e as perspectivas do operador do Direito. *In*: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 21, 2012, Uberlândia. **Anais [...]** Uberlândia: Publica Direito, 2012. p. 1-23.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

BRASIL. Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 9 abr. 1964. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-01-64.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-01-64.htm). Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Ato Institucional nº 10, de 16 de maio de 1969. Dispõe sobre a aplicação de penas acessórias em virtude de cassação de mandatos eletivos ou de suspensão de direitos políticos, com fundamento em Atos Institucionais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 maio 1969a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-10-69.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-10-69.htm). Acesso em: 25 abr. 2024.

BRASIL. Ato Institucional nº 11, de 14 de agosto de 1969. Fixa data das eleições para Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores, estabelece normas para a coincidência de mandatos no âmbito municipal, extingue a justiça de paz eletiva, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 ago. 1969b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-11-69.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-11-69.htm). Acesso em: 25 abr. 2024.

BRASIL. Ato Institucional nº 12, de 1º de setembro de 1969. Dispõe sobre o exercício temporário das funções de Presidente da República pelos Ministros da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, enquanto durar o impedimento, por motivo de saúde, do Marechal Arthur da Costa e Silva, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 1 set. 1969c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-12-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-12-69.htm). Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Ato Institucional nº 13, de 5 de setembro de 1969. Institui a pena de banimento do Território Nacional para o brasileiro que se tornar inconveniente, nocivo ou perigoso à Segurança Nacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 set. 1969d. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-13-69.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-13-69.htm). Acesso em: 25 abr. 2024.

BRASIL. Ato Institucional nº 14, de 5 de setembro de 1969. Dá nova redação ao parágrafo 11 do artigo 150 da Constituição do Brasil, acrescentando que não haverá pena de morte, de prisão perpétua, de banimento ou confisco, salvo nos casos de guerra externa, psicológica adversa, ou revolucionária ou subversiva nos termos que a lei determinar - esta disporá, também, sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de cargo, função ou emprego na administração pública direta ou indireta. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 set. 1969e. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-14-69.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-14-69.htm). Acesso em: 25 abr. 2024.

BRASIL. Ato Institucional nº 15, de 11 de setembro de 1969. Altera o art. 1º do Ato Institucional nº 11, de 14 de agosto de 1969, que fixa a data das eleições para Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 set. 1969f. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-15-69.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-15-69.htm). Acesso em: 25 abr. 2024.

BRASIL. Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro de 1969. Declara a vacância dos cargos e fixa data para eleições e posse de Presidente e Vice-Presidente da República, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 out. 1969g. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-16-69.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-16-69.htm). Acesso em: 25 abr. 2024.

BRASIL. Ato Institucional nº 17, de 14 de outubro de 1969. Autoriza o Presidente da República a transferir para reserva, por período determinado, os militares que hajam atentado ou venham a atentar contra a coesão das Forças Armadas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 out. 1969h. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-17-69.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-17-69.htm). Acesso em: 25 abr. 2024.

BRASIL. Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965. Mantem a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 out. 1965a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-02-65.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm). Acesso em: 25 abr. 2024.

BRASIL. Ato Institucional nº 3, de 5 De Fevereiro De 1966. Fixa datas para as eleições de 1966, dispõe sobre as eleições indiretas e nomeação de Prefeitos das Capitais dos Estados e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 abr. 1966a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-03-66.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-03-66.htm). Acesso em: 25 abr. 2024.

BRASIL. Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966. Convoca o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, para discursão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 dez. 1966b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-04-66.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-04-66.htm). Acesso em: 25 abr. 2024.

BRASIL. Ato institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 dez. 1968. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-05-68.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm). Acesso em: 25 abr. 2024.

BRASIL. Ato Institucional nº 6, de 1º de fevereiro de 1969. Altera a composição e competência do Supremo Tribunal Federal, amplia disposição do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968 e ratifica as emendas constitucionais feitas por Atos Complementares. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 fev. 1969i. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-06-69.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-06-69.htm). Acesso em: 25 abr. 2024.

BRASIL. Ato Institucional nº 7, de 26 de fevereiro de 1969. Dispõe sobre subsídios de custo de deputados estaduais; sessões extraordinárias renumeradas das Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais; remuneração de vereadores; contagem de tempo de serviço de mandato eletivo; eleições parciais para cargos executivos ou legislativos da União, dos Estados, dos Territórios e dos Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 fev. 1969j. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-07-69.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-07-69.htm). Acesso em: 25 abr. 2024.

BRASIL. Ato Institucional nº 8, de 2 de abril de 1969. Atribui competência ao Poder Executivo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de população superior a duzentos mil habitantes, para realizar, por decreto, a respectiva reforma administrativa, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 abr. 1969k. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-08-69.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-08-69.htm). Acesso em: 25 abr. 2024.

BRASIL. Ato Institucional nº 9, de 25 de abril de 1969. Dá nova redação aos parágrafos 1º e 5º e revoga o parágrafo 11 do artigo 157 da Constituição Federal, de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 abr. 1969l. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-09-69.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-09-69.htm). Acesso em: 25 abr. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Secretaria-Geral da Mesa. Parecer. Interpretação do art. 142 da Constituição Federal. Papel das Forças Armadas num Estado Democrático de Direito. Princípio constitucional da separação de Poderes e seu significado no equacionamento de conflitos entre as autoridades máximas da República. A ideia de “intervenção militar constitucional”: sua inadequação e inviabilidade à luz do ordenamento constitucional brasileiro. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 3 jun. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/midias/file/2020/06/parecer.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Assembléia Nacional Constituinte de 1988. “Discurso do Presidente da Assembleia Nacional Constituinte na promulgação do respectivo Regimento

Interno em 24/03/1987”. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, Brasília, ano 1, n. 33, 25 mar. 1987a.

BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Imperio do Brazil. **Coleção de Leis do Império do Brasil**, Rio de Janeiro, v. 1, 1824. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 28 abr. 2024.

BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 28 abr. 2024.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 28 abr. 2024.

BRASIL. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 28 abr. 2024.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 19 set. 1946. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 jan. 1967a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Constituições brasileiras de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967-1969 e 1988**. Coleção Constituições brasileiras. 7 Tomos. Brasília: COEDIT, 2001.

BRASIL. Decreto-lei nº 314, de 13 de março de 1967. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 mar. 1967b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/del0314.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0314.htm). Acesso em: 28 abr. 2024.

BRASIL. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Resolução nº 2/1987. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987b. V. 330.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 out. 1969m. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 11, de 1978. Altera dispositivos da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 out. 1979a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1970-1979/emendaconstitucional-11-13-outubro-1978-366947-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 25 abr. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 15, de 19 de novembro de 1980. Restabelece o sistema de voto direto nas eleições para Governador de Estado e para Senador da República. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 nov. 1980. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc15-80.htm#:~:text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%2015%2C%20DE%2019%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201980.&text=Restabelece%20o%20sistema%20de%20voto,A](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc15-80.htm#:~:text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%2015%2C%20DE%2019%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201980.&text=Restabelece%20o%20sistema%20de%20voto,A) rt. Acesso em: 5 maio 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 16, de 26 de novembro de 1965. Altera dispositivos constitucionais referentes ao Poder Judiciário. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 dez. 1965b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc16-65.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc16-65.htm). Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993. Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 mar. 1993a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc03.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc03.htm). Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 ago. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm). Acesso em: 23 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.197, de 1º de setembro de 2021. Acrescenta o Título XII na Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), relativo aos crimes contra o Estado Democrático de Direito; e revoga a Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983 (Lei de Segurança Nacional), e dispositivo do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 set. 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14197.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14197.htm). Acesso em: 23 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 6.515, de 26 de dezembro de 1977. Regula os casos de dissolução da sociedade conjugal e do casamento, seus efeitos e respectivos processos, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 dez. 1977. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16515.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16515.htm). Acesso em: 23 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979. Concede anistia e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 ago. 1979b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16683.htm#:~:text=LEI%20No%206.683%2C%20DE%2028%20DE%20AGOSTO%20DE%201979.&text=Concede%20anistia%20e%20dá%20outras%20providências](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16683.htm#:~:text=LEI%20No%206.683%2C%20DE%2028%20DE%20AGOSTO%20DE%201979.&text=Concede%20anistia%20e%20dá%20outras%20providências). Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979. Modifica dispositivos da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), nos termos do artigo 152 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978; dispõe sobre preceitos do Decreto-lei nº 1.541, de 14 de abril de 1977, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 dez. 1979c. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/16767.htm#:~:text=L6767&text=Modifica%20dispositivos%20da%20Lei%20nº,1977%2C%20e%20dá%20outras%20providências](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/16767.htm#:~:text=L6767&text=Modifica%20dispositivos%20da%20Lei%20nº,1977%2C%20e%20dá%20outras%20providências). Acesso em: 28 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 dez. 1983. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17170.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17170.htm). Acesso em: 23 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 set. 1995. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19096.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm). Acesso em: 28 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 nov. 1999a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19868.htm#:~:text=LEI%20No%209.868%2C%20DE%2010%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201999.&text=Dispõe%20sobre%20o%20processo%20e,perante%20o%20Supremo%20Tribunal%20Federal](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm#:~:text=LEI%20No%209.868%2C%20DE%2010%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201999.&text=Dispõe%20sobre%20o%20processo%20e,perante%20o%20Supremo%20Tribunal%20Federal). Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 dez. 1999b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19882.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm). Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Lei Saraiva. *In*: BRASIL. **Lei, decretos e modelos relativos à última reforma eleitoral**. Imprensa: Rio de Janeiro, 1881. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/227300>. Acesso em: 28 abr. 2024.

BRASIL. Plebiscito – 1993. **Justiça Eleitoral**, Brasília, 1993b. Disponível em: [https://www.justicaeleitoral.jus.br/++theme++justica\\_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993/@@download/file/plebiscito-de-1993.pdf](https://www.justicaeleitoral.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993/@@download/file/plebiscito-de-1993.pdf). Acesso em: 25 abr. 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Getúlio Vargas: o estadista, a nação e a democracia. Texto para discussão nº 191 da EESP/FGV. **FGV**, São Paulo, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Pactos políticos**: do populismo à redemocratização. São Paulo: Brasiliense, 1985.

BRINKS, Daniel. Informal institutions and the rule of law: the judicial response to State killings. **Comparative Politics**, n. 1, p. 1-19, 2003.

BRINKS, Daniel. The rule of non (law): prosecuting police killings in Brazil and Argentina. *In*: HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven (Org.). **Informal institutions and Democracy**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2006.

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo**: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.

BROWN, Wendy. Neoliberalism's scorpion tail. *In*: CALLISON, William; MANFREDI, Zachary (Ed.). **Market rule and political rupture**. Nova York: Fordham University Press, 2020.

BUENO, Newton Paulo. Possíveis contribuições da nova economia institucional à pesquisa em história econômica brasileira: uma releitura das três obras clássicas sobre o período colonial. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 34, n. 4, p. 777-804, out./dez. 2004.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010.

BUNCE, V. J.; WOLCHIK, S. L. Defeating authoritarian leaders in postcommunist countries. **Foreign Affairs**, 2011.

BURDEAU, Georges. **Le libéralisme**. Paris: Seuil, 1979.

BURDEAU, Georges. **O liberalismo**. Lisboa: Publicações Europa-América, 2001.

BURKE, E. **Sobre a revolução na França**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2012.

CABRAL NETO, Antônio. Democracia: velhas e novas Controvérsias. **Estudos de Psicologia**, v. 2, n. 2, p. 287-312, 1997.

CAMBI, E. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo**: direitos fundamentais, políticas públicas e o protagonismo judiciário. São Paulo: Almedina, 2016.

CAMPANHOLE, H. L. **Constituições do Brasil**. São Paulo, Atlas, 1999.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **O Direito na sociedade complexa**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

CAMPOS, Francisco. **O Estado Nacional**: sua estrutura, seu conteúdo ideológico. Brasília: Senado Federal, 2001.

CANOTILHO, J. J. G. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CANOTILHO, J. J. G. Nota de abertura. *In*: CANOTILHO, J. J. G. *et al.* (Org.). **A prova do tempo: 40 anos de Constituição**. Lisboa: Assembleia da República, 2016. p. 5-8.

CANOTILHO, J. J. G. «**Brançosos**» e **interconstitucionalidade**: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2017.

CANOTILHO, J. J. G. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. Coimbra: Coimbra Editora, 1982.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Lisboa: Almedina, 2011.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina. 1992.

CAPPELLETTI, Mauro. **O controle judicial de constitucionalidade das leis no Direito comparado**. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1992.

CARDOSO, Matêus Ramos. O desencantamento do mundo segundo Max Weber. **Revista EDUC**, Duque de Caxias, v. 1, n. 2, jul./dez. 2014.

CARONE, E. **A Primeira República – 1889-1930**. Rio de Janeiro: Difel, 1976.

CARONE, E. **A Terceira República – 1937-1945**. Rio de Janeiro: Difel, 1982.

CARVALHO NETTO, Menelick de; PAIXÃO, Cristiano. Entre permanência e mudança: reflexões sobre o conceito de constituição. *In*: MOLINARO, Carlos Alberto; MILHORANZA, Mariângela Guerreiro; PORTO, Sérgio Gilberto (Coord.). **Constituição, jurisdição e processo**: estudos em homenagem aos 55 anos da Revista Jurídica. Sapucaia do Sul: Notadez, 2007.

CARVALHO NETTO, Menelick de; SCOTTI, Guilherme. **Os direitos fundamentais e a (in)certeza do Direito**: a produtividade das tensões principiológicas e a superação do sistema de regras. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

CARVALHO NETTO, Menelick de. A urgente revisão da teoria do poder constituinte: da impossibilidade da democracia possível. *In*: CATTONI, Marcelo. **Poder constituinte**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F. **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

CARVALHO, Cristina Amélia Pereira; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; LOPES, Fernando. Contribuições da perspectiva institucional para análise das organizações. *In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO*, 23, 1999, Foz do Iguaçu. **Anais [...]** Foz do Iguaçu, 1999.

CARVALHO, E. Judicialização da política no Brasil: controle de constitucionalidade e racionalidade política. **Revista Análise Social**, Lisboa, v. 44, n. 191, p. 325-335, 2009.

CARVALHO, J. M. de. **A construção da ordem e teatro de sombras**. Rio de Janeiro, Record, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 25. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELO BRANCO, Pedro H. Villas Bôas; GOUVÊA, Carina Barbosa e. **Populismos**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020.

CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. **O princípio da isonomia e a igualdade da mulher no Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

CASTRO, Kamile Moreira. Entre o Direito e a Ciência Política: uma relação com futuro? **Revista Portuguesa de Ciência Política**, n. 15, p. 59-74, 2021.

CASTRO, Kamile. Mulheres na Constituição de 1988: um espaço ainda em aberto. *In: MARQUES, Samantha Ribeiro Meyer-Pflug; MACIEL, Renata Mota (Coord.); RODRIGUES, Patrícia Pacheco; ALVES, Samira Rodrigues Pereira (Org.). Constituição por elas: a interpretação constitucional sob a óptica das mulheres*. São Paulo: UNINOVE, 2022.

CATTONI, Marcelo. **Jurisdição e hermenêutica constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. Regime político e estrutura do poder. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 45-63, jul./set. 1973.

CERRONI, U. **Política: métodos, teorias, processos, sujeitos, instituições, categorias**. São Paulo: Brasiliense 1993.

CHAMAYOU, Grégoire. **Teoria do drone**. São Paulo: Cosac Naify, 2015.

CHANG, Há-Joon. The economic theory of the developmental state. *In: WOO-CUMINGS, M. (Org.). The developmental state*. Ithaca; New York: Cornell University Press, 1999.

COASE, R. H. The nature of the firm. **Economica**, Londres, v. 4, n. 16, p. 386-405, nov. 1937. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>. Acesso em: 18 abr. 2024.

COELHO, Inocêncio Mártires. As ideias de Peter Häberle e a abertura da interpretação constitucional no Direito brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 137, v. 137, jan./mar. 1998.

COELHO, Inocêncio Mártires. Métodos de interpretação constitucional. *In*: NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; ZOCKUN, Maurício; ZOCKUN, Carolina Zancaner; FREIRE, André Luiz (Coord.). **Direito administrativo e constitucional**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/119/edicao-1/metodos-de-interpretacao-constitucional>. Acesso em: 18 abr. 2024.

COELHO, R. C. **Partidos políticos, maiorias parlamentares e tomada de decisão na Constituinte**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1999.

COMTE, Augusto. **Reorganizar a sociedade**. Guimarães: Guimarães Editora, 1989. *E-book*.

CONSTANT, Benjamin. **Écrits politiques**: Textes choisis, présentés et annotés par Marcel Gauchet. Paris: Éditions Gallimard, 1997.

CONSTANT, Benjamin. **Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs et les garanties dans une monarchie constitutionnelle**. Paris: Nabu Press, 2012.

CORSI, Francisco Luiz. Política econômica e nacionalismo no Estado Novo. *In*: SZMERECSÁNYI, Tamás; SUZIGAN, Wilson (Org.). **História econômica do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Hucitec, 1997.

COSTA, Divanir José. **A família nas Constituições**. Brasília: Biblioteca do Senado, 2006.

COSTA, Eduardo José Monteiro da. Teoria das instituições e da mudança institucional de Douglass North: cultura, estado e dependência de trajetória. **Cadernos Cepec**, v. 8, n. 2, dez. 2019.

COSTA, Paulo Roberto Neves. O conceito de regime político na teoria da democracia. **Caderno CRH**, Salvador, v. 35, p. 1-21, 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.9771/ccrh.v35i0.28677>. Acesso em: 18 abr. 2024.

COUCEIRO, Julio. Princípio da Separação de Poderes em corrente tripartite. **Âmbito Jurídico**, São Paulo, 1 nov. 2011. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/principio-da-separacao-de-poderes-em-corrente-tripartite/> 2011. Acesso em: 18 abr. 2024.

COUTINHO, J. P. **As ideias conservadoras**. São Paulo: Três Estrelas, 2014.

CUNHA, L. A. **História constitucional do Brasil (1930-2008)**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Jurisdição e competência**. São Paulo: Thomson Reuters; Revista dos Tribunais, 2019. *E-book*.

CUNHA, P. F. **Constituição e utopia**. E o exemplo da constituição brasileira de 1988. *Direito e Justiça*, v. 3, p. 167-184, 2011. Disponível em: <https://journals.ucp.pt/index.php/direitoejustica/article/view/11450>. Acesso em: 18 abr. 2024.

CUNHA, P. F. **Filosofia jurídica prática**. Lisboa: Quid Juris, 2009.

CUNHA, P. F. **Constituição e política**. poder constituinte, constituição material e cultura constitucional. Lisboa: Quid Juris, 2012.

CUNHA, R. P. P. da. **Contributo para a avaliação da eficiência dos tribunais**. 2015. 95 f. Dissertação (Mestrado em Gestão) – Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2015.

DAHL, R. **On democracy**. New Haven; Londres: Yale University Press, 2000.

DAHL, R. **¿Después de la revolución?** La autoridad en las sociedades avanzadas. Barcelona: Gedisa Editorial, 1994.

DAHL, R. A. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: EdUSP, 2001.

DAHL, R. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: EdUSP, 1997.

DAHL, R. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora da UnB, 2001.

DAHL, Robert. **Who Governs?** London: Yale University Press, 2005.

DAMATTA, Roberto. **A casa & a rua**: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil. 4. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1991.

DAN, S.; POLLITT, C. Can work: nn optimistic review of the impact of new public management reforms in central and eastern Europe. **Public Management Review**, v. 17, n. 9, p. 1305-1332, 2015.

DANTAS, I. **Teoria do Estado contemporâneo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

DANTAS, Ivo. **Novo direito constitucional comparado**: introdução, teoria e metodologia. Curitiba: Juruá, 2010a. V. 1.

DANTAS, Ivo. **O valor da Constituição**: edição histórica. Curitiba: Juruá, 2010b.

DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F.; WALKER, Christopher. **Authoritarianism goes global the challenge to democracy**. [S.l.]: Amazon, 2016. *E-book*.

DINIZ, M. H. **Compêndio de introdução à Ciência do Direito**: introdução à Teoria Geral do Direito, à Filosofia do Direito, à Sociologia do Direito, à norma jurídica e à aplicação do Direito. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

DUNLAP JUNIOR, Charles J. Law and military interventions: preserving humanitarian values in 21st conflicts prepared for the humanitarian challenges. **Military Intervention Conference Carr Center for Human Rights Policy Kennedy School of Government**, Harvard University Washington, D.C., 29 nov. 2001.

DWORKIN, R. **A matter of principle**. Cambridge: Harvard University Press, 1985.

EAKIN, H. *et al.* Public sector reform and governance for adaptation: implications of new public management for adaptive capacity in Mexico and Norway. **Environmental Management**, v. 47, n. 3, p. 338-351, 2011.

EASTON, David. **A framework for political analysis**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1965.

EASTON, David. **The analysis of political structure**. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1990.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizacional**. Lisboa: Dom Quixote, 2006.

ELZINGA, Douwe Jan. Monarchy, Political Leadership, and Democracy: On the Importance of Neutral Institutions. *In: KANE, John et al. (Ed.). Dispersed democratic leadership: origins, dynamics, and implications*, 2009. p. 104-118.

EVITSKY, Steven; WAY, Lucan A. The rise of competitive authoritarianism. **Journal of Democracy**, v. 13, n. 2, abr. 2002.

EZROW, Natasha; FRANTZ, Erica. **Dictators and dictatorships**. London: Bloomsbury Publishing, 2022.

EZROW, Natasha; FRANTZ, Erica. **The politics of dictatorship: institutions and outcomes in authoritarian regimes**. London: Lynne Rienner, 2011.

FACHIN, Roberto C.; MENDONÇA, Ricardo C. Selznick: uma visão da vida e da obra do precursor da perspectiva institucional na teoria organizacional. *In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia (Org.). Organizações, instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 29-45.

FAORO, Raymundo. **A democracia traída**. São Paulo: Globo, 2008.

FAORO, Raymundo. Assembleia constituinte: a legitimidade recuperada. *In: FAORO, Raymundo. A República inacabada*. São Paulo: Globo, 2007. p. 127-201.

FAORO, Raymundo. Existe um pensamento político brasileiro? **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 9-58, 1987.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FARIA, José Eduardo. **A crise constitucional e a restauração da legitimidade**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1985.

FAUSTO, Boris. **O pensamento nacionalista autoritário: 1920-1940**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

FERREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. The law of the exception: A typology of emergency powers. **International Journal of Constitutional Law**, v. 2, n. 2, p. 210-239, 2004.

FERNANDES, Florestan. **A constituição inacabada**: vias históricas e o significado político. São Paulo: Estação Liberdade, 1989.

FERNANDES, Tarsila Ribeiro Marques. Democracia defensiva. Origens, conceito e aplicação prática. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 58, n. 230, p. 133-147, abr./jun. 2021.

FERRARI, Diogo Augusto. O Congresso Nacional e apreciação de tratados internacionais entre 1999 e 2006. *In*: MOISÉS, José Álvaro (Org.). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia possível**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1979.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia possível**. São Paulo: Saraiva, 1972.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A separação dos poderes: a doutrina e sua concretização constitucional. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 16, n. 40, p. 67-81, abr./jun. 2015.

FERREIRA JÚNIOR, N. A. Instituições informais, consolidação e mudanças institucionais: estado da arte e agenda de pesquisa para o Parlamento Brasileiro. *In*: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 8, 2015, Lima. **Anais [...]** Lima, Peru, 2015.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Presidential power, legislative organization and party behavior in Brazil. **Comparative Politics**, v. 32, n. 2, p. 151-170, 2000.

FIGUEIREDO, Ivanilda. **Políticas públicas e a realização dos direitos sociais**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabis, 2006.

FINLEY, M. I. **Democracia antiga e moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

FIORI, José Luís. **História, estratégia e desenvolvimento**: para uma geopolítica do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2015.

FLEISCHER, D. The constituent assembly and the transformation strategy: attempts to shift political power from the presidency to the congress. *In*: GRAHAM, Lawrence; WILSON, Robert (Ed.). **The political economy of Brazil**: public policies in an era of transition. Austin: The University of Texas Press, 1990. p. 210-258.

FONSECA JÚNIOR, W. C. Análise de conteúdo. *In*: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (Org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2006. p. 280-315.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. As fontes do pensamento de Vargas e seu desdobramento na sociedade brasileira. *In*: RIBEIRO, Maria Thereza Rosa (Org.). **Intérpretes do Brasil: leitura crítica do pensamento social brasileiro**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. *In*: CALIXTRE, B.; BIANCARELLI, A. M.; MACEDO CINTRA, M. A. (Org.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 15, n. 2, 2004.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Sobre a intencionalidade da política industrializante do Brasil na década de 1930. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 7; COLÓQUIO LATINO-AMERICANO DE ECONOMISTAS POLÍTICOS, 2, 2002, Curitiba. **Anais [...]** Curitiba, 2002.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Vargas: o capitalismo em construção**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

FOUCAULT, Michel. **The birth of biopolitics: lectures at the Collège de France, 1978-1979**. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Lisboa: Edições 70, 1975.

FREEMAN, Samuel. Democracia e controle jurídico da constitucionalidade. **Lua Nova**, São Paulo, n. 32, p. 181-199, 1994.

FRIDERICH, Lidiane Elizabete. Transição democrática na Argentina e no Brasil: continuidades e rupturas. **Aedos**, Porto Alegre, v. 9, n. 20, p. 439-455, ago. 2017.

FRIEDMAN, Thomas. **O mundo é plano: uma história breve do século XXI**. Coimbra: Almedina, 2018.

FUKUYAMA, F. **Ordem política e decadência política: da Revolução Industrial à globalização da democracia**. Alfragide: Dom Quixote, 2015.

FUKUYAMA, Francis. **O fim da história e o último homem**. Lisboa: Gradiva, 2000.

FURTADO, Celso. Political obstacles to the economic development of Brazil. *In*: VELLIZ, Cláudio (Org.). **Obstacles to Change in Latin America**. London: Oxford University Press, 1965. p. 145-161.

GADAMER, Hans-Georg. **Truth and method**. 2. ed. New York: Crossroad, 1989.

GALA, Paulo. A teoria institucional de Douglass North. In: **Revista de Economia Política**, v. 23, n. 2, p. 276-292, abr./jun. 2003.

GALINDO, Bruno. Constitucionalismo e soberania popular: fundamentos do direito eleitoral. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luis; AGRA, Walber (Org.). **Direito constitucional eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 67-92.

GALINDO, Bruno. Populismo jurídico e instabilidade institucional: as constituições democráticas podem contê-lo? In: CASTELO-BRANCO, Pedro; GOUVÊA, Carina Barbosa; LAMENHA, Bruno (Org.). **Populismo, constitucionalismo populista, jurisdição populista e crise da democracia**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020. p. 281-309.

GASPARI, Elio. **A ditadura acabada**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2016.

GASPARI, Elio. **A ditadura envergonhada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002a. V. 1

GASPARI, Elio. **A ditadura escancarada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002b. V. 2.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2010.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O Estado de exceção na experiência constitucional brasileira. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 8, n. 3, p. 286-302, set./dez. 2016.

GONÇALVES, Manoel. O poder e seu controle. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 79, p. 113-139, jan./dez. 1984.

GOUVÊA, Carina Barbosa. **As intervenções da ONU no processo de constitutionmaking nos Estados em transição política**: o papel das Nações Unidas no resgate da ordem democrática. Curitiba: Juruá, 2016.

GOUVÊA, Carina Barbosa. Populistas são líderes que rejeitam regras democráticas. Entrevista concedida a Sidney Rezende. **O Dia**, 5 set. 2021. Disponível em: <https://odia.ig.com.br/colunas/sidney-rezende/2021/09/6226613-populistas-sao-lideres-que-rejeitam-regras-democraticas.html>. Acesso em: 18 abr. 2024.

GOUVÊA, Carina; DANTAS, Ivo. Constitucionalismo democrático e seus elementos integradores para conformar uma cultura constitucional através do “diálogo democrático”: efeitos sistêmicos de transformações no contexto social. **RDP**, p. 184-208, 2019.

GRACIANO, Monyele Camargo; SANTOS, Leandro de Lima; ALMEIDA, Luiz Manoel de Moraes Camargo. Lobby, neoinstitucionalismo e o processo decisório brasileiro. **Revista Brasileira Multidisciplinar**, v. 22, n. 3, 2019.

GRAU, Eros Roberto. Como modernizar a Constituição? In: TOFFOLI, José Antonio Dias (Org.). **30 anos da Constituição brasileira**: democracia, direitos fundamentais e instituições. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 589-596.

GRAZIANO, Luigi. O lobby e o interesse público. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 35, 1996.

GRIMM, Dieter. **Constituição e política**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GROFF, Paulo Vargas. Direitos fundamentais nas constituições brasileiras. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 45, n. 178, p. 105-129, abr./jun. 2008.

GUIMARÃES, Ulysses. Discurso do deputado Ulysses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte, em 05 de outubro de 1988, por ocasião da promulgação da constituição federal. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 595-602, jul./dez. 2008.

GÜNTHER, Klaus. Uma concepção normativa de coerência para uma teoria discursiva da argumentação jurídica. **Cadernos de Filosofia Alemã**, São Paulo, n. 6, 2000.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. [S.l.]: [s.n.], 1997a. V. 1.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. v. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997b. V. 2.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 194-223, 2003.

HAMILTON, Richard F. **Who voted for Hitler?** Princeton: Princeton University Press, 2014.

HARARI, Yuval Noah. **Sapiens**: uma breve história da humanidade. Porto Alegre: L&PM, 2015.

HAURIOU, M. La théorie de l'institution. *In*: ARCHAMBAULT, P. (Ed.). **La cité moderne et les transformations du Droit**. [S.l.]: [s.n.], 1925. *E-book*.

HAURIOU, M. **Précis de droit constitutionnel**. 2. ed. Paris: Dalloz, 2015.

HAYEK, F. A. **Nuevos estudios en filosofía, política, economía e historia de las ideas**, Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1981.

HAYEK, F. A. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Instituto Liberais; EXPED, 1984.

HAYEK, F. A. **Os fundamentos da liberdade**. São Paulo: Visão, 1983.

HEIDEGGER, Martin **Vorträge und Aufsätze**. Stuttgart: Klett-Cotta, 2004.

HEIDEGGER, Martin. **Nietzsche I / II**. Stuttgart: Klett-Cotta, 2008.

HEILBORN, M. L. Violência e mulher. *In*: VELHO, G.; ALVITI, M. **Cidadania e violência**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2000. p. 90-99.

HELD, D. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1995.

HELLER, Hermann. Authoritarian liberalism? **European Law Journal**, v. 21, n. 3, p. 295-301, maio 2015.

HELMKE, G. **Institutions on the edge**: the origins and consequences of interbranch crises in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

HELMKE, G.; LEVITSKY, S. Informal institutions and comparative politics: a research agenda. **Perspectives on Politics**, Nova York, v. 2, n. 4, p. 725-740, 2004.

HELMKE, G.; LEVITSKY, S. **Informal institutions and democracy**: lessons from Latin America. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006.

HERÓDOTO. The persian wars by Herodotus. Tradução de Bruce J. Butterfield. **Pars Times**, 1942. Disponível em: [https://www.parsimes.com/history/herodotus/persian\\_wars/](https://www.parsimes.com/history/herodotus/persian_wars/). Acesso em: 18 abr. 2024.

HESPAÑA, António M. **Justiça e litigiosidade**: história e prospectiva. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1993.

HESSE, K. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: SAFE, 1991. *E-book*.

HILL, M.; VARONE, F. **The public policy process**. New York: Routledge, 2009.

HOBBS, Thomas. **Leviathan**. Peterborough, ON: Broadview Press, 2010.

HODGSON, G. What are institutions? **Journal of Economic Issues**, v. 40, n. 1, p. 1-25, 2006.

HOLLER, Judith; SHOVELTON, Heather; BEATTIE, Geoffrey. Do iconic hand gestures really contribute to the communication of semantic information in a face-to-face context? **Journal of Nonverbal Behavior**, v. 33, p. 73-88, 2009. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10919-008-0063-9>. Acesso em: 18 abr. 2024.

HUNTINGTON, Samuel. **La tercera ola**: la democratización a finales del siglo XX. Buenos Aires; Barcelona; México: Paidós, 1994.

HUNTINGTON, Samuel. **O choque de civilizações e a mudança na ordem mundial**. Lisboa: Gradiva, 1999.

INGLEHART, Ronald. **Culture shift**. Princeton: Princeton University Press, 1990. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=Nf9ZDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=INGLEHART,+Ronald.+Culture+Shift&ots=Fnrt\\_7DweJ&sig=8HLQP28jyqhlR41XmX4qBJ\\_bJGY#v=onepage&q=INGLEHART%20Ronald.%20Culture%20Shift&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=Nf9ZDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=INGLEHART,+Ronald.+Culture+Shift&ots=Fnrt_7DweJ&sig=8HLQP28jyqhlR41XmX4qBJ_bJGY#v=onepage&q=INGLEHART%20Ronald.%20Culture%20Shift&f=false). Acesso em: 18 abr. 2024.

JELLINEK, Georg. **Reforma y mutación de la Constitución**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

JESUS, Gustavo Santana de. **Para uma democracia efetiva: o resgate dos mecanismos tradicionais de participação política**. 2016. Tese (Doutorado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, 2016. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/90517>. Acesso em: 18 abr. 2024.

JOBIM, Nelson. O colégio de líderes e a Câmara dos Deputados. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 3, p. 37-59, nov. 1994. Disponível em: [https://bibliotecavirtual.cebrap.org.br/arquivos/o\\_colégio\\_de\\_líderes\\_d.pdf](https://bibliotecavirtual.cebrap.org.br/arquivos/o_colégio_de_líderes_d.pdf). Acesso em: 5 maio 2024.

JORGE, A. G. L. **Tribunal administrativo e a supremacia da Constituição Federal**. Curitiba: Juruá, 2000.

KANT, Immanuel. **A idéia de uma história universal de um ponto de vista cosmopolita**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KARL, T. L. The hybrid regimes of Central America. **Journal of Democracy**, p. 72-86, 1995.

KELSEN, H. **Jurisdição constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2003.

KELSEN, H. **Teoria pura do Direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KELSEN, H. **Teoria pura do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1960.

KERCHE, Fábio. Gretchen Helmke: tudo vai bem? **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 24, p. 255-264, set./dez. 2017.

KINZO, Maria D’Alva G. A democratização brasileira: um balanço do processo desde a transição. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 3-12, out./dez. 2001.

KINZO, Maria D’Alva G. **Legal opposition politics under authoritarian rule in Brazil: the case of the MDB, 1966-79**. New York: St. Martin’s Press, 1988.

KIRK, R. **A política da prudência**. São Paulo: É Realizações, 2013.

KITTRIE, Orde. **Lawfare: law as a weapon of war**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

KOHEN, Beatriz. Family Judges in the city of Buenos Aires: a view from within. **International Journal of the Legal Profession**, v. 15, n. 1-2, p. 111-122, 2008.

KOSELLECK, Reinhart; RICHTER, Michaela. Introduction and prefaces to the “Geschichtliche Grundbegriffe”. **Contributions to the History of Concepts**, v. 6, n. 1, p. 1-5, 7-25, 27-37, 2011. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/23730905>. Acesso em: 18 abr. 2024.

KOSELLECK, Reinhart. Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 132-135, 1992.

KRAENKI, Mauro Abranches; PETRILAK, Vladimir. **1964: O Elo Perdido**. O Brasil nos arquivos do Serviço Secreto Comunista. Campinas: Vide Editorial, 2017.

KRIEGEL, B. **La politique da la raison**: les chemins de l'État. Paris: Payot, 1994.

KUHN, Bruno; ARÉVALO, Raquel. A doutrina Monroe e suas influências: impactos nas Américas. **HIS**, 2016. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/235/8848>. Acesso em: 18 abr. 2024.

LABAND, Paul. **Le Droit Public de l'Empire Allemand II**: autorités et fonctionnaires de l'Empire, la législation de l'Empire, les traités internationaux, l'Administration, la situation de l'Alsace-Lorraine dans l'Empire, les protectorats allemands. Paris: Giard & Brière, 1901.

LACLAU, Ernesto. **A razão populista**. São Paulo: Três Estrelas, 2013.

LAMOUNIER, Bolivar; SOUZA, Amaury de. A feitura da nova Constituição: um reexame da cultura política brasileira. *In*: LAMOUNIER, Bolivar (Org.). **De Geisel a Collor**: o balanço da transição. São Paulo: Sumaré, 1990.

LAMOUNIER, Bolívar. Brazil: inequality against democracy in Democracy. *In*: **DIAMOND**, Larry Jay; LINZ, Juan José; LIPSET, Seymour Martin; RIENNER, Lynne. **Developing countries**: Latin America. London: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 111-157.

LANDAU, D. Abusive constitutionalism. **Davis Law Review**, 2013.

LARA, A. S. **Ciência política**: estudo da ordem e da subversão. 9. ed. Lisboa: ISCSP, 2017.

LASSALE, F. **Que é uma constituição?** São Paulo: Publicações Brasil, 1933. *E-book*.

LASSALE, Ferdinand. **O que é uma constituição política**. Rio de Janeiro: Global, 1987.

LASSALE, Ferdinand. **O que é uma constituição**. Belo Horizonte: Líder, 2002.

LASSALE, Ferdinand. **Que é uma constituição?** São Paulo: Edições e Publicações Brasil, 1993. *E-book*.

LASSALLE, Ferdinand. **A essência da constituição**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

LAUTH, Hans-Joaquim. Informal governance and democracy theory. *In*: CHRISTIANSEN, Thomas; NEUHOLD, Christine (Ed.). **International handbook of informal governance**. Londres: Edward Elgar Publishing Limited, 2012.

LEFEBVRE, Henri. **La production de l'espace**. Paris: Éditions Anthropos, 2000.

LEFEBVRE, Henri. **Le langage et la société**. Paris: Gallimard, 1966.

LEITE, A. F. **O lugar**: duas acepções geográficas. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1998.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

LESSA, Renato; DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. **Modernização e consolidação democrática no Brasil: dilemas da nova república**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

LÉVI-STRAUSS, C. The structural study of myth. **The Journal of American Folklore**, Boston, v. 68, n. 270, p. 428-444, 1955.

LÉVI, M. Uma lógica de mudança institucional. **Dados**, v. 34, n. 1, p. 79-99, 1991.

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

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como morrem as democracias**. Amadora, Portugal: Vogais, 2018.

LIJPHART, A.; WEAVER, K. Separation of powers and cleanage management (p. 302-347). *In: WEAVER, K.; ROCKMAN, B. (Ed.). Do institutions matter?* Washington, D.C.: The Brookings Institutions, 1993. p. 302-347.

LIMA VERDE SOBRINHO, Luis; MORAES, Filomeno. Parlamentarismo à brasileira no Segundo Reinado (1840-1889). *In: LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; ZONARI, Mariana Luz; SOUZA, Alberto Dias de (Org.). Temas de pensamento constitucional brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 127-146.

LIMA, Danilo Pereira. **Legalidade e autoritarismo: o papel dos juristas na consolidação da Ditadura Militar de 1964**. 2018. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2018. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/7172>. Acesso em: 18 abr. 2024.

LIMA, Luziano Pereira Mendes de. **A atuação da esquerda no processo constituinte: (1986-1988)**. Imprensa: Brasília; Câmara dos Deputados; Edições Câmara, 2009.

LIMA, M. M. B. Democratic perspectives of the brazilian judiciary - a view of the Federal Supreme Court and the Case of ex-President Collor de Mello. *In: STUDY GROUP OF IPSA (CAPITALISM, SOCIALISM AND DEMOCRACY)*, 37, 1995. Boston: Programme Conference of the IPSA, 1995.

LIMA, M. M. B. Prefácio. *In: ALBUQUERQUE, Felipe Braga. Direito e política: pressupostos para a análise das questões políticas pelo Judiciário à luz do princípio democrático*. Florianópolis: Conceito, 2013.

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto *et al.* **Progresso e regresso: a democracia em risco**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017b. V. 1.

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; ZONARI, Mariana Luz; SOUZA, Alberto Dias. **Temas de pensamento constitucional brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017c. V. 5.

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. A constitucionalização dos procedimentos parlamentares: Legislativo e Judiciário no jogo político democrático. **Suffragium**, Fortaleza, v. 9, p. 21-42, 2017a.

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. Jurisdição constitucional: um problema da teoria da democracia política. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; BERCOVICI, Gilberto; MORAES FILHO, José Filomeno de. **Jurisdição constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 199-261, 2003.

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. **Supremo Tribunal Federal: Prússia contra Reich**. São Paulo: Contracorrente, 2002.

LIMONGI, F. O novo institucionalismo e os estudos legislativos. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 37, 1994.

LINDAHL, Hans. **A autoridade e a globalização da inclusão e exclusão**. São Paulo: Contra-Corrente, 2022.

LINZ, J. J. Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference? *In*: VALENZUELA, A.; LINZ, J. J. (Ed.). **The failure of presidential democracy**. Baltimore: JHU Press, 1994.

LINZ, J. J.; STEPAN, A. Toward consolidated democracies. **Journal of Democracy**, p. 14-33, 1996. Disponível em: <https://adpm.pbworks.com/f/Democratic+Consolidation-Linz+and+Stepan-1996.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2024.

LINZ, J. J.; STEPAN, A. (Ed.). **The breakdown of democratic regimes: crisis, breakdown and reequilibration**. An introduction. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978.

LINZ, Juan J. Transiciones a la democracia. **Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas**, n. 51, 1990.

LOCKE, J. **Carta sobre a tolerância**. Lisboa: Edições 70, 2019.

LOCKE, J. **Dois tratados do governo civil**. Lisboa: Edições 70, 2018.

LOCKE, J. Segundo tratado sobre o Governo. *In*: ABRIL CULTURAL (Org). **Os pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. p. 33-131.

LOEWENSTEIN, K. **Brazil under Vargas**. Nova York: The Macmillan Company, 1942.

LOEWENSTEIN, K. **Political power and the governmental process**. Oxford: Oxford University Press, 1965.

LOEWENSTEIN, Karl. Militant democracy and fundamental rights – part 1. **American Political Science Review**, v. 31, n. 3, p. 417-432, 1937a.

LOEWENSTEIN, Karl. Militant democracy and fundamental rights – part 2. **American Political Science Review**, v. 31, n. 4, p. 638-658, 1937b.

- LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1976.
- LOSURDO, Domenico. **Contra-história do liberalismo**. São Paulo: Ideias & Letras, 2006.
- LOSURDO, Domenico. **Democracia ou bonapartismo: triunfo e decadência do sufrágio universal**. Rio de Janeiro; São Paulo: Editora da UFRJ; Editora da UNESP, 2004.
- LOSURDO, Domenico. **Fuga da História?: a Revolução Russa e a Revolução Chinesa vistas de hoje**. Rio de Janeiro: Revan, 2004.
- LOWENSTEIN, Karl. **Teoria de la constitutón**. 3. ed. Barcelona: Ariel, 1979.
- LUCENA, M. Ensaio sobre as origens do Estado (I). **Análise Social**, v. 12, n. 48, p. 917-981, 1976.
- LUHMANN, N. **Legitimação como procedimento**. Brasília: Editora UnB, 1980.
- LUHMANN, Niklas. **Risk: a sociological theory**. New York: A. de Gruyter, 2006.
- LUKES, Steven. **Power: a radical view**. London: Macmillan Press, 1974.
- LYNCH, C. E. C. O Pensamento conservador Ibero-Americano (1808-1850). **Lua Nova**, São Paulo, n. 74, p. 59-92, 2008.
- MACIEL, David. A aliança democrática e a transição política no Brasil. *In*: PINHEIRO, Milton (Org.). **Ditadura: o que resta de transição**. São Paulo: Boitempo, 2014. p. 269-301.
- MAGALHÃES, J. C. **Dicionário de ciências sociais**. Lisboa: Gradiva, 2005.
- MALTEZ, J. A. **Manual de ciência política: teoria geral da República**. Lisboa: ISCSP, 2018.
- MALTEZ, J. A. **Breviário de um República**. Lisboa: Gradiva, 2013.
- MALTEZ, José Adelino. Democracia. *In*: **Dicionário do Pensamento Político**, [S.l.]: [s.n.], [s.d.].
- MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Lisboa: Relógio D'Água, 2002.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **Redescobrimo as instituições: a base organizacional da política**. Nova York: The Free Press, 1989.
- MARSHALL, T. H. **Cidadania e classe social**. 2. ed. Brasília: Senado Federal; Centro de Estudos Estratégicos; Ministério da Ciência e Tecnologia, 2002.
- MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARSHALL, T. H. Citizenship and social class. *In*: MARSHALL, T. H.; BOTTOMORE, Tom (Ed.). **Citizenship and social class**. Chicago: Pluto Classic, 1996. p. 3-51.

- MARTINS FILHO, João Roberto. **O Golpe de 1964 e o regime militar**: novas perspectivas. São Carlos: Edufscar, 2021.
- MARTINS, M. M. **Cidadania e participação política**: temas e perspectivas de análise. Lisboa: Edições ISCSP, 2010.
- MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- MEDEIROS, F. J. **O ativismo judicial e o direito à saúde**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- MENAUT, A.C. P. **Derecho constitucional español**. Madrid: Andavira, 2006.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2015.
- MENDES, Gilmar. Os direitos políticos na Constituição. *In*: MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- MERCADANTE, P. **A consciência conservadora no Brasil**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003.
- MERKEL, W. Defective democracies. **Democratization**, v. 11, n. 5, p. 33-58, dez. 2004.
- MERKEL, W. *et al.* **Defekte Demokratie**. [S.l.]: [s.n.], 2003.
- MERLEAU-PONTY, M. L'institution. *In*: MERLEAU-PONTY, M. **L'institution, la passivité**: notes de cours au Collège de France (1954-1955). [S.l.]: [s.n.], 2003. *E-book*.
- MERLEAU-PONTY, M. **Le visible et l'invisible**. Paris: Gallimard, 1964.
- MESQUITA, Vianney; BARRETO, Anchieta. **A escrita acadêmica**: acertos e desacertos. Fortaleza: Casa de José de Alencar (Universidade Federal do Ceará), 1997.
- MESQUITA, Vianney. **Esboços e arquétipos**. Língua. Ciência. Literatura. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2016.
- MESQUITA, Vianney. Revisão textual: vertente de comicidade. **Vernáculo**, Revista da Academia Cearense da Língua Portuguesa, n. 18, p. 99-115, 2022.
- MICHILES, Carlos. **Cidadão constituinte**: a saga das emendas populares. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- MIGNOZZETTI, Umberto Guarnier; BERNABEL, Rodolpho Talaisys; GALDINO, Manoel. Faz alguma diferença corrigir as distorções de representação no Brasil?: Um estudo sobre a interação entre *[sic]* a arena eleitoral e a arena legislativa no âmbito federal. *In*: MOISÉS, José Álvaro (Org.). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.
- MIRANDA, J. **Ciência política**: formas de governo. Lisboa: Pedro Ferreira Editor, 1996.

MIRANDA, J. **A Constituição de 1976**: formação, estrutura, princípios fundamentais. Lisboa: Livraria Petrony, 1978.

MIRANDA, J. **As Constituições portuguesas de 1822 ao texto actual da Constituição**. 4. ed. Lisboa: Livraria Petrony, 2003a.

MIRANDA, J. **Manual de direito constitucional**: Tomo 1. 7. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2003b.

MIRANDA, J. **Manual de direito constitucional**: Tomo 2. 7. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2003c.

MISES, Ludwig von. **As seis lições**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora/Instituto Liberal, 1985.

MISES, Ludwig von. **Human action**: a treatise on economics. Chicago: Contemporary Books, 1966.

MISES, Ludwig von. **Liberalismo**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora/Instituto Liberal, 1987.

MOISÉS, J. Á. Os significados da democracia segundo os brasileiros. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 16, n. 2, p. 269-309, nov. 2010.

MOISÉS, José Álvaro (Org.). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

MOISÉS, José Álvaro. O desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995- 2006). *In*: MOISÉS, José Álvaro (Org.). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

MONTESQUIEU. Barão de Charles Secondat. **O espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret, 2005.

MORAES, Alexandre de *et al.* (2018). **30 Anos da Constituição brasileira**: democracia, direitos fundamentais e instituições. São Paulo: Forense, 2018.

MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. 28. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MORAES, Filomeno; MACHADO, Raquel. Sistema eleitoral e sistema de governo sob a Constituição de 1988. Dilema da continuidade e da mudança. **Revista de Informação Legislativa**, ano 55, n. 219, p. 133-154, jul./set. 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Interferências entre Poderes do Estado. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 103/13, 1989.

MOREIRA, A. **Ciência política**. Coimbra: Almedina, 2009.

MOREIRA, A. **Teoria das relações internacionais**. Coimbra: Almedina, 2010.

MOREIRA, Marcelo Sevyabricker. As raízes do golpe: economia e política na polêmica de Wanderley Guilherme dos Santos com Celso Furtado. **Política & Trabalho**, n. 34, p. 309-322, abr. 2011.

MORGENSTERN, Oskar; VON NEUMANN, John. **The theory of games and economic behavior**. Princeton: Princeton University Press, 1947. Disponível em: <https://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.215284>. Acesso em: 19 abr. 2024.

MORLINO, L. Qualidades da democracia: como analisá-las. **Revista Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 18, n. 2, p. 177-194, 2016.

MORLINO, L. Teoria da democratização, qualidade da democracia e pesquisa de opinião: Ainda em “Mesas Separadas”. In: MOISÉS, J. A. (Org.). **Democracia e confiança**: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas? São Paulo: EdUSP, 2010.

MOUNK, Yascha. **Povo vs. democracia**. Alfragide: Lua de Papel, 2019.

MÜLLER, F. **Quem é o povo?** São Paulo: Max Limonad, 2003. *E-book*.

MÜLLER, J. W. **What is populism?** Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016.

NAIM, Moisés. **O fim do poder**. Lisboa: Gradiva, 2014.

NAPOLITANO, Marcos. **1964**: história do regime militar brasileiro. São Paulo: Contexto, 2014.

NAPOLITANO, Marcos. **O regime militar brasileiro: 1964-85**. São Paulo: Atual Paradidático, 2008.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

NICOLAU, Jairo. **Eleições no Brasil**: do Império aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; SILVA, Laura Gabriella Muniz da; RODRIGUES, Ana Laura Machado; GALINDO, Bruno César Machado Torres. O (re)desenho institucional do pacto federativo diante da Covid-19: arranjos institucionais no contexto da MP 926/2020. **Revista de Direito Público**, v. 17, n. 96, 2020.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. **Entre o Brasil formal e o Brasil real**: ministério público no Brasil, instituição para o fortalecimento do Estado? 2007. 124 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/1906>. Acesso em: 19 abr. 2024.

NOHLEN, Dieter. **Os sistemas eleitorais**: o contexto faz a diferença. Lisboa: Livros Horizonte, 2007.

NORTH, D. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994.

NORTH, D. Douglass C. North biographical. **Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel**, 1993.

NORTH, D. Epilogue: economic performance through time. *In*: ALSTON, L.; EGGERTSSON, T.; NORTH, D. (Ed.). **Empirical Studies in Institutional Change**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

NORTH, D. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

NORTH, D. **Institutions, institutional change and economic history**. Cambridge: University Press, 1990.

NORTH, D. Institutions, transaction costs, and the rise of merchant empires. *In*: James TRACY, D. (Ed.). **The Political Economy of Merchant Empires, State Power and World Trade 1350-1750**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

NORTH, D. **Structure and change in economic history**. New York: Norton, 1981.

NORTH, D. Structure and performance: the task of economic history. **Journal of Economic Literature**, n. 16, 1978.

NORTH, D. **The economic growth of the United States 1790-1860**. *Nova York*: WW Norton & Company, 1966.

NORTH, D. The role of institutions. **UNECE Discussion Papers Series**, Genebra, out. 2003. Disponível em: [https://unece.org/DAM/oes/disc\\_papers/ECE\\_DP\\_2003-2.pdf](https://unece.org/DAM/oes/disc_papers/ECE_DP_2003-2.pdf). Acesso em: 25 abr. 2024.

NORTH, D. Understanding the process of Economic Change. **Iea Occasional Paper**, London, 1999.

NORTH, D.; DAVIS, L. **Institutional change and american economic growth**. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

NORTH, D.; THOMAS, Robert P. **The rise of the western world: a new economic history**. Cambridge: Cambridge University Press, 1973.

NOVAIS, Jorge Reis. **Teoria das formas políticas e dos sistemas de governo**. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2017.

NOVARO, Marcos. Transición democrática y legados autoritarios en Argentina, Chile y Uruguay. **Studia Historica. Historia Contemporánea**, v. 33, p. 17-36, dez. 2015. Disponível em: <https://revistas.usal.es/uno/index.php/0213-2087/article/view/14492/14847>. Acesso em: 5 maio 2024.

NUNES, Edison. Fragmentação de interesses e morosidade no parlamento brasileiro. *In*: MOISÉS, José Álvaro (Org.). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

O'DONNELL, G. Otra Institucionalización. **Política y Gobierno**, v. 3, n. 2, 1996.

O'DONNELL, G. Democracia, desenvolvimento humano e direitos humanos. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 7, n. 1, jan./abr. 2013.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe. **Transiciones desde un gobierno autoritario**: conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas. Buenos Aires; Barcelona; México: Paidós, 1988.

O'DONNELL, Guillermo. **Democratic theory and comparative politics**. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 1999. Disponível em: <https://dnb.info/1191643263/34>. Acesso em: 25 abr. 2024.

O'DONNELL, Guillermo. Transições, continuidades e alguns paradoxos. *In*: REIS, Fábio Wanderley; O'DONNELL, Guillermo (Org.). **A democracia no Brasil**: dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice, 1988.

OLCOTT, M. B.; OTTAWAY, M. Challenge of Semi-Authoritarianism. **Carnegie Endowment for International Peace**, Washington, DC, 1 out. 1999. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/1999/10/01/challenge-of-semi-authoritarianism-pub-142>. Acesso em: 5 maio 2024.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista / O ornitorrinco**. São Paulo, Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, M. Â. J. D. S. C. Beyond independence and accountability: balancing judicial regulation in Brazil. *In*: DEVLIN, R.; DODEK, A (Ed.). **Regulating judges**: beyond independence and accountability. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2016. p. 55-75.

OLIVEIRA, Mauro Márcio. **Fontes de informações sobre a Assembleia Nacional Constituinte de 1987**: quais são, onde buscá-las e como usá-las. Brasília: Senado Federal, 1993.

OLIVEIRA, Ramom Tacio de. **Manual de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

ORBÁN, Viktor. Full text of Viktor Orbán's speech at Băi le Tușnad (Tusnadfurdó) of 26 July 2014. **Budapest Beacon**, 26 jul. 2014. Disponível em: <https://budapestbeacon.com/full-text-of-viktor-orban-s-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/>. Acesso em: 25 abr. 2024.

ORBÁN, Viktor. PM Orbán in Magyar Nemzet: together we will succeed again. **News in Brief**, 21 set. 2020. Disponível em <https://abouthungary.hu/speeches-and-remarks/pm-orban-in-magyar-nemzet-together-we-will-succeed-again>. Acesso em:

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH. Relatório nº 54/01. Caso 12.051. Maria da Penha Fernandes. Brasil. OEA, 4 abr. 2001. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2396867>. Acesso em: 23 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Value for money in government: public administration after ‘New Public Management’**. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2010.

ORLANDI, Eni. **Análise de discurso: princípios e procedimentos**. Campinas: Pontes, 2007.

ORLANDI, Eni. **Discurso em análise: sujeito, sentido, ideologia**. Campinas: Pontes, 2012.

PAIXÃO, Cristiano. Autonomia, democracia e poder constituinte: disputas conceituais na experiência constitucional brasileira (1964-2014). **Quaderni Fiorentini Per La Storia del Pensiero Giuridico Moderno: Autonomia. Unità e pluralità nel sapere giuridico fra Otto e Novecento**, Firenze, v. 1, n. 43, p. 416-458, 2014.

PAPPAS, Takis S. Distinguishing liberal democracy’s challengers. **Journal of Democracy**, v. 27, n. 4, p. 22-36, 2016.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULA, Daniel Giotti de. Ainda existe separação de poderes? A invasão da política pelo Direito no contexto do ativismo judicial e da judicialização da política. *In*: NOVELINO, Marcelo; FELLET, André Luiz Fernandes; PAULA, Daniel Giotti de (Org.). **As novas faces do ativismo judicial**. Salvador: Juspodivm, 2011. p. 271-312.

PAULO NETTO, J. **Democracia e transição socialista: escritos de teoria política**. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990.

PÊCHEUX, Michel. Delimitações, Inversões, Deslocamentos. **Cadernos de Estudos Linguísticos**, Campinas, n. 19, p. 7-24, 1990.

PÊCHEUX, Michel. **Semântica e discurso**. Campinas: Pontes, 1988.

PEREIRA, A. K. B. A constitucionalização dos direitos políticos no Brasil. *In*: SANTIAGO, Ariana Ribeiro; MARCO, Cristhian Magnus de; TEIXEIRA, Paulo Fernandes de Souza Allain (Org.). **Direitos fundamentais e democracia**. Florianópolis: CONPEDI, 2014. V. 4. p. 6-34.

PEREIRA, Ana Leonor. Recensão a Georges Burdeau: *Le Liberalisme*, Paris, Seuil, 1979. **Revista de História e Teoria das Ideias**, Coimbra, p. 552-558, 1981.

PEREIRA, Anthony. **Ditadura e repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

PEREIRA, Carlos. **What are the conditions for the presidential success in the legislative arena?** The brazilian electoral connection. New York: New School University, 2000.

PEREIRA, P. T. A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal? **Análise Social**, v. 32, n. 141, p. 419-442, 1997.

PERROT, Michelle. Dramas e conflitos familiares. *In*: PERROT, Michelle (Org.). **História da vida privada**. 5. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. V. 4. p. 263-285.

PIASSA, Filipe José; DIAS, Bruno. Influências pós-positivistas ao novo direito constitucional e o fenômeno da constitucionalização do Direito. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v. 10, n. 3, p. 1607-1633, 2015.

PIÇARRA, Nuno. **A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional**: um contributo para o estudo das suas origens e evolução. Coimbra: Coimbra Editora, 1989.

PIERSON, P. The limits of design: explaining institutional origins and change. **Governance**, v. 13, n. 4, p. 475-499, 2000.

PIERUCCI, A. F. **O desencantamento do mundo**: todos os passos do conceito em Max Weber. São Paulo: 34, 2003.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Lisboa: Temas e Debates, 2014.

PILATTI, A. **Marchas de uma contramarcha**: transição, UDR e constituinte. 1988. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Ciências Jurídicas, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1988.

PILATTI, A. Constituintes, Golpes e Constituições: os caminhos e descaminhos da formação constitucional do Brasil desde o período colonial. *In*: GOMES, M. E. (coord.). **A Constituição de 1988, 25 anos**: a construção da democracia e liberdade de expressão – o Brasil antes e depois da Constituinte. São Paulo: Instituto Vladimir Herzog, 2013. p. 26-133.

PIMENTA, Marcelo Vicente de Alkmin. **Teoria da constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

PIMENTEL, Sílvia. **A mulher e a constituinte**: uma contribuição ao debate. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora/EDUC, 1987.

PINHO, A. P. Soares de. **Freios e contrapesos do governo na Constituição brasileira**. Niterói: Vagos, 1961.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 9. ed. São Paulo: Max Limonad, 2008.

PITKIN, H. **The concept of representation**. Berkely: University of California Press, 1967.

PLATÃO. **A República**. São Paulo: Martin & Claret, 2001.

POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

POPPER, Karl R. **A sociedade aberta e seus inimigos**. Belo Horizonte; São Paulo: Editora Itatiaia; Editora da USP, 1974. V. 2.

PORTANTIERO, Juan. La transición entre la confrontación y el acuerdo. *In*: NUN, José; PORTANTIERO, Juan (Comp.). **Ensayos sobre la transición democrática en Argentina**. Buenos Aires: Puntosur, 1987. p. 257-293.

PRADO, N. **Razões das virtudes e vícios da Constituição de 1988**: subsídios à revisão constitucional. São Paulo: Inconfidentes, 1994.

PRÉLOT, M. **A ciência política actual**. Lisboa: Círculo dos Leitores, 1975.

PRÉLOT, Marcel. **La ciencia política**. Madrid: EUDEBA, 2001.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

PUTNAM, Robert D. E pluribus unum: diversity and community in the twenty-first century. **Scandinavian Political Studies**, v. 30, n. 2, p. 137-174, 2007.

RAMOS, Saulo. **Código da vida**. São Paulo: Planeta do Brasil, 2007.

REALE, M. **Lições preliminares de Direito**. São Paulo: Saraiva, 2001.

REALE, M. **Teoria geral do Direito e do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2003.

REIS, Daniel Aarão. **Ditadura e democracia no Brasil**: do golpe de 1964 à Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

REIS, F. W. O joio e o joio: democracia, corrupção e reformas. *In*: VELOSO, J. P. D. R. ALBUQUERQUE, R. C. D. (Ed.). **Crise política e reforma das instituições do Estado brasileiro**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora/Fórum Nacional, 2006.

REPÚBLICA POPULAR DA CHINA. Constituição (1982). **Constituição da República Popular da China**. 1982. Disponível em: [https://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh\\_constituicao\\_chinesa\\_1982.pdf](https://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_constituicao_chinesa_1982.pdf). Acesso em: 5 maio 2024.

RIBEIRO, José Augusto. **Tancredo Neves**: a noite do destino. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

RICHTER, Daniela; FRIAS, Thieser da Silva Farias. Ditadura militar no Brasil: dos instrumentos jurídicos ditatoriais para a democracia outorgada. **Passagens**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 381-405, set./dez. 2019.

RICŒUR, Paul. **Explicar e compreender**: do texto à acção. Porto: RÉs-Editora, [s.d.].

RICŒUR, Paul. **Interpretação e/ou argumentação**: o justo ou a essência da justiça. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

RICŒUR, Paul. **O conflito das interpretações**: ensaios de hermenêutica. Lisboa: Rés Editora, 1988.

- RICŒUR, Paul. **Teoria da interpretação**. Lisboa: Edições 70, 1999.
- RIFKIN, Jeremy. **A terceira revolução industrial**. Lisboa: Bertrand, 2014.
- ROCHA, R. Instituciones informales y calidad de la política: entre la cultura y la subjetividad política. *In*: SÁNCHEZ, C. (Coord.). **Psicología alternativa en América Latina**. [S.l.]: AMAPS, 2006.
- ROMANO, S. **O ordenamento jurídico**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008.
- ROSA, Susel Oliveira da. **Mulheres, ditaduras e memórias**. São Paulo: Intermeios, 2013.
- ROSENFELD, Michel. **A identidade do sujeito constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.
- RUPNIK, Jacques. Surging illiberalism in the East. **Journal of Democracy**, v. 27, n. 4, p. 77-87, 2016.
- RUSSEL, B. **A new social analysis**. São Paulo: Cultrix, 1938. *E-book*.
- RUSSEL, B. **Poder: uma nova análise social**. Lisboa: Fragmentos, 1990.
- SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Lecio. **Brasil: neoliberalismo versus democracia**. São Paulo: Boitempo, 2018.
- SADEK, M. T. Judiciário: mudanças e reformas. **Revista Estudos Avançados**, v. 18, n. 51, p. 79-101, 2004.
- SAFATLE, Valdimir. Do uso da violência contra o estado ilegal. *In*: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Org.). **O que resta da ditadura**. São Paulo: Boitempo, 2010.
- SALÃO, Peter A.; TAYLOR, Rosemary, C. Ciência política e os três novos institucionalismos. **Political Studies**, p. 936-957, 1996.
- SANTOS, A. P. **A imagem do poder no constitucionalismo português**. Lisboa: ISCSP, 1990.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (Org.). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010.
- SANTOS, F. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora da UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.
- SANTOS, Tânia Maria dos. A mulher nas constituições brasileiras. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA: AMÉRICA LATINA EM DEBATE, 2, 2009. **Anais [...]** Porto Alegre, set. 2009. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/389213608/A-mulher-nas-constituicoes-brasilerias-Tania-Maria-dos-Santos>. Acesso em: 19 abr. 2024.

SANTOS, W. G. **Quem dará o golpe no Brasil?** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; Cadernos do Povo Brasileiro, 1962. V. 5.

SANTOS, W. G. **Razões da desordem.** São Paulo: Rocco, 1993.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **A democracia impedida: o Brasil no século XXI.** Rio de Janeiro: FGV, 2017.

SARMENTO, Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, v. 3, n. 9, p. 95-133, jan. 2009.

SARTORI, G. **Democratic theory.** Detroit: Wayne State University, 1962.

SARTORI, G. **Teoria da democracia revisitada.** São Paulo: Ática, 1994.

SAUSSURE, Ferdinand de. **Curso de linguística geral.** 30. ed. São Paulo: Cultrix, 1995.

SCHEDLER, A. **The politics of uncertainty: sustaining and subverting electoral authoritarianism.** Princeton: Princeton University, 2013.

SCHILLING, Voltaire. **Estados Unidos e América Latina: da Doutrina Monroe à Alca.** 5. ed. Porto Alegre: Leitura XXI, 2002.

SCHMIDT, V. Reconciling ideas and Institutions through Discursive institucionalism. *In*: COX, D. B. (Ed.). **Ideas and politics in social science research.** Oxford: Oxford University Press, 2011. *E-book*.

SCHMITT, C. **Legalidade e legitimidade.** Belo Horizonte: Del Rey, 2007a.

SCHMITT, C. **O guardião da constituição.** Belo Horizonte: Del Rey, 2007b.

SCHMITT, Carl. **Staat, grossraum, nomos: Arbeiten aus den Jahren 1916-1969.** Berlin: Dunker & Humblot, 1995.

SCHMITT, Carl. **Teoría de la constitución.** Madrid: Alianza, 2011.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalism, socialism and democracy.** Novaa York: Harper Torchbooks, 1975.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia.** Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SCRUTON, R. **Beleza.** Rio de Janeiro: Record, 2013.

SCRUTON, R. **Filosofia verde.** São Paulo: É Realizações, 2016.

SEELAENDER, Airton Cerqueira Leite. Juristas e ditaduras: uma leitura brasileira. *In*: FONSECA, Ricardo Marcelo; SEELAENDER, Airton Cerqueira Leite (Org.) **História do Direito em perspectiva: do antigo regime à modernidade.** Curitiba: Juruá, 2009. p. 415-432.

SEVERI, Fabiana Cristina. O gênero da justiça e a problemática da efetivação dos direitos humanos das mulheres. **Direito & Práxis**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p. 81-115, 2016.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2016.

SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. **Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics**. Cambridge: University Press, 1992.

SICSIC, Pierre; WYPLOSZ, Charles. France: 1945-92. *In*: CRAFTS, Nicholas; TONIOLO, Gianni (Ed.). **Economic Growth in Europe since 1945**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 210-239. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/abs/economic-growth-in-europe-since-1945/france-194592/EEE9F4F10FAA8CFC3282434DFE5C2484>. Acesso em: 25 abr. 2024.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 2. ed. São Paulo, Malheiros, 2001.

SILVA, Sergio Gomes da. Preconceito e discriminação: as bases da violência contra a mulher. **Psicologia: Ciência e Profissão**, Brasília, v. 30, n. 3, p. 556-571, set. 2010.

SIMÃO, Calil. **Elementos do sistema de controle de constitucionalidade**. São Paulo: Saraiva, 2017.

SKIDMORE, Thomas E. A lenta via brasileira para a democratização: 1974:1985. *In*:

STEPAN, Alfred (Org.). **Democratizando o Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988a. p. 27-82.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Castelo a Tancredo, 1964-1985**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988b.

SOARES, G. A. D. O calcanhar metodológico da ciência política no Brasil. **Sociologia, Problemas e Práticas**, v. 2, n. 48, p. 27-52, 2005.

SOARES, Kelly Cristina Costa. Desenho institucional, representação e qualidade da democracia. **REPOL**, Campina Grande, v. 1, n. 1, 2012.

SOLA, Lourdes. O golpe de 37 e o Estado Novo. *In*: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). **Brasil em perspectiva**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1968.

SOMEK, A. Authoritarian constitutionalism: austrian constitutional doctrine 1933 to 1938 and its legacy. *In*: JOERGES, C.; GHALEIGH, N. S. (Ed.). **Darker legacies of law in Europe: the shadow of national socialism and fascism over Europe and its legal traditions**. [S.l.]: Hart, 2003.

- SORJ, B. **A nova sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.
- SORMAN, Guy. **A solução liberal**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora/Instituto Liberal, 1986.
- SOUZA, Amaury. Democracia e Reforma Institucional no Brasil: uma cultura política em mudança. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3. p. 311-347, 1991.
- SOUZA, Amaury. O sistema político partidário. *In*: JAGUARIBE, H. (Org.) **Sociedade, Estado e partidos na atualidade brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 157-198.
- SOUZA, C. **Constituintes e constituições brasileiras: uma análise crítica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de. A nova República: sob a espada de Dâmocles. *In*: STEPAN, Alfred (Org.). **Democratizando o Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- STEINKO, A. F.; LACALLE, D. **Sobre la democracia economica**. Barcelona: El Viejo Topo, 2001.
- STONE, L. **Causas da Revolução Inglesa. 1529-1642**. Bauru: EDUSC, 2000.
- STRECK, Lênio Luiz. Hermenêutica constitucional. *In*: NUNES JUNIOR, Vidal Serrano.; ZOCCUN, Maurício; ZOCCUN, Carolina Zancaner; FREIRE, André Luiz (Coord.). **Tomo Direito administrativo e constitucional**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/18/edicao-1/hermeneutica-constitucional>. Acesso em: 19 abr. 2024.
- STRECK, Lênio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.
- STRECK, Lênio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.
- SUNSTEIN, Cass R. **Republic.com 2.0**. Princeton: Princeton University Press, 2009.
- TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2021.
- TELES, Maria Amélia de Almeida. Violações dos direitos humanos das mulheres na ditadura. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 23, n. 3, p. 1001-1022, set./dez. 2015.
- THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism. Comparative politics. *In*: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank (Ed.). **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. Londres: Cambridge University Press, 1992.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism comparative politics. *In*: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank (Ed.). **Historical institutionalism comparative analysis** (Cambridge Studies in Comparative Politics). Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 1-32.

TÓTH, Gábor. Constitutional markers of authoritarianism. **Hague Journal on the Rule of Law**, 2018.

TRINDADE, Hélió. O radicalismo militar em 64 e a nova tentação fascista. *In*: SOARES, Glaucio Ary; D'ARAUJO, Celina (Org.). **21 anos de regime militar: balanços e perspectivas**. Rio de Janeiro: FGV, 1994. p. 123-141.

TSAI, Kellee S. Adaptive informal institutions and endogenous institutional change in China. **World Politics**, n. 59, p. 116-141, 2006.

TUSHNET, M. Authoritarian constitutionalism. **Cornell Law Review**, 2015.

URBINATI, N. **Democrazia rappresentativa: sovranità e controllo dei poteri**. Roma: Donzelli, 2010.

URBINATI, N. **Me the people: how populismo transforms democracy**. Cambridge: Harvard University Press, 2019.

VALLINDER, Torbjörn. The judicialization of politics: a world-wide phenomenon: introduction. **International Political Science Review**, v. 15, n. 2, p. 91-99, abr. 1994.

VARGAS, Getúlio. **Carta testamento**. Rio de Janeiro, 23 ago. 1954. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/getulio-vargas/carta-testamento-de-getulio-vargas>. Acesso em: 5 maio 2024.

VAROL, O. O. Stealth Authoritarianism. **Iowa Law Review**, maio 2015. Disponível em: <https://ilr.law.uiowa.edu/print/volume-100-issue-4/stealth-authoritarianism>. Acesso em: 19 abr. 2024.

VASCONCELOS, A. **Teoria da norma jurídica**. São Paulo: Malheiros, 2006.

VASSELAI, Fabrício. Nomeações ministeriais e importância partidária na democracia de 1946-64: análises comparativas. *In*: MOISÉS, José Álvaro (Org.). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

VAZ, Gislene de Almeida. **A participação da mulher na política brasileira: a lei de cotas**. 2008. 65 f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) – Câmara dos Deputados, Brasília, 2008.

VIEIRA, José R. (Org.). **Vinte anos da Constituição Cidadã de 1988: efetivação ou impasse institucional?** Rio de Janeiro: Forense, 2008.

VILLA, Marco Antonio. **A história das constituições brasileiras**. São Paulo: Texto Editores, 2011.

VOEGELIN, E. Evangelho e Cultura. *In*: VOEGELIN, E. **The collected works of E. Voegelin**. Londres: Baton Rouge, 1988. p. 172-212. *E-book*.

VOIGT, Stefan. How to measure informal institutions. **Journal of Institutional Economics**, p. 1-22, 2017.

VORLÄNDER, Hans. What is “Constitutional Culture”. Constitutional cultures: On the concept and representation of constitutions. **Atlantic World**, p. 21-42, 2012.

WEBER, Max. A ‘objetividade’ do conhecimento nas ciências sociais. *In*: WEBER, M. (Org.). **Sociologia**: coletânea. 2. ed. São Paulo: Ática, 1982b.

WEBER, Max. **A ética protestante e o “espírito” do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

WEBER, Max. Economy and society: an outline of interpretive. **Sociology**, California, v. 2, 1978.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Tradução de Waltensir Dutra. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, [s.d.]. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/377164/mod\\_resource/content/1/WEBER%2C%20Max.%20A%20psicologia%20social%20das%20religi%C3%B5es%20mundiais.%20Ensaio%20de%20Sociologia.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/377164/mod_resource/content/1/WEBER%2C%20Max.%20A%20psicologia%20social%20das%20religi%C3%B5es%20mundiais.%20Ensaio%20de%20Sociologia.pdf). Acesso em: 5 maio 2024.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Tradução de Waltensir Dutra. 5. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982a. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3952424/mod\\_resource/content/1/Max%20Weber%20-%20Ensaio%20de%20Sociologia%20-%20Gerth%20%20Mills.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3952424/mod_resource/content/1/Max%20Weber%20-%20Ensaio%20de%20Sociologia%20-%20Gerth%20%20Mills.pdf). Acesso em: 5 maio 2024.

WOLKMER, A. C. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma cultura no Direito. 2. ed. São Paulo: Alfa e Ômega, 1994.

WORLD POPULATION REVIEW. Dictatorship Countries 2024. **World Population Review**, c2024. Disponível em: <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/dictatorship-countries>. Acesso em: 20 abr. 2024.

ZAKARIA, Faared. The rise of illiberal democracy. **Foreign Affairs**, v. 76, n. 6, p. 22-43, 1997.

ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. *In*: TELES, Edson; SAFATLE, Wladimir (Org.). **O que resta da ditadura**: a exceção brasileira. São Paulo: Boitempo, 2010.

ZIMMERMAN, A. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

ŽIŽEK, Slavoj. De la democracia a la violencia divina. *In*: BROWN, W. *et al.* (Org.). **Democracia**. Madrid: Fuente del Berro, 2010.

ZUQUETE, José Pedro. **Populismo**: Lá fora e cá dentro. Lisboa: FFMS, 2022.