

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LINCOLN RENATO VIEIRA ZANARDINE

PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO E PODER DE AGENDA: ANÁLISE DAS
PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS DO PRIMEIRO ANO DO GOVERNO
BOLSONARO

CURITIBA

2020

LINCOLN RENATO VIEIRA ZANARDINE

PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO E PODER DE AGENDA: ANÁLISE DAS
PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS DO PRIMEIRO ANO DO GOVERNO
BOLSONARO

Artigo científico apresentado ao curso de Direito,
Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal
do Paraná, como requisito parcial à obtenção do
título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Professora Doutora Estefânia Maria
de Queiroz Barboza

CURITIBA

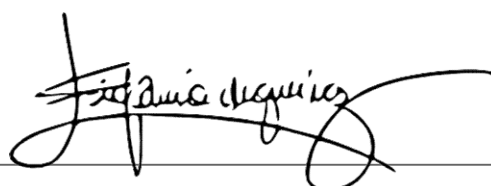
2020

TERMO DE APROVAÇÃO

PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO E PODER DE AGENDA: ANÁLISE DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS DO PRIMEIRO ANO DO GOVERNO BOLSONARO

LINCOLN RENATO VIEIRA ZANARDINE

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



Estefânia Maria de Queiroz Barboza
Orientador

Coorientador



Heloísa Fernandes Câmara
1º Membro



José Arthur Castillo de Macedo
2º Membro

AGRADECIMENTOS

A Deus por sua imensa graça, sem a qual eu não estaria aqui hoje. Sou grato pela força para continuar e pelo fôlego de vida.

À minha mãe e ao meu pai por me enxergarem com os olhos do coração e por terem me apoiado em todas minhas escolhas. Sou eternamente grato por tudo que fizeram por mim, espero que um dia eu possa retribuir por todo o amor a mim concedido.

À Universidade Federal do Paraná, por me instruir com o amor à ciência, à pesquisa e ao progresso. Sempre sonhei em galgar as escadarias da Santos Andrade e só posso agradecer por cada momento de aprendizado, crescimento pessoal, e experiências recompensadoras que tive nessa instituição. Um país melhor, com redução das desigualdades e alicerçado na justiça e no progresso passa pela universidade pública.

Aos Programas de Permanência Estudantil da Pró Reitoria de Assuntos Estudantis que permitiram que eu pudesse superar as barreiras socioeconômicas e ter acesso a uma educação pública de qualidade e excelência.

À Casa do Estudante Luterano Universitário por ser o meu lar em Curitiba e por proporcionar há mais de cinquenta anos um ambiente acolhedor para estudantes que sonham com um mundo melhor e mais justo. Rogo que as futuras gerações possam desfrutar de um ambiente universitário tão bom e melhor ainda do que eu pude ter ali.

Aos meus irmãos da celuenses por serem minha família em Curitiba; muitas vezes choramos juntos, mas em tantas outras rimos juntos, os terei sempre como uma parte de mim. Pessoas de todas as partes do Brasil e do mundo unidos por uma vida melhor, por um objetivo de crescimento e unidos pelas derrotas e vitórias. Minha eterna gratidão.

Aos meus amigos queridos que me apoiaram, deram conselhos, e acima de tudo me corrigiram quando eu estava errado. Não ousou listá-los, a quantidade de pessoas que me apoiaram, me acolheram, me corrigiram e me animaram é muito grande. Meu coração reconhece cada um e tenho certeza de que o coração deles também me reconhece.

Aos meus amigos do intercâmbio em Portugal pelo apoio em terras longínquas e por serem minha base além-mar. Os momentos de união e a experiência ali vivida jamais são esquecidos.

À minha orientadora, Estefânia Barboza, que desde o primeiro ano de faculdade me inspirou a amar o Direito Constitucional, a luta pela democracia e pelos direitos humanos.

Ao Partido Acadêmico Renovador por me inserir em um espaço de construção democrática e de uma pauta libertadora durante estes anos na Santos Andrade. Por onde for, vou lutar no PAR.

*Have you heard it on the news?
About this fascist groove thang
Evil men with racist views
Spreading all across the land
Don't just sit there on your ass
Unlock that funky chaindance
Brothers, sisters shoot your best
We don't need this fascist groove thang
Heaven 17*

RESUMO

Diante de um contexto internacional de autoritarismo crescente e de democracias fragilizadas por ondas antiliberais, a compreensão do fenômeno dentro do contexto brasileiro é importante para entender em que medida o projeto antiliberal influenciou a atuação do poder executivo brasileiro no primeiro ano da gestão 2019-2022. Eleito com um projeto de política à margem do *status quo*, Jair Bolsonaro em diversas oportunidades assumiu ser um *outsider* no que diz respeito às regras do jogo. Dessa forma, identificando essa postura do Presidente eleito, este artigo tem como objetivo analisar o primeiro ano da gestão Bolsonaro-Mourão no que diz respeito às propostas legislativas oriundas do poder executivo e em que medida elas flertam com o autoritarismo legal. A hipótese gira em torno do alto poder legislativo do chefe do Poder Executivo brasileiro, o que pode ser instrumento de transformação marcante na ordem jurídica, inovando o ordenamento jurídico. O objetivo foi analisar se essa força foi utilizada com intenções antiliberais de cunho autoritário pelo poder executivo no ano legislativo de 2019. Assim, o material utilizado nessa pesquisa se concentrou nas propostas legislativas oriundas do poder executivo no ano de 2019. A pesquisa centrou-se em cinco tipos de propostas legislativas do poder executivo, a saber: as Propostas de Emenda à Constituição (PECs), os Projetos de Lei Complementar (PLPs), as Medidas Provisórias (MPs) e os Projetos de Lei (PL). A escolha desse corpus se deu pelo papel significativo que esses tipos de propostas legislativas possuem em alterar a normatividade do sistema jurídico. A conclusão alcançada é de que o primeiro ano da gestão do presidente Bolsonaro não se utiliza de mecanismos explícitos de erosão constitucional, utilizando por seu turno, formas sutis de desestruturação da ordem democrática.

Palavras-chave: *Autoritarismo legal. Presidencialismo brasileiro. Direito Constitucional. Erosão democrática.*

ABSTRACT

As facing an international context of rising authoritarianism and fragilized democracies by illiberal tendencies, the understanding of this phenomenon is important to interpret which way the illiberal project has influenced the first year of the 2019-2022 term. Jair Bolsonaro elected allegedly being on the edge of the traditional *status quo* - in several opportunities - claimed to be an outsider from the legal pattern and its rules. Thus, identified this posture from the elected president, this article analyzes the first year of Bolsonaro-Mourão's term concerning its legislative proposals and in which way there is a tendency to legal authoritarianism. The hypothesis centers on the high power of the Brazilian executive's agenda, which can be an instrument of a legal transformation. The objective of this research was to analyze if this agenda can be used as an illiberal instrument with an authoritarian intent by the executive power in the legislative year of 2019, focusing on legislative proposals from executive power in the same year. The research centered on four types of legislative proposals: Proposals of Constitutional Amendments (PECs, in Portuguese), Complementary Bills (PLPs, in Portuguese), Provisional Measure (MPs, in Portuguese), and Regular Bills (PLs, in Portuguese). The chosen proposals were concentrated for their power on the agenda and its bills in the Brazilian context. The conclusion is that, in the first year of his term, President Bolsonaro does not use explicit mechanisms of democratic erosion, using instead, subtle forms of discoordination of a democratic order.

Keywords: *Legal Authoritarianism. Brazilian presidential system. Constitutional Law. Democratic Erosion.*

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	CONSTITUCIONALISMO EM CRISE: AUTORITARISMO LEGAL E EROSÃO DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO INTERNACIONAL	19
3	PRESIDENCIALISMO E PODER DE AGENDA: A ATUAÇÃO LEGISLATIVA DO PODER EXECUTIVO NO BRASIL	26
4	ANÁLISE DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS APRESENTADAS PELO PODER EXECUTIVO NO ANO DE 2019: DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	31
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	43
	REFERÊNCIAS	47

1 INTRODUÇÃO

O processo de redemocratização pós regime militar e a volta de eleições diretas para presidente, encabeçadas pela constituição de 1988 marcaram o início daquilo que historiadores chamam de sexta república brasileira ou nova república. Esse período é marcado pelo fortalecimento das instituições democráticas, estabilização econômica e reformas sociais que reduziram desigualdades sociais.

Especialmente na segunda metade da década de 1990 e durante toda a década de 2000, a democracia parecia enfim ter se consolidado: foram anos de eleições livres, diretas, e com resultado incontestado. Todavia, o evento conhecido como *impeachment* da presidente Dilma Rousseff marcou a consolidação no espaço público da chamada *nova direita*, que crescia desde as eleições de 2014 e das jornadas de 2013 (CODATO, et al, 2018, p. 115).

Este trabalho buscará dedicar-se a compreender como a atuação da nova direita enquanto movimento reacionário¹ busca minar as instituições democráticas através de vias democráticas. Concatenando, assim, em um ambiente político ambíguo, onde o espaço jurídico é permeado por leis que à primeira vista parecem constitucionais e democráticas, mas uma leitura atenta e contextualizada denota a tentativa de erosão das estruturas democráticas.

Eleito para governar em nome dos seus ideais de extrema direita, o presidente Bolsonaro é objeto de estudos quanto ao novo momento que a democracia brasileira se encontra. Os estudos de sociologia e ciência política apontam para um líder populista com viés patriótico (FUKS e TAMAKI, 2020, p. 113); que subiu ao poder com uma agenda moralizante cristã (ALMEIDA, 2019, p. 201); e, que questiona as instituições democráticas postas (CRUZ OLMEDA, 2020, p. 665).

Dessa forma, é importante compreender de que modo o cenário constitucional e legal brasileiro tem reagido no que diz respeito às investidas oriundas dessa nova força política brasileira. Essencialmente, como os mecanismos constitucionais implementados em 1988 podem responder a esse fenômeno.

¹ O vocábulo “reação” aqui adotado versa sobre o movimento de direita que não é conservador, mas sim reacionário, fundamentando-se num suposto passado glorioso que precisa ser redescoberto. Nesse sentido, o reacionarismo é uma tentativa de parar o tempo e retornar a um momento hipotético em que a “degradação moral” não teria destruído os bons valores. (BIANCHI in: BOBBIO, 1998, p. 1073-1074).

Assim, a intolerância crescente no espaço público brasileiro leva a deturpações da democracia, causando o fenômeno do majoritarismo - termo que será deslindado neste trabalho - onde a inflexibilidade com as minorias políticas enseja em uma democracia dos vencedores.

Segundo Lilia Moritz Schwarcz (2019), por intolerância entende-se ato de não aceitar um ponto de vista diferente do seu, incitando, inclusive, o apagamento de qualquer divergência (SCHWARCZ, 2019, p. 214). Dessa forma, a intolerância é, essencialmente, binária, quando estabelece a distinção entre “nós” e “eles”.

(...) Muitos movimentos autoritários emergentes da atualidade apoiam-se na criação de verdadeiras mitologias de Estado, pautadas na lógica do “eles” e do “nós”. Ou melhor, do “eles contra nós” e do “nós contra eles”. Essas são posturas que apostam na dicotomia e na rotinização de diferenças fortuitas, produzindo novas realidades. (SCHWARCZ, 2018, p. 221).

Nesse sentido, a política brasileira viu crescer a quantidade de representantes no legislativo e executivo de cunho autoritário e antiliberal. Esses representantes do povo buscam por meio de projetos de lei, emendas à constituição e outros mecanismos legislativos legalmente instituídos, assolar os poderes e direitos os elegeram, causando uma erosão da democracia por vias democráticas, uma verdadeira destruição pelo lado de dentro.

Em atenção a essas mudanças, David Landau (2013) argumenta que a erosão dos mecanismos constitucionais por meios constitucionais, por mais contraditório que possa ser, é um fenômeno crescente (LANDAU, 2013, p. 189). No mesmo sentido, partindo da premissa de Kim Lane Scheppele (2018), este trabalho tenta compreender de que forma aquilo que a autora classifica como “legalismo autocrático”, tem atingido a democracia brasileira.

Kim pontua que o legalismo autocrático ocorre na medida que líderes eleitos democraticamente, podem utilizar os mecanismos democráticos que o elegeram para subverter a ordem constitucional, criando um ambiente político de cunho antiliberal (SCHEPPELE, 2018, p. 547).

Assim, nesse contexto de grandes transformações nas instituições democráticas ao redor do mundo há um padrão que Kim Scheppele traz: (i) uma democracia com problemas estruturais, porém, em certo grau de estabilidade, tem uma eleição totalmente paradigmática que rompe com o que estava posto; (ii) o líder

eleito, tem grande apelo das massas, e promete expurgar toda a ordem pré-constituída, em nome de uma nova política, com um novo jeito de fazer política.

A autora pontua que o liberalismo citado, se trata de uma corrente filosófica política em que há limitação de poderes do Estado ou Soberano em razão de uma proteção da liberdade de indivíduos, podendo versar sobre um liberalismo à esquerda no espectro político, ou à direita (SCHEPPELE, 2018 p. 559).

Embora a autora faça uso do termo iliberal para descrever o fenômeno, neste trabalho, a fim de uma leitura mais facilitada para o leitor de língua portuguesa, será o usado o termo antiliberal, para descrever a corrente que atenta contra a matriz política liberal oitocentista.

Este trabalho, terá como metodologia, a consulta às proposições legislativas do Presidente Bolsonaro enquanto chefe do Poder Executivo; assim centrou-se o presente estudo às Propostas de Emenda à Constituição (PECs), aos Projetos de Lei Complementar (PLPs), aos Projetos de Lei Ordinária (PL) e às Medidas Provisórias (MPs) apresentadas pelo Poder Executivo brasileiro no período de um ano de mandato, nomeadamente, entre 1º de janeiro de 2019 a 31 de dezembro do mesmo ano. Para análise do problema, recorreu-se a uma leitura de autores da Ciência Política a fim de trazer para o contexto jurídico uma metodologia pautada em dados empíricos.

O poder de agenda do presidencialismo brasileiro merece destaque. A atuação legislativa do Poder Executivo no Brasil denota uma força característica do presidencialismo brasileiro pós constituinte (MORAES, 2001, p. 51). Filomeno Moraes (2001) destaca que a fragmentação do Legislativo brasileiro implica na necessidade de um Poder Executivo mais centralizador (ibidem, p. 47).

Dessa forma a análise das proposições legislativas visa identificar em que medida o chefe do poder executivo federal utiliza de meios legais e democráticos, para inferir e alterar as instituições democráticas, caracterizando o que tem sido chamado de *legalismo autocrático*, ou *constitucionalismo abusivo*, com a consequente erosão de mecanismos de freios e contrapesos, e ataque aos direitos humanos.

O presente trabalho utilizará os conceitos de *legalismo autocrático*, *autoritarismo legal* e *constitucionalismo abusivo* como sinônimos de um mesmo objeto: a alteração de padrões constitucionais, democráticos e legais de democracia e Estado de Direito com a utilização dos mesmos mecanismos constitucionais,

democráticos e legais por líderes autoritários, que por seu turno, foram eleitos conforme as regras do jogo. O ponto de destaque é a oposição desse fenômeno ao antigo modelo de autoritarismo, em que golpes de Estado e deterioração das estruturas democráticas eram, nomeadamente, mais evidentes.

A partir dessa hipótese, o trabalho buscará destrinchar como a democracia e constitucionalismo relacionam-se no cenário jurídico diante de investidas autoritárias, especialmente no caso brasileiro. Nesse ínterim, busca entender se no Brasil está a ocorrer o avanço autoritário de cunho antiliberal que se utiliza de mecanismos democráticos e legais para conversão do espaço outrora democrático em um ambiente político ambíguo em que medidas antidemocráticas passam despercebidas.

2 CONSTITUCIONALISMO EM CRISE: O LEGALISMO AUTOCRÁTICO E A EROSÃO DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO INTERNACIONAL

Antes de adentrar na seara da crise democrática enquanto fenômeno a ser analisado, é preciso voltar-se ao conceito de democracia dentro de uma perspectiva do constitucionalismo. O debate entre democracia e constitucionalismo implica numa reflexão sobre os limites à atuação majoritária dos líderes eleitos em respeito ao enlace constitucional.

Para a conceituação de democracia constitucional recorre-se à posição de Barboza e Kozicki (2008) que buscaram traduzir as principais posições da doutrina constitucional quanto às formas de democracia (BARBOZA e KOZICKI, 2008, p. 152).

Para as autoras, pode-se falar em dois modelos de democracia: (i) o modelo procedimental, que se atenta às formas como os processos democráticos são realizados; e o (ii) o modelo substantivo de democracia, que por sua vez, tem sua atenção voltada para como a democracia representará a todos os grupos que disputam o espaço político, inclusive os sub representados em uma pauta majoritária.

Barboza e Kozicki apontam que a primeira noção de democracia no consciente social está assentada na ideia de um “governo da maioria” (Ibidem, p. 157). Essa posição, segundo as autoras, é defendida por autores como Jurgen Habermas e Ely Hart, que se pautam, essencialmente pelo método como são

formadas as decisões das maiorias, de modo que esta precisa abranger a participação de toda a sociedade enquanto destinatária do Direito. Nesse sentido, Habermas salienta o papel de uma sociedade de indivíduos informados e que levam ao debate público suas pautas de forma racional (HABERMAS, 2013, p. 4)

A teoria procedimentalista da democracia entende que a participação do Poder Judiciário, nomeadamente, as cortes constitucionais, deve ser meramente no sentido de proteger a formação procedimental da democracia. Assim, pouco importaria o resultado alcançado, pois seria uma manifestação legítima. Dessa maneira, a chamada democracia procedimental pauta-se no processo e não no resultado, de modo que busca valorizar a ampla participação, não priorizando o resultado a ser alcançado.

No outro lado da discussão, encontra-se a posição da teoria da democracia substantiva, que entende que o resultado final almejado pelo processo democrático é importante enquanto definidor do viés democrático daquela sociedade e sua ordem jurídica, uma vez que não pode a democracia se furtar de garantir a defesa dos direitos dos grupos minoritários não abrangidos pelo processo majoritário de deliberação.

Nessa toada, destaca-se a crítica trazida por Erik Eriksen (2005, p. 3) que pontua que não há como imaginar que a mera existência de eleições livres e frequentes, seria o suficiente para caracterizar uma democracia plena. Para o autor, há um certo grupo de minorias que jamais serão uma maioria quantitativa ou, ainda, capazes de formarem coalizões com maiorias.

Sarmiento e Souza Neto (2013) destacam a atuação contramajoritária das cortes constitucionais e seu questionamento perante a opinião pública. Para os autores, a noção de uma corte que atua de forma distinta dos representantes eleitos gera uma tensão (SARMENTO e SOUZA NETO, 2013, p. 126).

Assim, a teoria procedimentalista de democracia, entende que valores presentes na sociedade em determinado momento histórico serão validados pelo crivo da deliberação democrática, ou seja, os poderes que representam o povo, sendo eles, o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

Essa teoria entende que o resultado alcançado no processo democrático não pode ir de encontro com o direito de grupos sub representados, ou mesmo grupos que não constituem maioria dentro do processo democrático procedimental.

Nesse sentido, o trabalho aqui apresentado busca compreender em que medida atuação de um Poder Executivo pautado na defesa da maioria que o elegeu, pode fragilizar democracias constitucionais, no caso em discussão, a democracia brasileira. Destarte, o presidente eleito em 2018, ao pautar-se no majoritarismo que o elegeu, e buscando marginalizar as minorias, vai de encontro ao conceito de democracia constitucional adotado neste trabalho.

Segundo Barboza e Kozicki, a teoria substantiva da democracia também pode ser entendida como um limitador às maiorias eventuais, na medida que o constitucionalismo enquanto limitador de poderes políticos, também limita a atuação de representantes do Executivo ou Legislativo, eleitos por via majoritária, na restrição de direitos de grupos minoritários.

Nesse sentido, as autoras pontuam que a Constituição na concepção substantiva de democracia assegura a proteção dos valores substantivos nela elencados por intermédio dos direitos fundamentais expostos (Ibidem, p. 157). Conforme apontado, o papel do Poder Judiciário na perspectiva da democracia substantiva é essencialmente marcado pela defesa das minorias contra eventuais maiorias. Sendo essa defesa exercida pelo judicial review enquanto limitador das ações do Executivo e Legislativo.

Embora o papel do Poder Judiciário tenha o condão de equilibrar a disputa democrática, este trabalho não se dedicará a análise da atuação do judicial review enquanto instituição contra majoritária. A atenção será dada às proposições legislativas oriundas do Poder Executivo no ano de 2019.

Passada a premissa de democracia constitucional, enquanto conjugação dos direitos da maioria eleita em respeito aos direitos das minorias não representadas, ou sub representadas, é preciso um aporte ao conceito de crise democrática vivida pelas democracias ao redor do mundo.

Francis Fukuyama, em sua obra *O fim da história e o último homem* de 1992, argumentou que após a queda da União Soviética, se restou comprovada a vitória do liberalismo político e econômico como o modelo mais desejado de sociedade democrática (FUKUYAMA, 1992, p. 12). Segundo o autor, os países ricos e industrializados ao atingirem o ápice econômico liberal teriam chegado ao fim da história.

Todavia, a tese apontada por Fukuyama tem sido questionada na última década, uma vez que há uma tendência de formação de regimes políticos ambíguos

onde democracia e direitos humanos são desvirtuados em nome de uma suposta maioria (SCHEPPELE, 2018, p. 548).

Em obra recente, Fukuyama voltou-se para a crise democrática atual, e questiona o motivo das democracias estarem falhando (FUKUYAMA, 2015, p. 11). Francis utiliza-se do exemplo da *primavera árabe* de 2011, onde a expectativa era de uma consolidação do modelo democrático ocidental, porém, o que se viu, foi o surgimento de novas ditaduras, substituindo as antigas (ibidem, p. 11). Na tentativa de apontar um modelo de democracia liberal, Fukuyama recorre-se a três elementos fundamentais: (i) Estado; (ii) império da lei; e (iii) um mecanismo democrático de prestação de contas, horizontal e vertical (FUKUYAMA, 2013, p. 12).

Em um cenário de transformações democráticas, Francis pontua que uma forma de verificar a estabilidade de uma democracia, é na forma como o Estado relaciona-se com os cidadãos. Exemplifica que em Estados patrimonialistas, a linha entre a esfera pública e a privada é muito tênue; de modo que há uma ingerência do interesse privado do líder no uso da máquina pública para fins pessoais. Pelo contrário, em Estados de natureza impessoal, o que ele chama de estados modernos, o tratamento se dá com base na igualdade formal entre os cidadãos (FUKUYAMA, 2013, p. 13).

Fukuyama sinala que embora enraizada na América Latina, a democracia está em tensão em países como Brasil, Colômbia e México, em razão da falha na prestação de serviços públicos básicos como educação, infraestrutura e segurança.

Nessa toada, Steven Levitsky e Lucas Way (2002, p. 51) entendem que o fim da Guerra Fria acendeu no cenário político internacional uma tendência à formação de regimes políticos híbridos, distinguindo-os, assim, por essência, do modelo bipolar vigente até então. Esses modelos híbridos combinam elementos de aspecto democrático, com elementos de aspecto autoritário, por isso a dificuldade em distingui-los.

Na tentativa de compreender a crise democrática liberal, uma das perspectivas para o tema foi a conceitualização de *constitucionalismo abusivo*, termo elaborado pelo constitucionalista David Landau (LANDAU, 2013). Landau busca analisar o fenômeno crescente nos últimos anos onde a democracia constitucional tem sido abalada pela onda antiliberal e antidemocrática.

Para Levitsky, assim como, para Landau, a falha no mecanismo de *accountability*, seja ele horizontal, ou vertical, gera um dos elementos marcantes na

definição de um regime híbrido. Nesse sentido, para o autor, o *constitucionalismo abusivo* envolve o uso de mecanismos de mudança constitucional, democraticamente instituídos - podendo ser a constituinte, emenda constitucional ou uma mistura dos dois - para ruir as bases democráticas:

Eu defino “constitucionalismo abusivo” como o uso de mecanismos de mudança constitucional com o objetivo de tornar um Estado menos democrático do que antes. Ao referir-se aos mecanismos de mudança constitucional, eu foco aqui nas medidas formais - muito mais do que métodos informais de mudança constitucional - emenda constitucional e nova constituição. Quando refiro a me movimentos que tornam um regime “notadamente menos democrático”, eu busco conceituar democracia como um espectro, tendo em vista que vários tipos de regimes híbridos ou autoritários entre um autoritarismo total e uma democracia total. (LANDAU, 2013, p. 195)².

Destaca-se que para o autor, os mecanismos do *constitucionalismo abusivo* são essencialmente formais, ou seja, perpassam o processo de mutação constitucional como a promulgação de uma emenda ou a substituição da constituição. O resultado, segundo ele, é que as constituições afetadas por mecanismos abusivos, à uma primeira vista parece ser democrática, não distinguindo daqueles elementos de raiz liberal das constituições democráticas. Todavia, o objetivo dessas alterações constitucionais é, em essência, reduzir mecanismos de controle horizontal e vertical de poder³; bem como, perpetuar-se no poder por mais tempo, ou mesmo, indiscriminadamente.

David Landau aponta, ainda, sobre a democracia militante surgida no pós II Guerra mundial, onde fora vedado qualquer partido que se mostrasse antidemocrático para evitar que ele criasse força e acabasse, assim, por enfraquecer todo o sistema. Desse modo, ao contrário de outros exemplos ao longo da história, onde líderes autoritários enfraquecem a ordem constitucional através de golpes de

² Tradução livre de: I define “abusive constitutionalism” as the use of mechanisms of constitutional change in order to make a state significantly less democratic than it was before. In referring to the mechanisms of constitutional change, I focus here on formal rather than informal methods of change — constitutional amendment and constitutional replacement. In referring to maneuvers that make a regime “significantly less democratic,” I conceptualize democracy on a spectrum, acknowledging that there are various kinds of hybrid or competitive authoritarian regimes between full authoritarianism and full democracy.

³ *Accountability* em regimes democráticos, está ligado a possibilidade de prestação de contas entre os poderes de formas horizontais e, bem como, verticalmente entre cidadãos e o poder político. (SCHEDLER, 1999, p. 13-21).

Estado, há uma inflexão interna de enfraquecimento democrático. Assim, Landau aponta para o perigo da erosão das normas constitucionais através de mecanismos que aparentam estar revestidos de legalidade e aparentam estar de acordo com as regras democráticas (LANDAU, 2013, p. 191).

Landau traça um paralelo entre o autoritarismo moderno e o *constitucionalismo abusivo* ao indicar que diante regimes autoritários as regras formais democráticas tendem a ser relativizadas. David enfatiza, ainda, que se posicionar contra o *constitucionalismo abusivo* não é uma crítica às políticas almeçadas por esses atores, mas sim, ir contra a sua busca por tornar seus regimes menos democráticos (LANDAU, 2013, p. 215)⁴.

Ainda no debate acerca do tema, Kim Lane Scheppele traz o conceito de *legalismo autocrático*, onde um líder eleito democraticamente, utiliza de mecanismos democráticos e legais para alterar profundamente o *status quo* de um regime político. A autora pontua que apesar de se tratar de um fenômeno recente e ainda em processo de transformação, é possível traçar algumas linhas comuns entre líderes que ela chama de autocratas legais (SCHEPPELE, 2018, p. 571).

Uma das características comuns entre esses líderes e sua ascensão ao poder com o discurso de renovação e fim do antigo modo de fazer política, assim, esses líderes sobem ao poder por meio de um projeto político dito transformador e diferente dos demais projetos já consolidados: “*Em todo o mundo, o liberalismo constitucional está sofrendo um ataque vindo de líderes populistas que basearam suas campanhas em não jogar a velha política.*”, podendo ser citados como exemplos: Hugo Chávez na Venezuela e Viktor Orbán na Hungria (SCHEPPELE, 2018, p. 546)⁵.

Kim Scheppele, em seu trabalho, vai além da conceitualização trazida por Landau, pontuando que existe a possibilidade de a erosão democrática ir além de uma alteração da constituição por meio de emendas ou por substituição. Scheppele pontua que o ataque às minorias políticas e aos direitos humanos caracteriza

⁴ Dessa feita, após eleito, Hugo Chávez manejou as regras da Constituinte de modo que o colégio eleitoral fosse favorável a ele. Uma vez que ao ganhar 60% dos votos, seu partido teve mais de 90% de cadeiras na constituinte, implicando, assim, em mudanças importantes, como o aumento do poder do Executivo e reduzindo os demais poderes, saindo do que era um dos presidencialismos mais fracos da região para o um super presidencialismo latino americano (LANDAU, 2013, p. 179).

⁵ Tradução livre de: *Around the world, liberal constitutionalism is taking a hit from charismatic leaders like these whose signature promise is to not play by the old rules* (SCHEPPELE, 2018, p. 554).

também uma forma de legalismo autocrático (SCHEPPELE, 2018, p. 572), nesse sentido, este trabalho se atentará a tais mecanismos de paulatino desgaste dos fundamentos da democracia brasileira.

Importante trazer à baila a conjugação que a autora faz entre constitucionalismo, democracia e liberalismo. A tensão entre esses elementos é discussão profícua e presente nos estudos de constitucionalistas (BARBOZA e KOZICKI, 2008, p. 152). Assim, quando há um limite a atuação de líderes eleitos por uma constrição constitucional, o debate vem à tona:

“Democracia e constitucionalismo podem entrar em conflito quando o poder público falha nas suas obrigações constitucionais e as eleições levam a uma maioria que busca uma mudança que busca alterar a constituição de forma antidemocrática” (SCHEPPELE, 2018, p. 557).

Destaca-se que a tensão entre constitucionalismo e democracia se resolve, sobretudo na esfera de eleições periódicas; o que, todavia, pode ser deturpado por autocratas legais, usando o argumento simplista de “vontade da maioria” para um ataque às ordens liberais, (SCHEPPELE, 2018, p. 557).

O que ocorre, é o que a autora chama de *majoritarismo*, ou seja, um líder eleito democraticamente, abandonando o projeto constitucional e liberal, onde as minorias políticas têm seus direitos assegurados, inicia um mandato voltado somente para a maioria que o elegeu, e além disso, assume uma postura de invalidação de quaisquer divergências ao seu governo (SCHEPPELE, 2018, p. 448).

Dessa forma, em um contexto de maiorias eventuais, a preocupação é crescente, uma vez que há uma tendência para que autocratas legais venham a deturpar esfera democrática, causando uma democracia sem restrições liberais constitucionais para sua atuação. Logo, há transformação em um governo da maioria onde os direitos das minorias políticas não são reconhecidos, onde esses líderes utilizam suas maiorias eventuais para perpetuar-se no poder (SCHEPPELE, 2018, p. 570).

Outro autor que trabalha conceito similar é Mark Tushnet. Mark cunha o termo *constitucionalismo autoritário* e o identifica como um sistema de governo em que apesar de eleições livres e justas, há um grande de controle repressivo quanto às liberdades dos cidadãos. O exemplo utilizado é o de Singapura, onde o autor aponta para um *mere rule-of-law*, onde há uma legalidade instituída porém apenas

aparente; o que há, então, é uma aparência de democracia em que o constitucionalismo acaba por servir de instrumento para supressão de liberdades (TUSHNET, 2017, p. 69).

Tushnet e Landau dialogam entre si quando verificam que somente a aparência de um constitucionalismo democrático não pode ser entendida como sinal de estabilidade democrática. Uma vez que medidas autoritárias podem se utilizar de regras democráticas e mecanismos legais para reduzir direitos individuais e desestabilizar as instituições democráticas.

3 PRESIDENCIALISMO E PODER DE AGENDA: A ATUAÇÃO LEGISLATIVA DO PODER EXECUTIVO

Passada a leitura sobre o problema da crescente tensão democrática no cenário nacional e internacional, é necessário compreender de que forma isso pode ser essencialmente perigoso para o modelo constitucional brasileiro. Contextualizando com o cenário nacional, Barboza e Robl (2018) buscam conjugar o perigo da erosão democrática crescente com o constitucionalismo brasileiro. Assim, os autores apontam para a utilização indevida de mecanismos do direito constitucional para atacar e minar as estruturas da democracia constitucional e das bases filosóficas do constitucionalismo (BARBOZA e ROBL, 2018, p. 87).

O presidencialismo brasileiro é um dos modelos de presidencialismo em que o poder executivo na pessoa do presidente possui uma agenda legislativa destacável. Suas bases têm origem no passado autoritário pelo qual o país e toda América Latina passou (BARBOZA e ROBL, 2018, p. 82).

Os pesquisadores destacam que o fenômeno do *constitucionalismo abusivo* se daria, essencialmente, de duas formas: (i) um ataque direto à legalidade constitucional por meio de emendas à constituição, que atentam diretamente a princípios constitucionais, que eles chamam de *constitucionalismo abusivo estrutural*; (ii) por outro lado, o uso de institutos e técnicas constitucionais de maneira deturpada e em desacordo com a democracia constitucional, constitui no chamado *constitucionalismo abusivo episódico* (BARBOZA e ROBL, 2018, p. 94).

Assim, no cenário nacional a pluralidade de atores no jogo político indica uma assincronia entre sociedade e poder político, de modo que há a necessidade de

diversos grupos alinharem-se na intenção de uma configuração majoritária, trata-se do fenômeno do presidencialismo de coalização.

Abranches (1988) pontua que em certa medida todas as formas republicanas de governo carecem de uma necessidade de composição baseada em coalizões, a exceção brasileira se encontra como um regime que combina o “presidencialismo imperial” inspirado no modelo dos EUA, com a necessidade de coalizão em um cenário partidário fragmentado (ABRANCHES, 1988, p. 22).

Nessa seara, conforme aponta Paulo Schier (2016), o presidencialismo por ser um regime em que o chefe do Poder Executivo é eleito para um mandato fixo, tende a ser mais rígido quanto à sua saída, restando somente para casos de crime de responsabilidade, quando deve ser utilizado o processo de impeachment. Schier destaca que há uma tendência do regime presidencialista a gerar crises e tensões, e que ainda que um governo tenha grandes problemas de governabilidade, não pode ser destituído como ocorre no parlamentarismo (SCHIER, 2016, p. 255).

O modelo presidencialista é padrão na América Latina, e por isso os líderes que buscam romper as estruturas democráticas tendem a fortalecê-lo ainda mais. Nesse ínterim, destaca-se o exemplo da Venezuela e Equador, onde as reformas constitucionais aumentaram o poder executivo e principalmente a figura do Presidente, lhe dando mais poderes legislativos. Indivíduos ou grupos com muito poder tendem a alterar as regras constitucionais com a intenção de garantir poder e tornar muito difícil ou mesmo impossível a sua saída do poder (LANDAU, 2013, p. 203).

Nesse cenário, o poder de agenda do Executivo frente ao Legislativo é destaque, uma vez que a edição de Medidas Provisórias gera uma alteração substancial da agenda legislativa do Congresso Nacional (PEREIRA e MUELLER, 2000, p. 47). Assim, o presidencialismo de coalizão quando em crise, gera uma tendência à polarização política onde a legitimidade é questionada e o ambiente político se transforma em cenário conflituoso (ABRANCHES, 1988, p. 30), o que de acordo com os autores apontados é solo frutífero para ascensão de líderes autocratas.

Na mesma seara, importante destacar que o presidencialismo brasileiro é alvo de críticas quanto à atrofia decorrente do descompasso entre Poder Legislativo e Poder Executivo (ALMEIDA, 2020, p. 6). O destaque também pode ser direcionado ao rol de matérias de exclusividade de iniciativa legislativa pelo Poder Executivo,

nomeadamente, aquelas que implicam no aumento de despesa e orçamento (art. 165, CF); organização da Administração federal (art. 84, CF); e, questões relativas às forças armadas (art. 61, §1º, CF).

As proposições legislativas são importantes para compreender qual caminho um governo tem a intenção de seguir quanto à formação de políticas públicas e alterações na ordem jurídica; assim, segundo Farhat (1996, p. 819) a definição para proposição legislativa é de qualquer matéria submetida ao Congresso Nacional, às suas Casas ou Comissões, com objetivo de ser apreciada.

A pesquisa, a princípio, baseava-se na hipótese de que o governo em seu primeiro ano de gestão agiria a partir de PECs buscando alterações constitucionais na perspectiva trazida por Landau e sua tese do *constitucionalismo abusivo* (LANDAU, 2013).

Ocorre que se verificou que o governo apresentou somente duas PECs no período analisado, no sentido que a discussão das demais propostas legislativas se mostrou necessária. Conforme Scheppele pontua, erosão democrática pode vir via leis infraconstitucionais, aprovadas em processo formal e democrático (SCHEPPELE, 2018, p. 547).

Para buscar compreender como o poder executivo federal se comportou no que diz respeito a proposições legislativas em seu primeiro ano de mandato, utilizou-se neste trabalho de consulta às fontes formais de propostas legislativas, essencialmente, uma consulta ao sistema da Câmara dos Deputados onde as propostas legislativas são apresentadas para consulta pública. A consulta às propostas teve por base a análise junto ao sistema de banco de dados da Câmara dos Deputados onde as propostas estão discriminadas por categorias, data, autores e tipo de propostas.

Há uma série de trabalhos importantes quanto à saliência de temas envolvendo a agenda legislativa do Congresso e sua categorização. O presente trabalho utiliza-se de uma tentativa de identificação dos temas gerais apresentados pelo presidente e sua conjugação com a alteração da ordem jurídica⁶. Para uma compreensão do tema, optou-se por uma categorização das propostas conforme o

⁶ Nesse sentido, importante destacar que nem toda proposição legislativa se destina em se transformar em norma jurídica (OLIVEIRA, 2014, p. 7).

trabalho de Mariana Batista (2020), onde a autora, verificando a dificuldade de classificação das propostas, optou por uma classificação manual dos temas.

No portal da Câmara dos Deputados, há uma série de filtros disponíveis para localização de proposições legislativas em andamento na Câmara, podendo o filtro selecionar por período, ou por quem apresentou tal proposta.

Neste trabalho, se adotou, especificamente, a busca pelas proposições oriundas do Poder Executivo durante o ano de 2019. Nesse mecanismo de transparência, é possível consultar ao texto original, despachos, tramitação, pareceres e emendas. Os tipos de proposições legislativas analisadas foram as seguintes:

a. Projetos de Lei (PL): legislação ordinária e infraconstitucional, podem versar sobre um amplo rol de temas;

b. Projetos de Lei Complementar (PLP⁷): algumas normas da Constituição Federal preveem que sejam editadas leis complementares que buscam adjetivar as disposições constitucionais e assim lhes garantir efetividade;

c. Medidas Provisórias (MPs): um dos grandes trunfos do chefe do poder executivo no Brasil, têm eficácia a partir de sua edição e caso não sejam convertidas em lei pelo congresso no prazo de sessenta dias, perdem sua validade;

d. Propostas de Emenda à Constituição (PECs): são propostas que têm como objetivo a alteração de dispositivos da Constituição Federal, devem seguir o rito previsto no art. 60.

Assim, de um total de 79 (setenta e nove) propostas legislativas apresentadas pelo poder executivo no ano de 2019, nota-se uma preponderância pelo uso de medidas provisórias, sendo que foram apresentadas 48 (quarenta e oito) em apenas um ano:

⁷ A sigla utilizada é a mesma que se encontra no portal da Câmara dos Deputados.

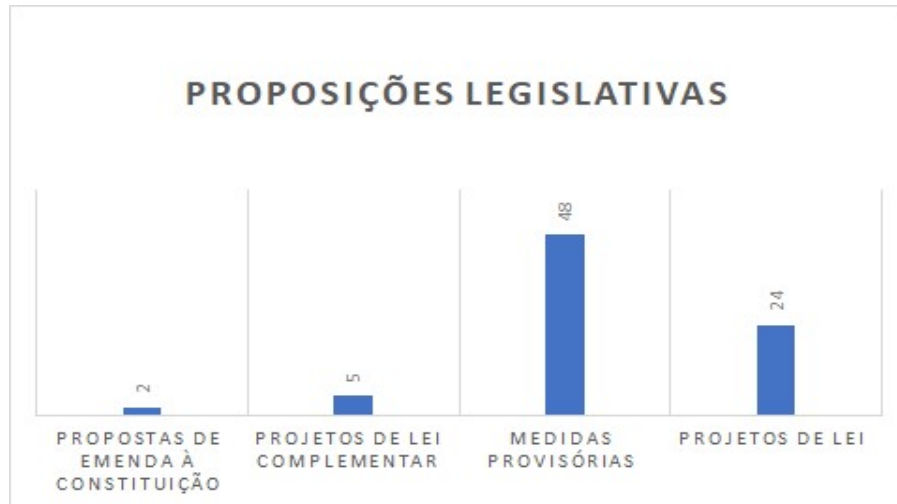


Gráfico 1: Proposições legislativas apresentadas pelo Poder Executivo durante o ano de 2019

Quanto às demais propostas legislativas apresentadas pelo poder executivo dentro do marco temporal apontado, destaca-se que a opção metodológica foi de não as analisar. A escolha metodológica versa, essencialmente, na proposição legislativa que gera uma inovação dentro da ordem jurídica brasileira, capaz de alterar o status quo e modificar a forma como se dão as relações entre cidadãos.

A assimetria decorrente da ausência de coordenação entre Poder Executivo e Legislativo parece resultar em uma dificuldade na aprovação das demandas legislativas oriundas da Presidência (ALMEIDA, 2020, p. 13).

O resultado é a necessidade de coordenação do Legislativo pelo Executivo pelo uso de cargos públicos e emendas orçamentárias, dominando a oposição e concatenando o conhecido fenômeno do Presidencialismo de Coalizão (Ibidem, p. 7). Assim, a grande pauta legislativa do Presidente no modelo brasileiro, não implica, necessariamente, em um sucesso dessas medidas (ibidem, p.13).

Nesse sentido, o objetivo é compreender em que medida as proposições legislativas do Poder Executivo no ano de 2019 foram propostas com o azo de alterar relações jurídicas democráticas, visando enfraquecer os elementos estruturantes da Constituição de 1988, incluindo o ataque a direitos fundamentais consolidados na Carta Magna.

4 ANÁLISE DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS APRESENTADAS PELO PODER EXECUTIVO NO ANO DE 2019: DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A compreensão do fenômeno abordado neste trabalho necessita de uma atenção maior às proposições legislativas apresentadas. Para isso, a escolha se deu a partir de uma leitura integral de todas as proposições legislativas, para então, a eleição de proposições de destaque dentro de cada um dos tipos legislativos examinados.

Assim, a ênfase temática dos eixos, conjugou-se com pesquisas recentes sobre o tema, como o trabalho desenvolvido por Mariana Batista (2020), em que há uma preocupação com a saliência temática na agenda legislativa brasileira (BATISTA, 2020, p. 11).

Passada a premissa metodológica, volta-se aqui às PECs apresentadas pelo poder executivo no primeiro ano do mandato 2019/2022. O ano de 2019, primeiro ano da gestão do Presidente Bolsonaro foi marcado pela apresentação de duas propostas de Emenda à Constituição, as PEC 6/2019 e a PEC 108/2019.

Assim, as PECs mantêm-se na média dos governos anteriores, analisando o mesmo período:

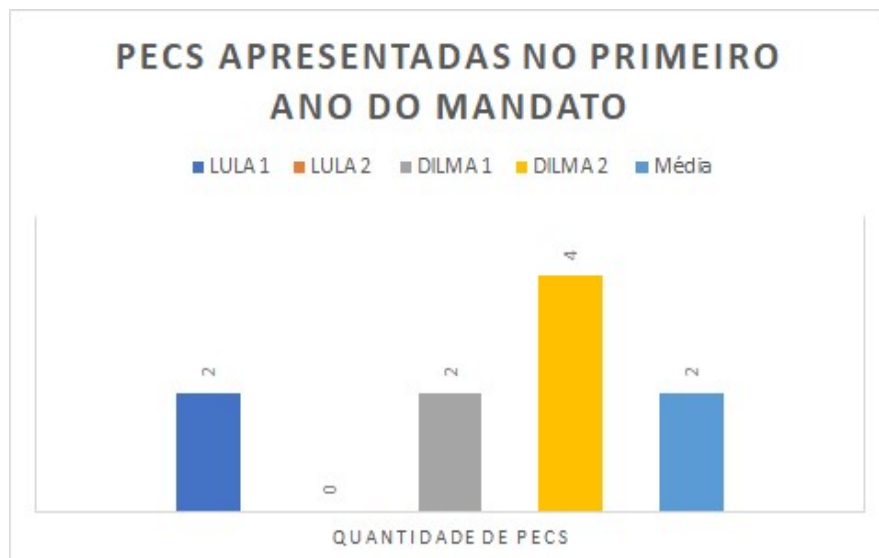


Gráfico 2: PECs apresentadas pelo Poder Executivo no primeiro ano de mandato (2003-2019)

Das PECs apresentadas, considerando o padrão em relação aos governos anteriores, é importante uma compreensão dos projetos e seu condão de inovar na ordem jurídica constitucional. A PEC 6/2019 propõe a alteração dos

dispositivos constitucionais que versam sobre o regime da Previdência Social no Brasil. É consenso do viés social da Constituição Federal de 1988 enquanto inserida no contexto de uma constituição de cunho pragmático e que visa a redução das desigualdades sociais.

O texto apresentado pelo Poder Executivo busca alterar os artigos que versa sobre faixa etária e sobre o ponto mais polêmico: o regime de capitalização. Em sua fundamentação ao Presidente da República, o Ministro da Economia argumenta que o objetivo da referida PEC é proporcionar um contexto mais justo aos contribuintes.

Destaca-se que não é o objetivo traçar uma ampla crítica à Reforma da Previdência, todavia, é destaque que tal medida representa uma grande alteração na forma como os cidadãos brasileiros relacionar-se-ão com a previdência, de modo que atenta contra o objetivo social do constituinte de 1988 que era fundar um regime pautado na solidariedade. Marco Aurélio Serau pontua que essa PEC buscou desestruturar o regime constitucional vigente até então (SERAU, 2019, p. 212), o que dentro da leitura de Tushnet pode ser compreendido como uma forma de ataque aos direitos fundamentais.

Por seu turno, a PEC 108/2019 apresentada pelo Poder Executivo tem como objetivo alterar a configuração jurídica dos Conselhos Profissionais, inserindo-os em no regime jurídico do direito privado, o que denota uma tentativa de desestatização dessas entidades, o que é representa um aspecto importante desse governo.

Também apresentada pelo Ministro da Economia à Presidência da República, a PEC 108/2019 tem como objetivo a alteração do artigo 174 da Constituição Federal, que passaria a vigorar com uma redação inspirada em um liberalismo político e da desnecessidade de intervenção do Estado na regulação das atividades profissionais, acrescentando os artigos 174A e 174B com respectivos incisos e parágrafos.

Verificado o conteúdo e sua proposta de alteração da ordem jurídica percebe-se que as Emendas apresentadas no primeiro ano do governo Bolsonaro não indicam um atentado claro à ordem constitucional nos moldes propostos pela bibliografia utilizada, uma vez que não apresentam características explícitas que busquem alterar a ordem liberal de freios e contrapesos, nem as liberdades individuais; embora discutam direitos sociais importantes.

Segundo Landau, o fenômeno do *constitucionalismo abusivo* ocorre essencialmente por vias formais de emendas ou substituição constitucional (LANDAU, 2013, p. 198). Conforme trazido por Barboza e Robl, no contexto brasileiro o *constitucionalismo abusivo* parece não encontrar solo para uma alteração drástica da hermenêutica constitucional, tendo em vista as características nacionais (BARBOZA e ROBL, 2018, p. 94).

No constitucionalismo brasileiro há algumas normas dentro da Constituição que têm sua eficácia limitada, uma que vez o constituinte originário entendeu que tais normas precisam ser disciplinadas por lei complementar por meio de processo legislativo que não o constituinte, junto ao Congresso Nacional.

As normas constitucionais de eficácia limitada distinguem das normas de eficácia contida uma vez que carecem de emissão de uma normatividade futura, em que o legislador ordinário lhes dará eficácia e capacidade de execução (AFONSO DA SILVA, 1982, p. 83). Logo, os PLPs são importantes na medida que atuam como agente de consolidação do poder constituinte originário. Logo, se mostram necessárias para compreender em que medida pode o fenômeno do *constitucionalismo abusivo* atuar sobre leis para além da constituição formal.

Verifica-se que no primeiro ano da gestão 2019/2022 a apresentação de PLPs pelo poder executivo no primeiro ano de gestão está acima da média história que é de 1,75 PLPs:

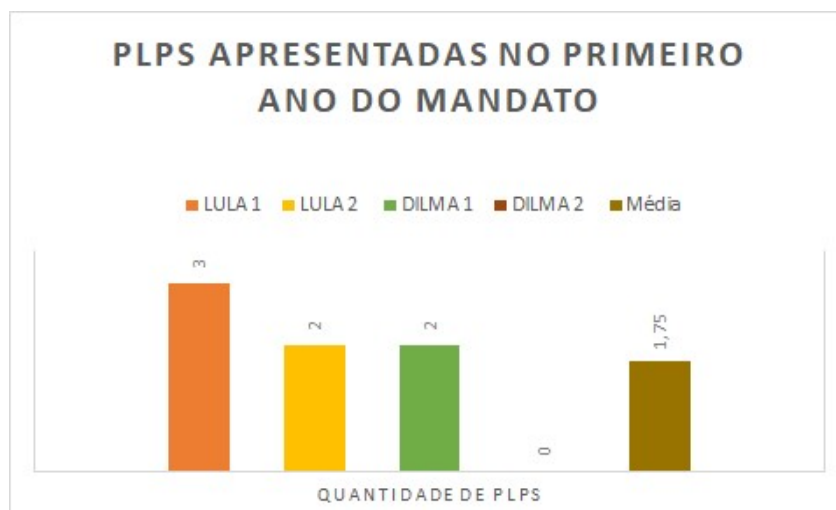


Gráfico 3: PLPS apresentadas pelo Poder Executivo no primeiro ano de mandato (2003-2019)

Durante o ano legislativo de 2019 o Poder Executivo apresentou cinco Projetos de Lei Complementar. Entrando na seara da Lei Ordinária, conforme

sinaliza Michel Temer, alguns autores argumentam que não há hierarquia entre Lei Complementar e Lei Ordinária (TEMER, 2014, p. 150).

Quanto aos projetos de lei, dos 24 (vinte e quatro) projetos de lei apresentados pelo poder executivo no ano de 2019, há uma preponderância de temas caros à chapa Bolsonaro-Mourão desde a época eleitoral: como a (i) segurança e criminalidade e (ii) e economia. Cabe destacar, ainda, que em relação aos governos anteriores, a gestão 2019/2022 apresentou Projetos de Lei abaixo da média histórica:

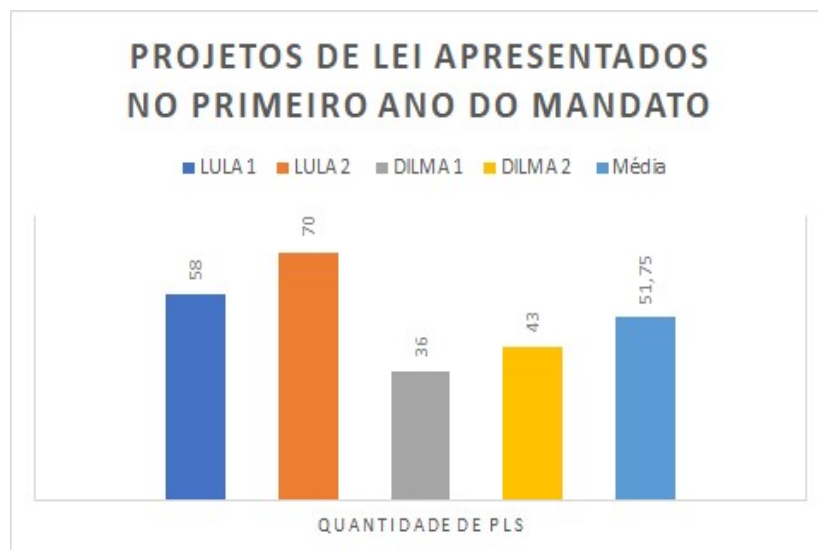


Gráfico 4: Projetos de Lei apresentados no primeiro ano do mandato

Dessa forma, este trabalho por entender que a Lei ordinária dentro do Direito brasileiro abrange um rol extenso de temas e passa por um processo legislativo mais simples que o processo da Lei complementar, optou-se por não entrar na seara dos temas trazidos pela Presidência da República no primeiro ano da gestão 2019/2020. Mesmo assim, destaca que a média de PLs apresentadas por Bolsonaro no primeiro ano de seu mandato está bem abaixo da média histórica do período.

O destaque da pesquisa realizada foi a preponderância de Medidas Provisórias dentro do primeiro ano do mandato do Presidente Bolsonaro. Assim, a pesquisa voltou-se para a compreensão do fenômeno da edição de Medidas Provisórias, a hipótese centrou-se, então, na possibilidade de uma atuação marcada por um autoritarismo legal seguindo esse tipo de proposta legislativa. Constatada a preponderância de MPs no rol de propostas legislativas do governo Bolsonaro, se

buscou então a classificação dessas MPs a partir de critérios objetivos que buscassem apontar temáticas de interesse do governo.

Para a categorização das medidas MPs dentro dos temas, não foi utilizada a sistematização disponível no portal da Câmara dos Deputados em razão da classificação abarcar mais de uma proposta, podendo, por exemplo, versar sobre “direitos humanos” e “economia” ao mesmo tempo. Tal configuração não permitiria compreender que tipos de demandas o poder executivo pleiteia quando apresenta propostas legislativas.

Dessa forma, classificou-se cada Medida Provisória (MP) pela sua finalidade dentro da ordem jurídica, restando em onze categorias abaixo discriminadas:

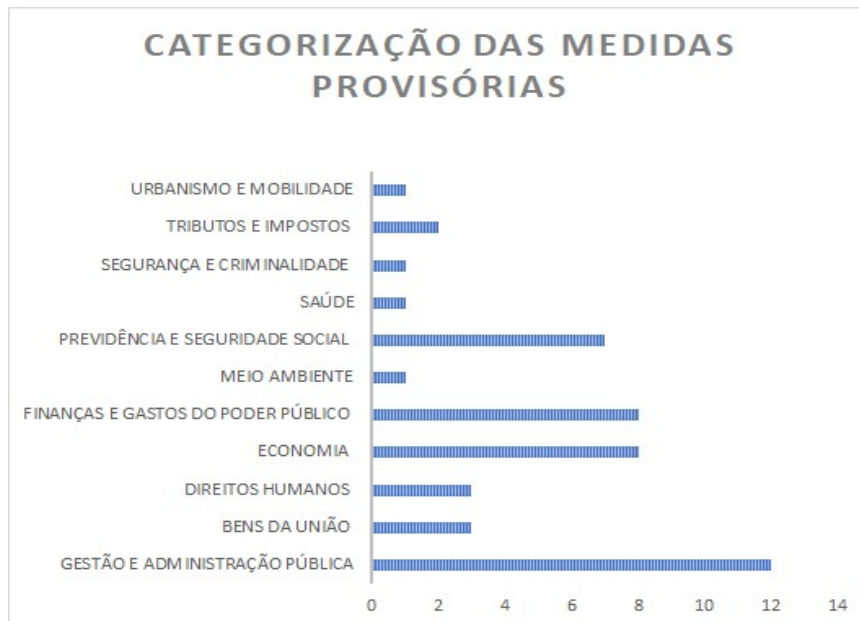


Gráfico 5: Categorização das Medidas Provisórias apresentadas pelo Poder Executivo no ano de 2019

- a. Gestão e administração pública: nessa categoria foram inseridas as MPs que buscam alterar a organização da estrutura do Estado e/ou de suas autarquias, bem como regular formas de como a gestão 2019/2022 presta informações aos demais poderes e à sociedade.
- b. Bens da união: MP que versam sobre alienação de bens da União e disposições quanto ao uso desses bens.

- c. Direitos humanos: nessa categoria foram inseridas MPs que discutem direitos dos cidadãos em geral, como direito ao lazer, e à vida digna.
- d. Economia: aqui encontram-se as MPs que estabelecem a atuação do Estado na ordem econômica e/ou buscam fomentar o mercado e a circulação de riquezas.
- e. Finanças e gastos do poder público: criação de despesas correntes, gastos com pessoal, criação e extinção de cargos públicos encontram-se nessa categoria. A criação de despesas emergenciais para fins de políticas públicas não foram inseridas aqui.
- f. Meio ambiente: MP sobre proteção ao meio ambiente.
- g. Previdência e seguridade social: nessa categoria foram alocadas as MPs que versam sobre seguridade social, previdência e assistência a hipossuficientes.
- h. Saúde: temas de saúde pública
- i. Segurança e criminalidade: uma vez que normas penais são vedadas de serem editadas via Medida Provisória, nessa categoria se discute lateralmente sobre segurança pública.
- j. Tributos e impostos: criação de impostos, regulação de tributos e destinação de seus proventos.
- k. Urbanismo e mobilidade: temas de mobilidade urbana, circulação de pessoas e discussão de projetos regionais.

Destaca-se que esse trabalho não tem como objetivo analisar a eficiência do Poder Executivo na proposição legislativa, logo, não será observada a apreciação e aprovação pelo Congresso Nacional daquilo que lhe foi submetido pelo governo Bolsonaro no ano de 2019.

Ainda nesse sentido, o objetivo deste trabalho não é traçar uma crítica *per se* às proposições legislativas da gestão 2019/2022. Conforme pontuado por David Landau, a crítica que se traça a esses governantes é sua tentativa de minar a ordem democrática por vias institucionais, impedindo a alternatividade do poder, bem como os mecanismos de controle (LANDAU, 2013, p. 199).

Apenas a título de comparação é a quantidade de MPs editadas no primeiro ano do mandato da gestão 2019/2022 manteve-se dentro da média de edição de MPs dos governos anteriores:

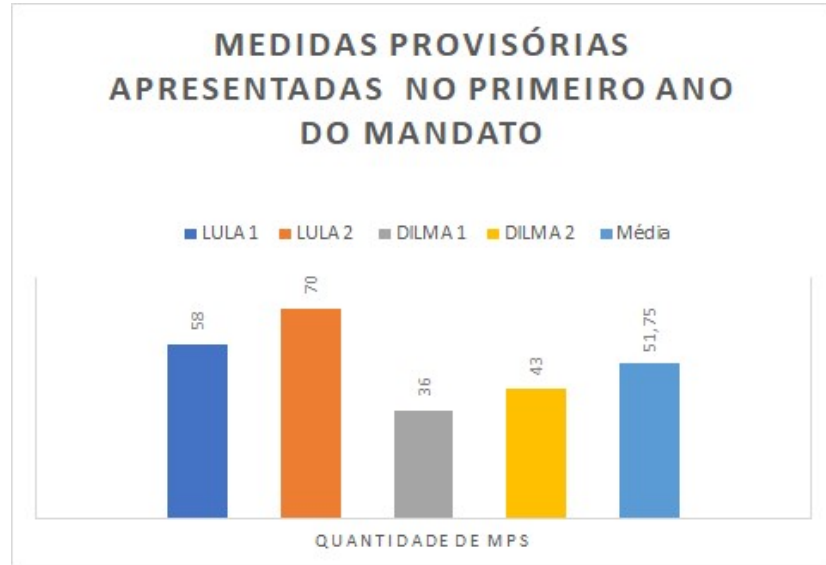


Gráfico 6: Medidas Provisórias apresentadas pelo Poder Executivo no primeiro ano do mandato (2003-2019)

Nesse ínterim, a Medida Provisória merece destaque dentro do poder de agenda do Executivo brasileiro. Conforme pontuado por Moraes (2001, p. 50), a utilização de MPs por parte do Executivo tem a importante função de sujeitar o Legislativo à agenda presidencial. O autor pontua para um caráter de atrofiamento do processo democrático em razão dessa conjugação da delegação de pautas legislativas do Executivo para o Poder Legislativo:

Esse caráter delegativo (e pouco representativo, por consequência) tem raízes mais antigas, oriundas de uma formação histórica de forte ênfase no Poder Executivo, da vocação eminentemente anti-representativa enquistada na cultura política brasileira e da recorrência ao autoritarismo, o qual, desgraçadamente, tem imprimido no desenvolvimento política nacional uma lógica de ciclos de contração e ciclos de abertura política. (MORAES, 2001, p. 51)

Assim, Pereira e Mueller pontuam que há dois aspectos do processo de tomada de decisão no Congresso brasileiro que evidenciam como o há preponderância do Executivo, sendo o primeiro, “(...) o poder de legislar garantido ao presidente pela Constituição; e, segundo, a centralização do poder decisório nas mãos dos líderes dos partidos no Congresso” (PEREIRA e MUELLER, 2000. p. 46). Aliada à essa discussão, é mister pontuar a posição de Figueiredo e Limongi no sentido de que o maior poder de agenda do poder executivo pode influenciar numa minoração da separação dos poderes (2000, p. 23).

Ainda sobre o tema, as Medidas Provisórias no Brasil sofreram uma importante alteração em 2001, quando a promulgação da Emenda Constitucional nº 32 proibiu que esse ato normativo versasse sobre questões referentes a direitos políticos, cidadania, direito penal e processual, bem como organização do Poder Judiciário e Ministério Público. Barboza e Robl apontam que isso indicou uma importante limitação à atuação do Poder Executivo no que diz respeito à separação de poderes e direitos individuais (p. 91). A partir dessa constatação a pesquisa voltou-se para uma interpretação das Medidas Provisórias apresentadas quanto ao seu conteúdo, adotando a categorização conforme trazido nos itens anteriores.

Assim, a presente pesquisa verificou que o primeiro ano da gestão do Presidente Bolsonaro comportou-se como as gestões anteriores quanto à quantidade de MPs apresentadas. Foram apresentadas 46 (quarenta e seis) MPs no ano legislativo de 2019, desse total 12 (doze) versam sobre Gestão e Administração Pública, representando, assim, a categoria com maior quantidade de MPs apresentadas.

Dessa forma, a gestão 2019/2022 age dentro do esperado no presidencialismo brasileiro, em que as Medidas Provisórias possuem o condão de garantir a governabilidade em face de um sistema partidário fragmentado (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p. 57).

Destarte, para analisar o fenômeno abordado neste trabalho, é importante compreender a forma como o poder executivo brasileiro se comporta no cenário legislativo, influenciando, e atuando com preponderância na formação de propostas, dando azo ao fenômeno do poder executivo pró ativo (PEREIRA e MUELLER, 2000, p. 46).

Entendida a importância das MPs dentro do processo decisório brasileiro, é necessária uma condução da pesquisa apresentada a partir da escolha de algumas Medidas Provisórias que tenham o condão de conjugar a legalidade formal com a intenção de alteração das estruturas democráticas. Conforme pontuado por Scheppele, à primeira vista esses projetos de lei parecem não ser problemáticos do ponto de vista de sua legalidade constitucional (SCHEPPELE, 2018, p. 547).

Dentre as proposições de MP apresentadas, merece destaque, sob análise da ótica do autoritarismo legal e da erosão democrática, a MP 873 que altera a forma como se dá a contribuição sindical. O texto da MP prevê que a contribuição

sindical seria realizada diretamente pelo empregado por meio de boleto bancário, mediante autorização prévia do contribuinte.

Os sindicatos dentro do modelo brasileiro representam um importante mecanismo de consolidação das instituições democráticas e da defesa dos direitos sociais (CAETANO, 2018, p. 15). Englobada no seio da liberdade de associação (art. 5º, XVII, CF), a liberdade sindical consagra-se, por fim, no art. 8º da Constituição. Nesse sentido, é preciso destacar que a ingerência do Estado nos sindicatos representa uma característica marcante de líderes autoritários (Ibidem, p. 15).

Assim, a liberdade sindical se funda para além de sua existência, mas no modo como os sindicatos se relacionam com a sociedade e com o próprio Estado (NASCIMENTO, 2015, p. 36). A alteração dos artigos da Consolidação das Leis Trabalhistas, na leitura realizada por esse trabalho, sinaliza para uma tentativa de enfraquecimento dos sindicatos.

Os sindicatos brasileiros já foram objeto de uma transformação quando da aprovação da Reforma Trabalhista em 2017, durante o Governo do Presidente Michel Temer. A Reforma alterou a contribuição compulsória dos trabalhadores aos sindicatos, exigindo, assim, a autorização expressa para o desconto em folha (GALVÃO, 2019, p. 204).

Destarte, a MP 873 busca arrematar a estrutura sindical brasileira ao exigir que a contribuição sindical ocorra por meio de boleto bancário a ser pago pelo próprio trabalhador. Assim, conforme aponta Kim Lane Scheppele, os novos autocratas não precisam destruir seus oponentes ou mecanismos de controle externo para manterem seu poder ou colocarem em prática suas políticas. O que fazem, por seu turno, é enfraquecer legalmente a estrutura de oposição (SCHEPPELE, 2018, p. 577).

No mesmo sentido, o ataque à direitos trabalhistas se deu forma bastante concreta no primeiro ano do governo Bolsonaro por meio da MP 870. A MP da Reforma Administrativa alterou profundamente a configuração das pastas do Poder Executivo federal, inclusive, extinguindo o histórico Ministério do Trabalho. A primeira MP de Bolsonaro trouxe para o Direito Constitucional a discussão acerca da legalidade da extinção da pasta do Ministério do Trabalho em face de princípios constitucionais de proteção ao trabalhador construídos ao longo de décadas.

De acordo com o Decreto 8.894/2016, entre as funções essenciais do Ministério do Trabalho e Emprego estavam a defesa do trabalho digno, defesa do

meio ambiente do trabalho digno, fiscalização contra o trabalho análogo ao escravo e trabalho infantil, bem como, políticas salariais de igualdade de gênero.

Scheppele destaca que transformações na estrutura burocrática da Administração Pública podem ser utilizadas como instrumentos de erosão democrática. A autora ressalta que essas alterações da burocracia estatal são implementadas com o objetivo de varrer a disfunções de um Estado supostamente ineficiente (SCHEPPELE, 2018, p. 545).

Ana Paula de Barcellos (2011) salienta que os Direitos Fundamentais garantidos no texto constitucional devem ser protegidos pela legislação infraconstitucional (BARCELLOS, 2011, p. 85). Desse modo, quando há revogação por meio de medidas infraconstitucionais de princípios protetivos garantidores de direitos fundamentais positivados, caberia ao judiciário impedir esse retrocesso.

Barcellos ainda pontua que não há que se falar em um congelamento excessivo das medidas adotadas por diversos grupos políticos eleitos quanto ao tema da vedação ao retrocesso social. O embate principal se centra na garantia daquela proteção constitucionalmente instituída, se diante da nova regulamentação, mantém-se a sua proteção. Ana Paula pontua que para uma análise completa da validade de determinada regulação acerca de direitos fundamentais, a baliza a ser encarada é a fruição dos direitos instituídos por seus destinatários sob a nova regulação (BARCELLOS, 2011, p. 92).

Nesse sentido, a leitura deste trabalho aponta para o retrocesso social trazido pela extinção do Ministério do Trabalho da pasta de ministérios do Poder Executivo Federal. O retrocesso se assenta na conjugação da extinção do Ministério do Trabalho com o discurso do presidente eleito, acerca da necessidade de dar maiores prerrogativas a empresários e ao patronato⁸.

Ainda dentro da seara de produção de MPs pelo Presidente Bolsonaro, importante destacar a variedade de temas abordados. Outro tema que foi objeto de preocupação pelo Presidente eleito foi a eleição de reitores de universidades públicas federais, institutos federais e do Colégio Dom Pedro II.

⁸ <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/11/bolsonaro-estuda-fim-do-ministerio-do-trabalho-atribuicoes-migrariam-de-pastas.shtml>

O processo atualmente é regido pela Lei Federal 5.540/68, art. 16, inciso I. Segundo a lei, os reitores são nomeados pelo presidente da República entre os professores que figurem em listas tríplices formuladas pela comunidade universitária. Tradicionalmente, a escolha dos reitores se dá por meio de consulta à comunidade universitária, onde são apresentados três candidatos. O mais votado, é escolhido pelo Presidente como forma de respeito à decisão da comunidade acadêmica. Este modelo encontra assento na autonomia universitária assegurada no art. 201 da Constituição Federal.

Aqui o destaque se dá para MP 914/2019, editada às vésperas do feriado de Natal. Trata-se de MP que busca alterar como se dá o processo de escolha dos reitores de universidades públicas federais, institutos federais e do Colégio Dom Pedro II. A MP tem o objetivo de alterar o processo de escolha dos reitores dessas instituições em razão da importância que possuem dentro do processo democrático universitário e educacional.

Conforme aponta Motta (2018) a democracia é um dos pilares da Universidade enquanto centro de produção do saber, do progresso e da ciência (MOTTA, 2018, p. 89). No mesmo sentido, pontua o autor, a autonomia universitária constituiu importante elemento de concretização dos valores de liberdade dispostos no art. 5º da Constituição Federal, nomeadamente, a livre manifestação do pensamento (ibidem). Ocorre que, a proposta apresentada pelo Presidente por meio de MP, tem o condão de formalizar a discricionariedade da escolha presidencial entre qualquer um da lista tríplice.

Barboza, Buss e Strapasson (2020) indicam que a inconstitucionalidade da MP se assenta na interferência na autonomia das universidades. Autonomia que fora construída pela Constituição Federal de 1988 como elemento de uma sociedade democrática. No mesmo sentido, as autoras apontam que em três oportunidades recentes tal autonomia se revelou na leitura dos Ministros do STF, de modo que liberdade de expressão, autonomia universitária e independência administrativa, são conceitos que se concatenam no cenário democrático do ensino brasileiro.

Assim, conforme exposto, o autoritarismo legal pode se mostrar de forma sutil. Barboza e Inomata destacam que o ataque a direitos consolidados é uma das características dos regimes híbridos (BARBOZA e INOMATA, 2019, p. 423). Por exemplo, quando as propostas apresentadas pelo Executivo tendem a alterar a independência universitária, reduzem direitos sociais da previdência e desestruturam

mecanismos de controle externo, como os sindicatos, há uma conjugação de fatores que apontam para um mecanismo sutil de autoritarismo legal e erosão democrática.

Por fim, embora não analisados dentro da perspectiva da atuação legislativa do Presidente Bolsonaro, merece destaque, ainda, a edição de decretos que extinguiram a participação popular na esfera da Administração Pública. O decreto 9.759/2019 extinguiu a participação popular em assembleias, fóruns, comissões, comitês e outras formas de integração da sociedade civil à atuação do Poder Executivo.

O rol de conselhos e comitês sob xeque eram: Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI), o Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP), o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE) e o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT (CNCD/LGBT). Especialmente quanto aos últimos, o ataque à direitos de minorias é frontal e representa a posição adota pelo Presidente desde sua campanha (FUKS e TAMAKI, 2020, p. 107).

O tema foi levado ao Supremo Tribunal Federal que entendeu pela impossibilidade de decreto editado pelo Presidente extinguir conselhos criados por meio de lei oriunda do Congresso Nacional. A Ação Direta de Inconstitucionalidade 6121, questionou os artigos 1º e 5º do Decreto. Segundo seus autores, a extinção de órgãos da administração pública federal pelo Presidente, usurpava as competências constitucionais. A controvérsia assentou sobre os conselhos criados por norma infralegal ou ato de outro conselho, o que se entendeu pelo voto do Relator, que poderiam ser extintos.

A redução da participação popular, que representa o controle da sociedade e importante instrumento de *accountability* denota uma tentativa de atingir mecanismos democráticos e republicanos. Conforme Scheppele destaca, a tentativa de medidas iliberais por parte de líderes autoritários é reduzir a quantidade de pessoas que tomam decisões e concentrar na mão de poucos as escolhas importantes da sociedade e da política (SCHEPPELE, 2018, p. 569).

O conceito de ubiquidade constitucional trazido por Sarmento (2006) enfatiza a problemática da existência mútua de direitos fundamentais contramajoritários que devem ser protegidos em face de majorias eventuais; e por seu turno, a promoção de políticas majoritárias pelos líderes eleitos pelo princípio majoritário do direito eleitoral (SARMENTO, 2006, p. 83)

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para a compreensão da atuação presidencialista no cenário brasileiro, o trabalho utilizou-se da bibliografia apresentada. A compreensão da atuação do Poder Executivo enquanto investido de um grande poder de agenda legislativa destaca a especificidade do problema do autoritarismo legal no cenário brasileiro.

Conforme exposto, a hipótese inicial era de que as proposições legislativas do Poder Executivo no ano de 2019 tinham o condão de alterar a ordem democrática de forma explícita e contundente. Da pesquisa realizada, verificou-se que o fenômeno do constitucionalismo abusivo conforme apresentado por David Landau não se manifestou no primeiro ano da gestão do Presidente Bolsonaro, na medida que não houve tentativa de substituição da constituição e nem de emendas que implicassem uma transformação do design constitucional a ponto de alterar o pacto de 1988.

A comparação quantitativa da atuação do Poder Executivo na apresentação de propostas legislativas indica que a gestão Bolsonaro atuou de forma similar às anteriores. O papel do Executivo na agenda do Legislativo é uma característica do Presidencialismo brasileiro, na medida que não há um grande destaque quantitativo entre as gestões petistas e a gestão Bolsonaro.

Importante destacar, todavia, que a bibliografia aponta para a existência de alguns atores autoritários não iniciaram suas intenções antiliberais logo no início do mandato, tendo utilizando-se de anos no poder para almejar seus objetivos, é o caso emblemático de Rússia e Turquia (SCHEPPELE, 2018, p. 555).

Por outro lado, não se pode olvidar que o fenômeno do majoritarismo implicou em um ataque importante ao conceito de democracia substantiva da Constituição de 1988. As propostas de alteração do regime de contribuição sindical, e a forma como os reitores são eleitos e escolhidos são um sinal dessa tentativa de minar forças opositoras.

Conforme pontuado por Barboza e Robl, o cenário brasileiro não parece ser palco do fenômeno do constitucionalismo abusivo, mas sim de uma erosão democrática ainda mais sutil e perigosa (BARBOZA e ROBL, 2019, p. 94). Por isso a preocupação deste trabalho pautou-se em deslindar se o fenômeno do autoritarismo legal atuou frontalmente em face de princípios democráticos constitucionais de cunho liberal, conforme conceituação trazida anteriormente.

Ocorre que a dificuldade na conceitualização das propostas apresentadas pelo Poder Executivo parece coincidir exatamente com a ambiguidade dos mecanismos de erosão democrática (LANDAU, 2013, p. 193). Todavia, os mecanismos de mudança constitucional, conforme pontuados por Landau não foram o meio de atuação legislativa principal do presidente.

Assim, a pesquisa pôde concluir que o primeiro ano da gestão Bolsonaro foi marcado pelo uso dos mecanismos legais conferidos ao Executivo para a uma agenda de alteração das normas estabilizadoras da unidade democrática adquirida em 1988. Sem, todavia, um ataque frontal ao design constitucional de 1988. Conforme trazido por Barboza e Robl, no contexto brasileiro o *constitucionalismo abusivo* parece não encontrar solo para uma alteração drástica da hermenêutica constitucional, tendo em vista as características nacionais (BARBOZA e ROBL, 2018, p. 94).

A alteração de direitos garantidos pelo constituinte de 1988, especialmente pela Reforma da Previdência, indica uma alteração clara do ethos constitucional vigente até então. Destaca-se que, apesar de o dissenso político ser normal - e esperado - dentro da democracia; a conjugação de uma alteração tão profunda no sistema previdenciário, em um país profundamente desigual como o Brasil, representa um grande risco à direitos sociais e aos objetivos da República.

A PEC da Reforma da Previdência, ao alterar profundamente o regime de previdência trazido pela Constituição de 1988. A alteração de um panorama de Direitos Sociais consolidados, representa um assalto à democracia brasileira, na medida que altera o desenho de um Estado social consolidado, e relega às populações mais fragilizadas economicamente, um estado de pauperização.

A MP da alteração do regime de contribuição sindical é revestida de uma tentativa de enfraquecimento do cenário sindical nacional. Os sindicatos representam um importante mecanismo de contenção das políticas de austeridade e podem ser compreendidos como um ponto accountability externo ao poder político. No mesmo sentido, a MP da escolha de reitores tem o condão de alterar mecanismos democráticos internos às universidades. De modo que o emparelhamento das instituições de ensino compreendam um cenário de retorno ao período da Ditadura Militar (1964-1985) em que a autonomia universitária fora dizimada.

No mesmo sentido, a extinção do Ministério do Trabalho, por via da MP da Reforma Administrativa, representa uma grande desestruturação da defesa do trabalho prevista no texto constitucional. O retrocesso social se revela na medida que atuações importantes como fiscalização ao trabalho análogo ao escravo e equiparação salarial são diluídas entre as demais pastas.

O ponto a ser destacado reside no retrocesso do projeto democrático que esses líderes autoritários tendem a trazer para democracias em um processo tardio de estabilização, como é o caso da democracia brasileira. Conforme deslindado no trabalho, o ataque à democracia, nos moldes liberais, é feito internamente por aqueles que foram legitimamente eleitos. O ponto a ser enfatizado diz respeito à dificuldade de compreensão do fenômeno do constitucionalismo abusivo ou do legalismo autocrático em comparação ao conceito tradicional de autoritarismo.

Conforme destaca David Landau, alguns mecanismos de contenção a um atentado antidemocrático funcionam bem quando colocados em face de investidas claras (LANDAU, 2013, p. 193). Todavia, quando postos em face de um ambiente político ambíguo de propostas aparentemente constitucionais e legais, tendem a ser inefetivos no combate a essas investidas.

A democracia, sem limites claros impostos pela ordem constitucional e por mecanismos de contenção oriundos da sociedade civil, como o *accountability*, indica uma tendência a erosão da tradição liberal democrática. Kim aponta que o perigo de uma tendência ao majoritarismo em que os direitos de minorias não são respeitados, e a vontade da “maioria” impera, degrada o constitucionalismo e o liberalismo democrático (SCHEPPELE, 2018, p. 570).

Logo, é normal dentro de um processo democrático majoritário, que o candidato eleito não corresponda aos anseios de todos os cidadãos, mas o que não pode ocorrer dentro de uma democracia constitucional de viés político liberal é a supressão de direitos das minorias vencidas e perpetuação no poder em nome de uma maioria eventual. Dessa feita, a implicação entre liberdades e direitos fundamentais constitucionalmente garantidos em face de poderes eleitos em nome da maioria indicam a necessidade de respeito por parte dos eleitos a essas limitações constitucionais (BARCELLOS, 2011, p. 84).

Enquanto esse trabalho é finalizado a discussão sobre uma nova Constituição é debate na esfera pública brasileira. Embora não seja diretamente defendida pelo Presidente Bolsonaro, a proposta de uma constituinte em um

momento que não representa uma ruptura social característica de um processo de elaboração de uma nova constituição parece indicar que o constitucionalismo abusivo estrutural busca erodir a construção democrática de 1988.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. In: Dados – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, Vol. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ALMEIDA, Péricles Ferreira de. **O poder executivo e a atividade legislativa: uma breve comparação entre os modelos francês e brasileiro**. In: Revista de Direito Constitucional e Internacional | vol. 120/2020 | p. 131 - 161 | Jul - Ago / 2020,
- ALMEIDA, Ronaldo de. **Bolsonaro Presidente: Conservadorismo, Evangelismo e a Crise Brasileira**. In: Novos estud. CEBRAP, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 185-213, abr. 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010133002019000100010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 12 jun. 2020.
- BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; BUSS, Gustavo; e, STRAPASSON, Kamila. **A inconstitucionalidade do desrespeito à autonomia para nomeação de reitores**. Sem local. Out. 2020. Acesso em: <<https://www.conjur.com.br/2020-out-04/opiniao-desrespeito-autonomia-nomeacao-reitores>>
- BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. **Jurisdição Constitucional brasileira: entre Constitucionalismo e Democracia**. SEQUÊNCIA, v. 29, p. 151-176, 2008.
- BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; INOMATA, Adriana. **Constitucionalismo abusivo e o ataque ao Judiciário na democracia brasileira**. Crise das Democracias Liberais, 1ª Ed. Lumen Iuris, Rio de Janeiro, p. 321-343, 2019.
- BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Constitucionalismo abusivo: fundamentos teóricos e análise da sua utilização no Brasil contemporâneo**. Direitos Fundamentais & Justiça, Belo Horizonte, ano 12, n. 39, p. 79-97, jul./dez. 2018.
- BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**. Rio de Janeiro, Renovar. 2013.
- BATISTA, Mariana. **Quais políticas importam? Usando ênfases na agenda legislativa para mensurar saliência**. In: Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 35, n. 104, 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269092020000300508&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 04 ago. 2020.
- BIANCHI, Giorgio. verbete: **“Reação”**, in: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco: *Dicionário de Política*. Ed. UnB, Brasília. Vol. 2, p. 1073-1074. 1998.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://bit.ly/2DSgHYs>. Acesso em: 19 jun. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 377.457/PR**. Recorrente: Antônio Glênio F. Albuquerque & Advogados Associados S/C. Recorrido: União. Tribunal Pleno. Repercussão Geral. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJE nº 175, divulgado em 16/09/2008a. Disponível em: <http://bit.ly/344Az5l>. Acesso em: 19 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 8.894/2016**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 de novembro de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8894.htm#art11>. Acesso em 08 dez. 2020.

CAETANO, José Fernando Rezende. **Plena liberdade sindical como requisito para a efetividade da negociação coletiva: impactos da lei 13.467/2017**. Uberlândia, 2018. 51 p. Monografia (Bacharelado em Direito) - Universidade Federal de Uberlândia.

CARVALHO, Paulo de Barros; AQUINO, Sérgio Serafim. **A natureza da hierarquia entre lei complementar e lei ordinária em matéria tributária**. In: Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, PR, Brasil, v. 65, n. 1, p. 81 - 99, jan./abr. 2020. ISSN 2236 - 7284. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/67676>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

CODATO, Adriano; BOLOGNESI, Bruno e ROEDER, Karolina Matos. **A nova direita brasileira: uma análise da dinâmica partidária e eleitoral do campo conservador** In: Direita, volver! O retorno da direita e o ciclo político brasileiro. VELASCO E CRUZ, Sebastião at all (org.). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, p. 115-145, 2015.

CRUZ OLMEDA, Juan. **¿Por qué ganó Bolsonaro en Brasil?** in: Rev. Mex. Sociol, México, v. 81, n. 3, p. 665-675, set. 2019. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188z5032019000300665&lng=es&nrm=iso>. Acesso em 12 jun. 2020.

ERIKSEN, Erik Oddvar. **Democratic or jurist made law? On the claim to correctness**. ARENA- Centre for European Studies, University of Oslo, Working Papers WP 04/07, 2004. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/225832732_Democratic_or_JuristMade_Law> Acesso em 20 de abril de 2020.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional** — 2ª ed. — Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 19-39, 2001.

FREITAS, Hyndara. **STF: Bolsonaro não pode, em decreto, extinguir conselhos criados por lei**. JOTA. Brasília, 13/06/2019. Disponível em: <https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/stf/do-supremo/stf-bolsonaro-nao-pode-por-decreto-extinguir-conselhos-criados-lei-13062019> Acesso em 05 dez. 2020.

FUKUYAMA, Francis. **“Why Is Democracy Performing So Poorly?”** in: Journal of Democracy, vol. 26, no. 1, p. 11–20, 2013.

FUKUYAMA, Francis. *¿El fin de la historia?* in: Estudios Públicos, Santiago – Chile, n. 37, p. 5 - 31, 1990.

GALVÃO, Andreia. **Reforma Trabalhista: efeitos e perspectivas para os sindicatos.** In: Reforma trabalhista no Brasil: promessas e realidade, KREIN et al. (Org.). Campinas, SP: Curt Nimuendajú, 2019.

HABERMAS, Jurgen. **Fé e Saber.** 1ª Ed. São Paulo: Editora Unesp. 2013.

LANDAU, David. **Abusive Constitutionalism.** Davis, California. UC Davis Law Review nº 189. p. 189-260. nov. 2013.

LEVITSKY, Steven e WAY, Lucas. **Elections Without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism.** in: Journal of Democracy Volume 13, Number 2 April 2002. p. 51-65

LIMA, Alexa; e SALOMÃO, Flavia. **Bolsonaro estuda fim do Ministério do Trabalho.** Folha de S. Paulo. São Paulo, 6 nov. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/11/bolsonaro-estuda-fim-do-ministerio-do-trabalho-atribuicoes-migrariam-de-pastas.shtml>. Acesso em 08 dez. 2020.

MORAES, Filomeno. **Executivo e Legislativo no Brasil pós-Constituinte.** São Paulo Perspec., São Paulo, v. 15, n. 4, p. 45-52, Dez. 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010288392001000400006&lng=en&nrm=iso. Acesso em 16 nov. 2020.

MOTTA, Fabrício Macedo. **Autonomia universitária e seus reflexos na escolha dos dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior.** In: Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, n. 116, pp. 277-307, jan./jun. 2018, p. 289.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro; NASCIMENTO, Sônia Mascaro; NASCIMENTO, Marcelo Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical.** 8. ed. São Paulo: LTr, 2015.

OLIVEIRA, L. H. S. **Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas.** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 ago. 2014.

PEREIRA, Carlos and MUELLER, Bernardo. **Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro.** Rev. bras. Ci. Soc. [online]. 2000, vol.15, n.43, pp.45-67. ISSN 1806-9053. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092000000200004>.

SARMENTO, Daniel. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Notas sobre jurisdição constitucional e democracia: a questão da “última palavra” e alguns parâmetros de auto contenção judicial.** Revista Quaestio Iuris, vol.06, nº02. ISSN 1516-0351 p. 119-161.

SARMENTO, Daniel. **Ubiquidade constitucional: os dois lados da mesma moeda**. In: SARMENTO, Daniel. Livres e iguais: estudos de direito constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 200.

SCHEDLER, Andreas. **Conceptualizing Accountability**. in: The Self-restraining State: Power and Accountability in: New Democracies. DIAMOND, Jay; PLATTNER, Marc F. e SCHEDLER, Andreas. (org.), Londres. Lynne Rienne Publishers. p. 13-28, 1999

SERAU, Marco Aurélio. **Principais aspectos da PEC 6/2019 - Reforma Previdenciária**. in: Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB-PR / Ordem dos Advogados do Brasil. v.4, n.2 (out. 2019), Curitiba: OABPR, p. 211-235, 2019.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 1ª ed, p. 207-224, 2019.

TAMAKI, Eduardo Ryo; FUKS, Mario. **Populism in Brazil's 2018 General Elections: An Analysis of Bolsonaro's Campaign Speeches**. Lua Nova, São Paulo, n. 109, p. 103-127, (abril 2020) Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452020000100103&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 12 de junho de 2020.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 24ª ed. rev. e atual. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2014.

TUSHNET, Mark. **Authoritarian Constitutionalism**, Cornell Law Review, v. 100 (2015) Rev. 391 (2015) Disponível em: <<http://scholarship.law.cornell.edu/clr/vol100/iss2/3>>. Acesso em 31 de jul de 2020.