



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Maria Tereza Zolyomy Torres

O CONSTITUCIONALISMO POPULISTA
COMO UM DESAFIO DA
DEMOCRACIA DO SÉCULO XXI: UMA
ANÁLISE DA HUNGRIA SOB O
REGIME ORBÁN

VOLUME 1

Dissertação no âmbito do Mestrado em Direito, Ciências Jurídico-
Políticas, menção em Direito Constitucional, orientada pelo
Professor Doutor João Carlos Simões Gonçalves Loureiro e
apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Julho de 2022



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

MARIA TEREZA ZOLYOMY TORRES

**O CONSTITUCIONALISMO POPULISTA COMO UM DESAFIO DA
DEMOCRACIA DO SÉCULO XXI: UMA ANÁLISE DA HUNGRIA SOB O
REGIME ORBÁN**

**A POPULIST CONTITUCIONALISM AS A CHALLENGE FOR 21st CENTURY
DEMOCRACY'S: AN ANALYSIS OF HUNGARY UNDER THE ORBÁN REGIME**

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo
de Estudos em Direito (conducente ao grau de
Mestre), na área de Especialização em Ciências
Jurídico-Políticas, menção em Direito
Constitucional, orientada pelo Professor Doutor
João Carlos Simões Gonçalves Loureiro.

Coimbra, 2022

AGRADECIMENTOS

É com muito orgulho que finalizo este Mestrado. Agradeço, em primeiro lugar, aos meus pais, Elizabeth e Alexandre, à minha irmã Ana Clara, e meus animais de estimação. E são para eles que eu a dedico. Minha mãe, quem orientou-me a ingressar no Direito e, até hoje, fornece suporte para minha jornada, inclusive com as traduções húngaro-português deste trabalho. Meu pai, quem sempre disse “o estudo é algo que ninguém tira de você”. Minha irmã, que possui a alma gêmea a minha. Aos meus animais de estimação, àqueles que sempre estiveram ao meu pé em cada linha escrita neste texto. Ao meu companheiro, Rodrigo, sou grata por todo esforço e apoio dispendido por mim e pela nossa família.

Agradeço e dedico este trabalho aos meus antepassados húngaros, especialmente àqueles que lutaram e derramaram o sangue em nome do país. Aos meus avós (*in memoriam*), Árpád e Prisca, os quais me inspiraram e me concederam a honra de ser húngara. Aos meus tios, Veronika, Ibolya e Árpí (*in memoriam*), que contribuíram com a contextualização histórica e pessoal neste trabalho.

Reconhecimento singular é feito ao meu orientador, Senhor Professor Doutor João Carlos Simões Gonçalves Loureiro, por todo contributo intelectual, disponibilidade e atenção dedicados.

RESUMO

Liderada por um partido nacionalista conservador, em 2011, a Hungria substituiu a constituição de 1949 pela Lei Fundamental húngara. A partir de um processo constitucional de legitimidade duvidosa, produziu-se um documento alvo de críticas, principalmente, na esfera do direito constitucional, em razão da inserção de elementos político-ideológicos que refletem a ideologia populista do governo na liderança. A partir de então, observa-se considerável retrocesso democrático no país no sentido de afastar os princípios liberais do Estado. Atualmente, a Hungria já não se inclui mais no rol das democracias plenas, mas sim na esfera dos regimes híbridos, em virtude de ser uma democracia iliberal. A investigação propõe abordar o constitucionalismo populista húngaro e os reflexos iliberais na democracia. Pretende-se fortalecer o estudo construindo uma base firme à argumentação constitucional, delimitando conceitos básicos que circulam o tema. Posteriormente, tenciona-se ao desenvolvimento teórico do constitucionalismo abusivo e a influência no fenômeno populista. Ao final, propõe-se a reflexão a respeito da situação política da Hungria, partindo da análise entre o constitucionalismo populista e a atual democracia iliberal. Adota-se a abordagem quantitativa, com ênfase no método indutivo, debatendo o tema de forma argumentativa-expositiva, exaltando a utilização de referencial bibliográfico, artigos técnico-científicos, legislação e jurisprudência recentes. Ressalta-se, também, a utilização de autores majoritariamente em língua inglesa e húngaros, os quais se destacam pelo conhecimento sofisticado e autoridade sobre o conteúdo. Chega-se ao resultado de que a Hungria sempre foi um país de pensamento nacionalista. A avalanche de ideias cosmopolitas, após o fim da Guerra Fria, junto com a implementação da democracia liberal, ocasionou uma reação cultural rompida nos últimos anos devido à liderança do governo populista conservador. Apoiado nessa oportunidade, empregou-se métodos de mudanças constitucionais abusivos para tornar o país essencialmente uma democracia iliberal.

Palavras-chave: AUTORITARISMO; CONSTITUCIONALISMO; DEMOCRACIA; HUNGRIA; POPULISMO.

ABSTRACT

Governed by a conservative nationalist party, in 2011 Hungary replaced the 1949 constitution with the Hungarian Basic Law. However, from a constitutional process of doubtful legitimacy, a document was produced that has been much criticized, mainly in the sphere of constitutional law, due to the insertion of political-ideological elements that reflect the populist ideology of the government in leadership. It was observed considerable democratic backsliding in the sense of moving away the liberal principles of the state, which currently no longer includes itself in the roll of full democracies, but in the sphere of hybrid regimes, by virtue of being an illiberal democracy. In this sense, the work aims to approach the Hungarian populist constitutionalism and the illiberal reflexes on democracy. It is intended to strengthen the study by building a firm base for constitutional argumentation, delimiting basic concepts that circulate the theme. Subsequently, it is intended to the theoretical development of abusive constitutionalism and the influence on the populist phenomenon. At the end, it is proposed to reflect on Hungary's political situation, starting from the analysis between the populist constitutionalism and the current illiberal democracy. The investigation adopts a quantitative approach, and it is developed from the inductive method. The theme is approaching in an argumentative-expositive speech, exalting the use of bibliographical referential, technical-scientific articles, recent law and jurisprudence. It is also emphasized the use of authors mostly in English and Hungarian, which stand out for their sophisticated knowledge and authority on the subject. The result is that Hungary has always been a country of nationalistic thinking. The avalanche of cosmopolitan ideas after the end of the Cold War, together with the implementation of liberal democracy, caused a cultural reaction that was broken in the last years by the leadership of the conservative populist government. Based on this opportunity, it employed abusive methods of constitutional changes to essentially turn the country into an illiberal democracy.

Keywords: AUTHORITARIANISM; CONSTITUTIONALISM; DEMOCRACY; HUNGARY; POPULISM.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

§ – parágrafo.

% – porcentagem.

Cf. – conferir.

d.C. – depois de Cristo.

Dr. – Doutor.

Ed. – Editor.

ed. – edição.

Eds. – Editores.

et al. – e outros

et seq. – e seguintes.

Fidesz – União Cívica Húngara.

FMI – Fundo Monetário Internacional.

Ibidem – No mesmo lugar.

Idem – O mesmo.

KDNP – Partido Popular Democrata-Cristão.

LGBTQIA+ – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros, Queer, Intersexo, Assexual e outros.

n.d. – nota da edição.

NATO – Organização do Tratado do Atlântico Norte.

Nº/nº – número.

ONG – Organização Não-Governamental.

Op. Cit – Na obra citada.

Orgs. – Organizadores.

p. – página.

PiS – Partido Lei e Justiça.

pp. – páginas.

Ref. – Referência.

reimp. – reimpressão.

TEDH – Tribunal Europeu de Direitos Humanos.

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia.

Trad. – Tradutor.

Trads. – Tradutores.

TUE – Tratado da União Europeia.

UE – União Europeia.

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Vol. – Volume.

Vols. – Volumes.

ÍNDICE	
AGRADECIMENTOS	3
RESUMO	4
ABSTRACT	5
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	6
ÍNDICE	8
INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 1 – BREVES CONCEITOS INTRODUTÓRIOS	11
1.1. Diferenças entre totalitarismo e autoritarismo	11
1.2. O que é populismo?	15
1.3. Dos tipos de regimes híbridos: o que é a democracia iliberal?	23
CAPÍTULO 2 – O CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO	41
2.1. Referencial literário	42
2.1.1. David Landau e o Constitucionalismo Abusivo	42
2.1.2. Mark Tushnet e o Constitucionalismo Autoritário	49
2.2. O constitucionalismo abusivo é um tipo de constitucionalismo? Breves comentários sobre a elaboração da constituição	53
2.3. A constituição populista como produto de um constitucionalismo abusivo? Aspectos sobre a construção do texto constitucional populista	59
CAPÍTULO 3 – ESTUDO DO CASO CONCRETO: A HUNGRIA COMO UM REGIME POLÍTICO HÍBRIDO	68
3.1. Breve histórico constitucional da Hungria	68
3.2. O regime Orbán	75
3.3. Reflexos de constitucionalismo populista e formação de uma democracia iliberal	80
CONCLUSÃO	88
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	90
LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA	106
OUTRAS REFERÊNCIAS	109

INTRODUÇÃO

O início do populismo na história não há marco certo. Embora a grande maioria entenda pela floração do fenômeno na América Latina na primeira metade do século XX, há bibliografia, por exemplo Ernesto Landau, que assinala os movimentos agrários ocorridos no fim do século XIX, os *Narodniks* na Rússia e *People's Party* nos Estados Unidos, como início da cronologia populista. Modernamente, o populismo se modificou e se aprimorou. Unido à política, tornou-se um termo que pode ser muito amado ou muito odiado, sendo difícil encontrar o equilíbrio entre os polos.

Para quem o admira, o uso é uma forma de demonstração da supremacia popular, principalmente em momentos de libertação, rompendo com uma ordem anterior. Já seu uso pejorativo tem crescido muito nos últimos tempos, mesmo que, muitas vezes, de forma precipitada, sem a devida contextualização história ou fundamentação ao caso concreto. A utilização do populismo no sentido depreciativo baseia-se, entre outras noções, no impacto que o fenômeno pode ter no aspecto liberal da democracia, ocasionando sua fragmentação.

Essa grande flexibilidade permite que o populismo se aglutine em diversas esferas e utilize-as como mecanismo de força para a ideologia. Exemplo disso é o direito constitucional, mais especificamente, o constitucionalismo. O populismo encontrou no constitucionalismo a força que precisava para estruturar-se nas democracias do século XXI. A começar por uma releitura constitucional, líderes eleitos democraticamente iniciam a reformulação do Estado com base nas convicções populistas, buscando a legitimidade dos seus feitos na *vox populi*.

Ocorre que, não raras vezes, a liderança populista, com intuito iliberal, foge dos conceitos ideais da vontade popular, e acaba por desestabilizar democraticamente o Estado. E, a partir desse momento, constatando um nível avançado e densificado de mudanças constitucionais realizadas, os iniciais titulares da soberania popular (o povo) veem-se acimentados a um governo que não os representa mais. Isto porque, as transformações foram tantas que nem é possível reconhecer o Estado como uma democracia liberal. É o que acontece, por exemplo, com a Hungria.

É sobre a natureza jurídica dessas modificações constitucionais, orientadas pelo populismo a caminho da democracia iliberal, que o trabalho desenvolve sua problemática. Inicia-se com a exposição teórica de conceitos iniciais que formam o suporte para o

desenvolvimento da argumentação (Capítulo 1). Em um segundo momento, é apresentado dois referenciais teóricos que estruturam a justificativa da existência de um constitucionalismo populista. Oportunamente, analisa-se os elementos contidos em uma constituição desenhada sobre as linhas populistas (Capítulo 2). Estreitando a investigação, esse último momento é reservado ao estudo da Hungria. A começar por uma contextualização histórico-constitucional, examina-se as características nacionais, bem como o regime político implantado pós-2010 e as mudanças realizadas durante o período. Ao final, é feita uma reflexão a partir das hipóteses traçadas nos Capítulos 1 e 2 com o evento húngaro desenhado (Capítulo 3).

Adota-se o método indutivo para desenvolvimento deste trabalho, abordando o tema de forma argumentativa-expositiva, exaltando a utilização de referencial bibliográfico, com foco em artigos técnico-científicos, legislação e jurisprudência atualizadas para exemplificar o tema. No tocante à bibliografia, ressalta-se o emprego de textos majoritariamente em língua inglesa, pois, no tocante às variáveis autoritárias de constitucionalismo, autores ingleses e norte-americanos dominam o cenário, segundo, porque a Hungria, país de pesquisa, possui um idioma pouco difundido. Preza-se, também, por autores húngaros, em razão do visível conhecimento sofisticado e da autoridade sobre o tema.

Desde já se reconhece que o trabalho possui uma temática polêmica e tendenciosa, por isso, a linguagem científica foi cirurgicamente manuseada no intuito de não transparecer qualquer posicionamento político-ideológico. Da mesma forma, é necessário deixar claro que o tema não é exaurido nas linhas a seguir. A escolha pelos tópicos a serem trabalhados foi feita com base em um recorte metodológico a fim de conduzir a investigação para o caso da Hungria e, especificamente, demonstrar como os eventos históricos e a cultura do país influencia nos fenômenos atuais.

CAPÍTULO 1 – BREVES CONCEITOS INTRODUTÓRIOS

1.1. Diferenças entre totalitarismo e autoritarismo

A ideia principal subtraída da obra *O Totalitarismo* de Hannah Arendt¹ é que o Estado totalitário existe quando este afeta o psicológico dos seus cidadãos e os tornam objetos de dissipação do governo, tornando-o onipresente. Já o autoritarismo é uma forma de governo que limita a liberdade do indivíduo e impõe um nível de obediência a determinada autoridade. O que diferenciá, basicamente, o autoritarismo do totalitarismo, segundo Arendt, é o psicológico. Enquanto “o totalitarismo descobriu um meio de subjugar e aterrorizar os seres humanos internamente”², o autoritarismo mantém certa distância, conserva certo individualismo nas pessoas, as quais ainda permanecem com pensamentos diferentes, mas têm receio ao expor por medo de serem punidas. Em outras palavras, o totalitarismo transforma a sociedade em líder e massa, homogeneizando o coletivo, ao contrário do autoritarismo que mantém a heterogeneidade da sociedade.

As massas em Arendt é um conceito muito importante, pois são elas que validam os movimentos totalitários, sendo que estes são possíveis onde quer que existam as massas, que desenvolvem gosto pela organização política, mas não possuem objetivos determinados, limitados e atingíveis como as classes, por exemplo³.

O termo «massa» só se aplica quando lidamos com pessoas que simplesmente devido ao seu número ou à sua indiferença ou a uma mistura de ambos não se podem integrar numa organização profissional ou sindicato de trabalhadores. Potencialmente, as massas existem em qualquer país e constituem a maioria das pessoas neutras e politicamente indiferentes, que nunca se filiam a um partido e raramente exercer o poder de voto.⁴

A partir dessa massa fiel e leal, os movimentos totalitários organizam-se maciçamente com personagens atomizados e isolados, e vão se distinguir dos demais partidos políticos e movimentos justamente por exigir dos seus fiéis uma lealdade total, irrestrita, incondicional e inalterável⁵. Dessa forma, o fenômeno totalitário concede a um

¹ Arendt, H. (2018). *As origens do totalitarismo* (Roberto Raposo, Trad.; 8ª ed.). Dom Quixote.

² *Ibidem.* p.430.

³ *Ibidem.* p.413.

⁴ *Idem.*

⁵ *Ibidem.* p.428.

determinado partido o monopólio da atividade política, que é organizado e armado com uma ideologia a se tornar uma verdade oficial e absoluta do Estado⁶. É justamente essa obsessão pelo movimento totalitário que o distingue do autoritarismo, pois seus indivíduos estão psicologicamente intoxicados com os ideais do seu líder.

Para que essa verdade oficial e absoluta chegue aos ouvidos e penetre nas massas e as intoxique, é imprescindível que o fenômeno totalitário detenha o monopólio dos meios de força e dos meios de persuasão (meios de comunicação são dirigidos e comandados pelo Estado)⁷. Além disso, todas as atividades econômicas e profissionais acabam por se tornar parte e se submeterem ao Estado, ou seja, vivem à sombra daquela verdade oficial pregada, logo, qualquer equívoco, seja da vida pessoal, seja da vida profissional estão sob o olhar do Estado e à margem do terror implantado pela ideologia fixada⁸. Para que toda essa pressão fosse efetivada havia um último elemento que organizava o regime totalitário. Em um aspecto prático haveria a salvaguarda policial, que atribuía a grupos de indivíduos comuns uma culpa abstrata (sem precedentes concretos) transformando-os em inimigos e os exterminando, como exemplo os judeus na Alemanha nazista e os agricultores na URSS⁹.

Esse terror generalizado que vitimizava até mesmo os seguidores do movimento totalitário – pois quando convocados sequer sabiam se era para apoiar ou para ir à masmorra –, camuflava-se com cerimônias de confissões extraordinárias, fazendo com que os homens que conspiravam a favor confessassem crimes ou lançassem acusações contra os próprios generais¹⁰. Esses fatos desonravam o regime e, ao final, chegou-se ao ponto de rejeitar a própria ideologia e acreditar apenas na realidade construída pelo mestre supremo¹¹. Isso foi o que ocorreu com o regime soviético, ou estalinismo.

No mundo, afirma-se a existência de três tipos de regimes totalitários: o nazismo, o estalinismo e o fascismo. Dada essa especificidade, relembra-se a diferença do terror em ditaduras normais e em regimes totalitários: no primeiro, o termo é usado como meio de extermínio e amedrontamento dos opositores, já no totalitarismo é de uso diário para gerir as massas, isto é, o povo comum¹². Na Alemanha nazista o dito terror atacava os judeus sem

⁶ Aron, R. (1966). *Democracia e Totalitarismo* (Frederico Montenegro, Trad.). Editorial Presença. p.293.

⁷ *Idem*.

⁸ *Ibidem*. p.294.

⁹ Moreira, A. (1983-1987). Totalitarismo. In J. B. Chorão (Ed.). *Polis Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado: antropologia cultural, direito, economia, ciência política* (Vol. 5). Verbo. p.1221.

¹⁰ Aron, R. (1966). *Democracia e Totalitarismo*. *Op. Cit.* p.292.

¹¹ *Idem*.

¹² Arendt, H. (2018). *As origens do totalitarismo*. *Op. Cit.* p.7.

provocação preliminar, ou seja, os nazistas o usavam para governar “pessoas cuja características comuns eram aleatórias e independentes da conduta individual específica”¹³. Já sob luz do estalinismo, pode-se dizer que não houve a segregação em uma raça específica, por isso, a arbitrariedade do terror soviético podia ser aplicada sobre qualquer pessoa na URSS¹⁴.

O fascismo de Mussolini não foi abordado por Arendt como um regime totalitarista¹⁵, por isso, muito embora o cite em sua obra, não há a nítida classificação do terror na Itália fascista. Em contraposição, há quem diga que tenha sido Mussolini a inventar o termo totalitarismo¹⁶, e não é de se duvidar, até porque o fascismo foi fonte de inspiração para Hitler, sendo que o primeiro também utilizou o terror contra o diferente. Isto é, para os fascistas, qualquer coisa que fosse distinto da ideologia aplicada deveria ser exterminado. Para Mussolini, tudo residia no Estado e não existe nada a que se dar valor fora dele, por isso o fascismo é totalitário e o Estado fascista administra e confere poder em todos os aspectos da vida do povo, especialmente, o italiano¹⁷.

Já na conceituação do autoritarismo, pode-se dizer que é um regime moderado se comparado ao totalitarismo, principalmente no que diz respeito às massas e a penetração da ideologia política na sociedade, porque essas massas vão aceitar limites éticos exteriores e superiores ao Estado¹⁸. Juan Linz diz que os regimes autoritários são caracterizados por “um pluralismo político limitado, não responsável; sem uma ideologia elaborada e enformadora [...]; carentes de uma mobilização política intensa ou extensa [...], e no quais um líder [...] exerce o poder dentro de limites formalmente mal definidos, [...]”¹⁹. O autor ressalta que o líder, não necessariamente, será personificado em um único indivíduo, pode ser constituído como uma entidade ou um grupo reduzido²⁰. E, ainda, acresce-se o fato do carisma. O líder não será obrigatoriamente carismático, mas “pode combinar elementos de autoridade

¹³ *Idem.*

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ Hannah Arendt entende que o fascismo não se passou de uma ditadura, pois o número de criminosos políticos e a suavidade das sentenças aplicadas a estes justificam a natureza não totalitária do regime italiano quando comparado com os julgamentos nazistas e soviéticos. *Ibidem.* p.410.

¹⁶ Polin, C. (1984). *O Totalitarismo* (Isabel Braga, Trad.). Inquérito. p.11.

¹⁷ *Ibidem.* p.13.

¹⁸ Moreira, A. (1983-1987). *Totalitarismo. Op. Cit.* p.1220.

¹⁹ Linz, J. (2015). *Autoritarismo e Democracia* (Maria Inácia Rezola, Maria Rita Garnel e Paulo Bento, Trads.). Livros Horizonte. p.18 e 19.

²⁰ *Ibidem.* p.19.

carismática, legal e tradicional em vários graus, [...]”²¹ para aproximar a população em um momento de desenvolvimento político, mas que, posteriormente, cessa-se rapidamente.

Mário Stoppino, ao pensar o autoritarismo, divide-o em três contextos: como estrutura política, manifestação do psicológico, e ideologias políticas²². No aspecto de estrutura política, o regime autoritário privilegiará as autoridades governamentais em detrimento do consenso popular, de forma a concentrar o poder nas mãos de uma só pessoa ou órgãos e colocar as instituições representativas em segundo plano²³. Em um sentido psicológico, fala-se na personalidade que engloba duas atitudes características, a adoração e obediência aos superiores (a entender por superior àqueles que detêm poder e força), e de outro lado a arrogância e o desprezo pelos inferiores hierárquicos e aqueles que não possuem poder nem autoridade²⁴. Como terceiro elemento, Stoppino destaca a ideologia política do regime autoritário como sendo uma forma de negação à igualdade dos homens e destaque do princípio da hierarquia, o que leva à disseminação das formas de regimes autoritários e exaltação dos componentes da personalidade autoritária²⁵.

Dentre esses três elementos, há um sentido em comum no significado que o termo autoritarismo adota: é usado em contraposição à democracia, tal como a ditadura e o totalitarismo, além disso, esses três elementos prescindivelmente estarão presentes ao mesmo tempo, pode-se encontrar em graus e níveis diferentes²⁶. Por fim, destaca-se que Stoppino também entende que a diferença entre autoritarismo e totalitarismo está em uma obediência do súdito em contraposição à dedicação total e fascinada do membro da nação ou da raça eleita²⁷. Basicamente remete-se ao elemento psicológico que Hannah Arendt denominou como ponto crucial entre os dois regimes políticos.

O regime autoritário pode se dividir em dois tipos, classificados pelo nível de flexibilidade, como o próprio poderá sugerir. O primeiro, como autoritarismo total, remete à inexistência de oposição política e uma repressão sistemática por parte do Estado, entretanto, não é um regime totalitário, pelas razões do terror já expostas. O segundo, e mais atual, é o autoritarismo competitivo. Trata-se de um regime político que por meio das

²¹ *Idem.*

²² Stoppino, M. (2004). Autoritarismo. In N. Bobbio, N. Matteucci, & G. Pasquino (Eds.). *Dicionário de Política* (Carmen C. Varriale, et al., Trans.; Vol. 1; 12ªed.), Editora UnB. p.94.

²³ *Idem.*

²⁴ *Idem.*

²⁵ *Idem.*

²⁶ *Idem.*

²⁷ *Idem.*

instituições democráticas obtêm o exercício da autoridade política, mas as violações são tantas que, muito embora formalmente democrático, não cumpre os padrões mínimos de democracia e viola fundamentalmente o jogo entre governo e oposição criando um campo desigual, injusto e manipulado²⁸. Apesar da existência dessas fraudes e da impossibilidade de afirmar ser um regime democrático pleno, também não se pode dizer que é um autoritarismo total em razão de dois fatores. Primeiro que as instituições democráticas ainda existem e de uma forma ou outra ainda requerem respeito mínimo, e segundo é que as práticas antidemocráticas não são abertamente autoritárias, pois os líderes preferem utilizar de meios obscuros e sombrios, tal como o suborno, a corrupção²⁹, e como mais para frente será abordado, o próprio constitucionalismo abusivo para alcançar a finalidade proposta.

Assim, a partir dessas exposições, pode-se confirmar que o indivíduo é a grande diferença entre os dois tipos de regimes aqui estudados. Em um ambiente de autoritarismo (independente da classificação ou nomenclatura que venha a ter) as pessoas são mais passivas com relação à política, obedecem ao regime, mas a enxergam como algo distante, não havendo grande penetração no seu individualismo. Já em um totalitarismo, as pessoas são ativas, as ideologias do movimento são interiorizadas e passam a afetar o psicológico. A principal razão disso é o fato de que esses movimentos são encabeçados por líderes carismáticos, que acabam por mobilizar a população e absorver a sociedade inteira. Ao aproximar-se do indivíduo, o totalitarismo faz com que este deixe de lado seu individualismo e integre uma massa. Consequentemente, nítido se torna a forte presença, nesta temática, de Hannah Arendt, a qual influenciou e influencia até hoje os estudos dos regimes políticos com sua obra já destacada.

1.2. O que é populismo?

Nos últimos anos é comum encontrar o termo populismo a ser objeto de discussão nos meios de informação (redes sociais, televisão, *podcasts*, rádios), os quais geralmente vinculam conteúdos relacionados à polarização política, seja para o lado A, seja para o lado B. Entretanto, para a finalidade deste trabalho, aborda-se o tema de forma científica, e não

²⁸ Levitsky, S., & Way, L. (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War* (Problems of International Politics). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511781353>. p.5.

²⁹ *Idem*.

política como explorado afora. Mas, desde já se ressalta que, mesmo de forma estritamente científica, há aspectos políticos a serem levados em consideração, os quais serão analisados rigorosamente com base na bibliografia existente sobre o tema.

Inicialmente vale destacar a diferença entre o populismo como ideologia e o populismo como estratégia política³⁰, mesmo que ambos possam se complementar ao final do discurso. O populismo como ideologia é o que será abordado neste tópico tendo em vista a profundidade do tema e a relação com os tópicos seguintes. O populismo como estratégia política se veste como um líder personalista que, na maioria das vezes, é do sexo masculino, se equipa, anda, come e atua como um do povo, colocando-se deste lado, e joga seus opositores para o lado da elite corrupta, suja e imoral³¹. Claramente, em um caso como este, o populismo é utilizado para fins eleitorais, ou seja, “political strategy focuses on the methods and instruments of winning and exercising power.”³². Para a hipótese de populismo como estratégia política e populismo como ideologia se complementarem e caminharem juntos, é necessário haver a combinação de (apenas) um líder e de uma organização política hierarquicamente estruturada e centralizada neste líder, a qual corresponde ao conceito de povo a ser definido³³.

Já a conceituação do populismo como ideologia ocupará mais linhas, pois por si só é um conceito difícil de se definir. Se for descrito como meramente vago, impreciso, pobre intelectualmente, um fenômeno transitório, manipulador dos seus procedimentos, e outros, não haverá como o diferenciar especificamente em pontos positivos³⁴. No entanto, o populismo chega no espaço político de forma a simplificar o ambiente, visto que vai substituir um complexo sistema de diferenças em dois polos distintos, por isso, os termos que os designam precisam ser imprecisos o suficiente para abrangerem as particularidades em apenas duas extremidades (exemplo são povo *versus* oligarquia, massa trabalhadora *versus* exploradores)³⁵. Ainda com relação ao espaço político, o populismo chega para

³⁰ Weyland, K. (2001). Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics. *Comparative Politics*, 34(1), 1–22. <https://doi.org/10.2307/422412>.

³¹ Kriesi, H. (2018). Revisiting the populist challenge. *Politologický časopis-Czech Journal of Political Science*, 25(1), 5-27. <https://doi.org/10.5817/PC2018-1-5>. p.10.

³² Weyland, K. (2001). Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics. *Op. Cit.* p.12.

³³ Kriesi, H. (2018). Revisiting the populist challenge. *Op. Cit.* p.11.

³⁴ Laclau, E. (2007). *On populist reason*. Verso. p.16.

³⁵ *Ibidem*. p.18.

privilegiar a participação em detrimento da representação, mobiliza as massas intensamente e faz prevalecer a denúncia política em vez da simples formulação de alternativas políticas³⁶.

O populismo não é um tema puro, muito menos um elemento que se pode conceituar de forma simples, mas há um protagonista em todas as ponderações: o povo. Para José Joaquim Gomes Canotilho, o povo vai ser concebido, no sentido político, como “grupos de pessoas que agem segundo ideias, interesses e representações de natureza política.”³⁷, afastando um conceito étnico de que o povo é aquele grupo unido pela língua, origem ou cultura³⁸. E, ainda, no termo “povo” deve-se tomar cuidado com os redutores, isto é, não é povo só quem milita politicamente ou só quem participa do sufrágio universal. O conceito de povo político inclui todos, inclusive os que não compareceram nas eleições, votaram contra, não integram movimentos ativistas³⁹, ou sequer interessam por política.

Já pela perspectiva sociológica, Boaventura de Sousa Santos defende que o termo povo é uma das primeiras ambiguidades que reside no populismo, denominando-a como ambiguidade originária⁴⁰. Isto porque, depois da Revolução Francesa, a noção de povo ampliou e pode ser designada tanto como a parte oprimida do conjunto de classes, como o conjunto de todas as classes e grupos⁴¹. Por isso, “O povo pode ser classe, nação, identidade etnocultural, massa amorfa à espera de ser sujeito político, princípio fundador da subjetividade política, enquanto sede do poder soberano.”⁴².

Exposto a hipótese inicial de povo, inicia-se a abordagem com um dos seus opostos diretos: o elitismo. A elite é uma minoria que vai existir em toda sociedade, e de diversas formas é detentora do poder, ao contrário da grande maioria, no caso, o povo, que está impedido⁴³. Enquanto a vontade do povo é boa, a vontade da elite é má⁴⁴. O elitismo acredita que o povo é perigoso, desonesto e vulgar, a elite é superior moral, cultural e intelectualmente⁴⁵. Os seguidores do movimento elitista querem que a política seja um assunto exclusivo ou predominantemente da elite, no qual o povo não interfira, dessa forma

³⁶ Santos, B. de S. (2016). *A difícil democracia: reinventar as esquerdas*. Boitempo. p.159

³⁷ Canotilho, J. J. G. (2019). *Direito constitucional e teoria da constituição* (7ªed.; 21ªreimp). Almedina. p.75

³⁸ *Idem*.

³⁹ *Ibidem*. p.76.

⁴⁰ Santos, B. de S. (2016). *A difícil democracia: reinventar as esquerdas*. *Op. Cit.* p.160.

⁴¹ *Idem*.

⁴² *Idem*.

⁴³ Bobbio, N. (2004). Elites, Teoria das. In N. Bobbio, N. Matteucci, & G. Pasquino (Eds.). *Dicionário de Política* (Carmen C. Varriale, et al., Trads.; Vol. 2; 12ªed.), Editora UnB. p.385.

⁴⁴ Kriesi, H. (2018). Revisiting the populist challenge. *Op. Cit.* p.7.

⁴⁵ Mudde, C.; Kaltwasser, C. R. (2017). *Populismo: uma brevíssima introdução* (Maria de Fátima Carmo, Trad.). Gradiva. p.20.

rejeitam totalmente a democracia ou defendem um modelo mais limitado⁴⁶. Mas, para o povo, essa forma da elite se ver como superior é distorcida. A elite não é pura, pelo contrário, ela é uma exclusão dentro da inclusão do termo povo, porque essa exclusão da elite constitui para o povo a condição da sua própria unidade⁴⁷.

Além do antielitismo, os populistas também são antipluralistas e entendem que eles e só eles são os fiéis representantes do povo⁴⁸. No entanto, o pluralismo é o reconhecimento da existência de uma diversidade, isto é, entende-se que a sociedade é dividida amplamente em grupos sociais que se opõem parcialmente em ideias e interesses, sendo que a diversidade aparece como uma força e não uma fraqueza⁴⁹. Por isso, o poder para os pluralistas deve ser partilhado de forma igualitária entre os diversos grupos que compõem a sociedade, sem que isso signifique a composição de conjuntos específicos com muito poder e outros com pouco poder⁵⁰. Em outras palavras, tenta-se evitar as desigualdades sociais, sejam elas de gênero, econômicas, étnicas e outras.

Neste ponto, é importante ressaltar a diferença entre pluralismo e pluralidade, noções que confundem, mas que na sociedade marcam pontos distintos de significação. O conceito acima utilizado é de uma sociedade plural, aquela marcada pela pluralidade de grupos identitários. Mas isso não significa que ela seja necessariamente pluralista, pois o pluralismo vai ser entendido como a valorização das diferentes opiniões e respeito pelas ideias e antagonismos políticos⁵¹. Há quem diga até que esse pluralismo, especificamente o político, será o condicionador para uma sociedade plural⁵², pois só haverá uma sociedade heterogênea se as ideias e os opostos políticos sofrerem valorização e respeito.

Superado os dois principais oponentes do populismo, daqui em diante tudo o que vier são misturas de ideologias mais ou menos complexas e estáveis a caracterizar os tipos de movimentos e partidos populistas que aparecem pelo mundo afora, por exemplo pró ou antiglobalização, pró ou anti-imigração, pró ou antimercado, ou até mesmo variedades intermediárias e mútuas ou contraditórias de ambos, alternadamente⁵³. Em outros termos, o

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ Sá, A. F. de (2021). *Ideias sem Centro: Esquerda e Direita no Populismo Contemporâneo*. Leya. p.130.

⁴⁸ Müller, J.W. (2017). *O que é o populismo?* (Miguel Freitas da Costa, Trad.). Texto Editores. p.19.

⁴⁹ Mudde, C.; Kaltwasser, C. R. (2017). *Populismo: uma brevíssima introdução*. *Op. Cit.* p.20.

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ Sá, A. F. de (2021). *Ideias sem Centro: Esquerda e Direita no Populismo Contemporâneo*. *Op. Cit.* p.61.

⁵² *Idem.*

⁵³ Devinney, T. M., & Hartwell, C. A. (2020). Varieties of populism. *Global Strategy Journal*, 10(1), 32-66. <https://doi.org/10.1002/gsj.1373>. p.33.

que se encontra de populismo no mundo hoje é misturado a outros conceitos e consegue sobreviver graças a eles⁵⁴. Por isso, muito embora seja possível encontrar um discurso comum e traçar linhas semelhantes de pensamento, o populismo é heterogêneo, isto é, pode assumir a feição de esquerda, de direita, de conservador, progressista, religioso ou secular⁵⁵.

As variedades de populismo no mundo Ocidental são incontáveis, mas de uma forma ou outra partem sempre do mesmo princípio da polarização política, seja um populismo voltado à direita ou à esquerda. Enquanto um populismo de esquerda tem origem nos países latino-americanos e apresenta crescimento na Europa Ocidental (por exemplo *Podemos* na Espanha e *France Insoumise* na França)⁵⁶, pelo Leste europeu (por exemplo *Fidesz* na Hungria e PiS na Polônia) um populismo ultranacionalista e conservador é dominante. Tendo em vista estas duas vertentes em crescimento, passa-se a aprofundar mais a respeito delas, respectivamente.

O populismo não é o grande vilão das democracias do século XXI, pelo contrário, por vezes, ele se veste como um convidado bêbado em um jantar a dizer algumas verdades, em que os anfitriões não podem se livrar dele, pois o convidaram, mas devem minimizar suas gafes a fim de manter todos os outros confortáveis⁵⁷. O populismo (como este convidado bêbado) aparece para desafiar a lógica do senso comum em uma democracia liberal e mostrar como a política é decretada de uma forma gentrificada⁵⁸⁻⁵⁹. Sugere-se, inclusive, que o êxito do populismo atualmente deve-se ao fato de que muitas promessas da democracia deixaram de ser cumpridas, especialmente a de que o povo seria o titular do poder de governar além da aplicação prática dos princípios de liberdade e igualdade para todos⁶⁰.

⁵⁴ Mudde, C., & Kaltwasser, C. R. (2017). *Populismo: uma brevíssima introdução*. *Op. Cit.* p.19 e 20.

⁵⁵ *Ibidem.* p.35.

⁵⁶ Caiani, M., & Graziano, P. (2019). Understanding varieties of populism in times of crises. *West European Politics*, 42(6), 1141-1158. <https://doi.org/10.1080/01402382.2019.1598062>. p.1144.

⁵⁷ Ardití, B. (2005). Populism as an Internal Periphery of Democratic Politics. In F. Panizza (Ed.). *Populism and the Mirror of Democracy* (pp.72-98). Verso. p.90 e 91.

⁵⁸ *Idem.*

⁵⁹ O termo gentrificação é estudado nas Ciências Sociais e Humanidades e representa o processo de substituição de moradores mais pobres por integrantes elitizados em determinado local, fazendo com que ocorra uma remodelação deste ambiente substituindo os antigos habitantes de classe baixa pelos novos de classe mais alta, os quais ensejarão melhorias no entorno. – Sousa, R. N. L. de (2020). Economia compartilhada e gentrificação: estudo de caso do Airbnb na favela do Vidigal [Dissertação de Mestrado, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra]. Repositório científico da UC. <http://hdl.handle.net/10316/94769>. p.30.

⁶⁰ Müller, J.W. (2017). *O que é o populismo?* *Op. Cit.* p.88; Mouffe, C. (2019). *Por um populismo de esquerda* (Helena Ramos, Trad.). Gradiva. p.49.

A apresentação do populismo como ferramenta para reestabelecer uma ordem mais democrática é dada pela ótica de Chantal Mouffe ao defender um populismo de esquerda⁶¹. Segundo a autora, uma política de esquerda deve ser articulada com diversas causas de combate sem, em um primeiro momento, dar prioridade a nenhuma delas⁶². Ressaltando o motivo do comunismo nunca ter dado certo, defende-se que “Nunca deixará de haver antagonismos, lutas e opacidade social”, logo, “o mito do comunismo como sociedade transparente e em que se deu uma reconciliação final tem de ser abandonado”⁶³. Além das críticas ao liberalismo, a principal arma que uma política baseada em um populismo de esquerda utiliza é o fortalecimento da democracia. Ressalta-se que não é uma revolução, revolta ou rebeldia, mas sim resgate democrático, até porque, preserva-se a manutenção do quadro democrático liberal.

A estratégia do populismo de esquerda procura estabelecer uma nova ordem hegemônica dentro do quadro constitucional liberal-democrático e não tem como finalidade um corte radical com a democracia liberal pluralista e a fundação de uma nova ordem política totalmente nova.⁶⁴

Isso se deve ao fato de ter instaurado uma crise institucional na Europa Ocidental nos anos 1980, em razão da formação predominante do neoliberalismo (conjunto de práticas tal como a desregulação, privatização e austeridade, com a finalidade de impor o poder do mercado limitar o Estado na proteção das políticas econômicas) que apareceu para substituir o então Estado provedor em uma social-democracia⁶⁵. A partir da contextualização dada por Mouffe, o que se tem hoje é fruto dessa crise, e busca-se no populismo de esquerda a saída. Entretanto, não há esta solução, o que se vive agora é o chamado momento populista, que “é a expressão de uma série de resistências às transformações políticas e econômicas reveladas ao longo dos anos de hegemonia neoliberal”⁶⁶. Essas mudanças citadas pela autora nos

⁶¹ Mouffe, C. (2019). *Por um populismo de esquerda*. Op. Cit. p.49.

⁶² *Ibidem*. p.16.

⁶³ *Ibidem*. p.17.

⁶⁴ *Ibidem*. p.54.

⁶⁵ *Ibidem*. p.23.

⁶⁶ *Ibidem*. p.24.

levaram ao momento que vivemos hoje: o pós-democrático⁶⁷, caracterizado pela ausência de credibilidade na igualdade e na soberania popular, elementos-chave da democracia⁶⁸.

Mouffe trata o populismo fora do engessado que as teorias clássicas o colocaram e dará ao movimento uma amplitude muito maior a fim de conquistar mais admiradores e, claro, adeptos. Muito embora as abordagens devam ser ponderadas, o populismo de esquerda deixa claro a opção combativa sobre a qual o povo é construído: igualdade e justiça social⁶⁹. Por consequência, a sua orientação política fica compreensível evitando afirmações de que seja um movimento nem de esquerda nem de direita, ou ainda, uma “terceira via”⁷⁰. Mouffe é claramente uma adepta ao populismo de esquerda.

Diferente das perspectivas do populismo de esquerda, as duas principais características de uma ideologia populista de direita são o nativismo e o autoritarismo. O nativismo sustenta que os Estados devem ser compostos por membros de um grupo nativo (pessoas e ideias) para formar a nação, já o autoritarismo está ligado à existência de um governante forte que submete toda uma sociedade a práticas autoritárias, e pune aqueles que não as cumprem⁷¹. Por isso que, além de ver a política como uma luta contra a elite afrontosa, a direita radical investe nas ideologias de restrição, quais sejam etnonacionalistas, antipluralistas e inclinam-se aos líderes autoritários⁷². Todavia, questões detalhadas do populismo da extrema-direita poderão ser trabalhadas com mais consideração quando estiver em tela o caso da Hungria.

O populismo, portanto, é uma ideologia concentrada no povo, repelente à elite, no qual encontra sua força e legitimidade na vontade popular. Ocorre que, um dos grandes problemas do populismo manifesta-se quando encontra a democracia liberal. Explica-se. Ao procurar uma definição sucinta de democracia utiliza-se a combinação da soberania popular com a regra da maioria, o que alude à ideia de governo que o povo governa, espécie de

⁶⁷ O termo pós-democracia, estudado profundamente por Colin Crouch, significa dizer que é um momento em que a democracia existe e compõe-se dos elementos formais, eleições, oposição, debates. No entanto, enquanto uma maior parte dos cidadãos desempenham uma função passiva, apenas respondendo aos sinais lançados, como à convocação ao sufrágio universal, do outro lado há uma interação entre os governos eleitos e algumas elites representantes dos interesses das empresas. Crouch é utilizado por Chantal Mouffe, pois aquele acredita que esse fenômeno de pós-democracia teve origem justamente no final dos anos 1970, com o início do neoliberalismo. – Cf. Crouch, C. (2004). *Post-Democracy*. Polity Press.

⁶⁸ Mouffe, C. (2019). *Por um populismo de esquerda*. Op. Cit. p.24.

⁶⁹ *Ibidem*. p.87.

⁷⁰ *Idem*.

⁷¹ Mudde, C. (2010). The populist radical right: A pathological normalcy. *West European Politics*, 33(6), 1167-1186. <https://doi.org/10.1080/01402382.2010.508901>. p.1173.

⁷² Paris, R. (2022). European populism and the return of ‘illiberal sovereignty’: a case-study of Hungary. *International Affairs*, 98(2), 529-547. <https://doi.org/10.1093/ia/iia004>. p.532.

autogoverno⁷³. Trazendo para um contexto contemporâneo, associa-se a democracia à criação de instituições independentes e especializadas na proteção dos direitos fundamentais, como a liberdade de expressão e a proteção das minorias sociais⁷⁴. Essa explicação se remete à democracia liberal (regime político da maioria dos países Ocidentais). Entretanto, a princípio, é incompatível com o que o populismo prega, tendo em vista, principalmente, o repúdio pelo pluralismo e a defesa pela vontade absoluta do povo, o que gera conflito com aspectos em torno da proteção das minorias e garantias institucionais.

Como todas as ideologias, o populismo sofre muitas críticas, mas não deve ser desprezado. Em momento de liberalização, ou seja, quando um regime autoritário diminui as restrições e aumenta alguns direitos individuais e coletivos, é o fenômeno do populismo que muitas vezes foi utilizado como oposição a desempenhar força positiva no sentido da democracia⁷⁵. No estágio de transição democrática (de autoritarismo competitivo ou total para uma democracia eleitoral) o populismo realiza o papel de promover a ideia de que o povo deve eleger seus governantes, afirmando que na política sobressai a soberania popular, o que significa o apoio a eleições livres e justas⁷⁶. Já no estágio de consolidação democrática, conclui-se algumas reformas que estão pendentes e que são cruciais para a consolidação das instituições especializadas na proteção dos direitos fundamentais e para o desenvolvimento do regime democrático liberal⁷⁷. Momento em que há o embate entre alguns elementos da democracia liberal com a ideologia populista.

Por isso, apesar de diversos contrassensos a serem estudados, principalmente pela variedade de movimentos populistas que existem e suas práticas extremistas, o populismo deve ser pensado junto com a democracia, especialmente a democracia liberal, sendo que quando refletido sem ou de forma contrária é considerado simplesmente cego⁷⁸. Ocorre que, neste século XXI, as democracias liberais têm passado por uma crise que ocasionou o surgimento das democracias iliberais, alinhado a isso pretensos líderes autoritários encontraram campo fértil para atuarem em defesa da ideologia pregada. Por ser um tema que surgiu depois do populismo, primeiro deve-se entender o que é e como funciona a

⁷³ Mudde, C.; Kaltwasser, C. R. (2017). *Populismo: uma brevíssima introdução*. Op. Cit. p.100.

⁷⁴ *Idem*.

⁷⁵ *Ibidem*. p.109.

⁷⁶ *Ibidem*. p.110.

⁷⁷ *Ibidem*. p.111.

⁷⁸ Sá, A. F. de (2021). Populismo e liberalismo: entre direita conservadora e esquerda progressista. In A. Barata, L. P. Coutinho & M. N. de Brito (Orgs.). *Populismo e Democracia* (pp.17-45). Edições 70. p.45.

democracia iliberal, depois verificar efetivamente se se trata de uma democracia e, ao final, questionar qual o papel do líder populista dentro deste regime político.

1.3. Dos tipos de regimes híbridos: o que é a democracia iliberal?

Os regimes híbridos podem ser encontrados em qualquer lado do mundo. Especialmente após a derrubada dos antigos comandos políticos e a queda do comunismo em 1989, todo o mundo parece que tinha abandonado de forma silenciosa alguns adjetivos para a democracia, como “burguesa”, “formal”, “popular”, “guiada”, e ao mesmo tempo entrado em um consenso de que havia algumas condições políticas mínimas para gozar de uma ordem verdadeiramente democrática⁷⁹. Entretanto, enquanto um número significativo de democracias liberais crescia em todo o mundo, especialmente no lado Ocidental, também era importante notar que surgia significativamente uma zona cinzenta entre os polos democracia e ditadura, o qual foi chamado de regimes híbridos⁸⁰. Por definição, híbrido quer dizer: algo que resulta da junção de coisas diferentes⁸¹. Em termos políticos, esses dois elementos distintos são a democracia defeituosa e o autoritarismo eleitoral⁸², os quais se ligam e têm como resultado o regime híbrido.

Ao contrário do que se pensa, a expressão não significa um regime de transição⁸³, mas sim um tipo de regime político distinto, tão estável quanto muitas democracias⁸⁴, que dentro da concepção, pode-se encontrar diversos adjetivos para denominar as formas de autoritarismo/democracia, por exemplo, autoritarismo eleitoral⁸⁵, democracia defeituosa⁸⁶,

⁷⁹ Schmitter, P. C., & Karl, T. L. (1991). What Democracy Is...and Is Not. *Journal of Democracy*, 2(3), 75–88. <https://doi.org/10.1353/jod.1991.0033>. p.75

⁸⁰ Bozóki, A. (2017). Illiberal Democracy Belongs to the Hybrid Regimes. Reflections on Jeffrey C. Isaac’s Illiberal Democracy. *Public Seminar*. <https://publicseminar.org/2017/08/illiberal-democracy-belongs-to-the-hybrid-regimes/>.

⁸¹ Porto Editora (n.d.). *Dicionário infopédia da Língua Portuguesa*. Obtido em março 28, 2022, de <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/hibrido>.

⁸² Bogaards, M. (2009). How to classify hybrid regimes? Defective democracy and electoral authoritarianism. *Democratization*, 16(2), 399-423. <https://doi.org/10.1080/13510340902777800>. p.400.

⁸³ *Ibidem*. p.415.

⁸⁴ Tushnet, M. (2013). Authoritarian Constitutionalism: Some Conceptual Issues. In T. Ginsburg & A. Simpser (Eds.). *Constitutions in Authoritarian Regimes* (pp. 36-50). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107252523.004>. p.37.

⁸⁵ Schedler, A. (2006). *Electoral authoritarianism: The dynamics of unfree competition*. Lynne Rienner Publishers Inc.

⁸⁶ Merkel, W. (2007). Embedded and defective democracies. *Democratization*, 11(5), 33-58. <https://doi.org/10.1080/13510340412331304598>.

autoritarismo competitivo⁸⁷, semiautoritarismo sultânico⁸⁸, entre outros que surgem a todo tempo. Neste trabalho, aborda-se o termo democracia iliberal, que se tornou popular a partir dos anos 1990 com o trabalho do jornalista Fareed Zakaria⁸⁹, e era utilizado para descrever regimes políticos que observavam as eleições, mas não as faziam sob o primado do direito, com especial violação do regime de freios e contrapesos⁹⁰. Hoje, já mais lapidado, a definição de democracia iliberal vai se basear em dois pilares, o do antipluralismo e do anti-institucionalismo. O antipluralismo caracteriza o Estado como uma unidade, baseado na crença da união e homogeneidade, o anti-institucionalismo supõe que o Estado prescinde de instituições, pois elas são desnecessárias ou, até mesmo, atrapalham a unificação deste⁹¹.

Observando esse conceito inicial, portanto, a democracia iliberal se insere na parte cinzenta que crescia nos anos 1990 entre os polos da democracia e do autoritarismo, logo, trata-se de um regime híbrido. Isto porque, muito embora contenha aspectos que a relacione com a democracia plena, tal como eleições livres (não justas), não pode ser assim denominada. O tratamento da democracia iliberal como democracia nega um consenso normativo e infla o próprio conceito democrático, além do que, ao final, não seria possível mais distinguir as democracias plenas dos outros regimes⁹².

Em governos populistas, é possível observar que alguns líderes que têm transportado seus países para regimes iliberais (por exemplo Hungria e Polônia), utilizam o termo democracia iliberal para legitimar suas atitudes antidemocráticas, justificando que ainda se trata de uma democracia, apenas não é liberal⁹³. O que o populismo tem atacado nestes países é justamente a democracia⁹⁴, e não apenas o liberalismo, por isso, a utilização do termo democracia iliberal não condiz com esfera dos regimes democráticos, mas sim híbridos.

⁸⁷ Levitsky, S., & Way, L. (2002). Elections Without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism. *Op. Cit.*

⁸⁸ Guliyev, F. (2005). Post-Soviet Azerbaijan: Transition to sultanistic semiauthoritarianism? An attempt at conceptualization. *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, 13(3), 393-435. <https://ssrn.com/abstract=1079571>.

⁸⁹ Zakaria, F. (1997). The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs*, 76(6), 22-43. <https://doi.org/10.2307/20048274>.

⁹⁰ Müller, J.W. (2017). *O que é o populismo?* *Op. Cit.* p.63 e 64.

⁹¹ Wagrاندl, U. (2021). A Theory of Illiberal Democracy. In A. Sajó, R. Uitz, & S. Holmes (Eds.). *Routledge Handbook of Illiberalism* (pp. 94-118). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780367260569-9>.

⁹² Isaac, J. C. (2017). Is There Illiberal Democracy? A Problem with no Semantic Solution. *Public Seminar*. <https://publicseminar.org/2017/07/is-there-illiberal-democracy/#.WWzLyVd2kfQ>.

⁹³ Müller, J.W. (2017). *O que é o populismo?* *Op. Cit.* p.63.

⁹⁴ *Idem.*

Tendo em consideração essa visão geral do gênero híbrido, para iniciar a abordagem específica deste tópico é necessário traçar alguns pressupostos de investigação. A fim de entender a fundo o que se pretende com o termo democracia iliberal, primeiro aborda-se a soberania, o liberalismo constitucional e a democracia liberal para só depois passar à democracia iliberal. Isso porque são termos que isolados podem adquirir diversos tipos de significados, mas dentro da contextualização e direcionados ao tema demonstram-se imprescindíveis para entender o que é uma democracia iliberal, sobretudo voltados ao caso concreto da Hungria a ser estudada posteriormente sob a ótica constitucional.

Soberania pode abranger alguns sentidos. Para Jean Bodin “A soberania é o poder absoluto e perpétuo de uma República”⁹⁵. Para Jean-Jacques Rousseau é apenas “o exercício da vontade geral”⁹⁶ e que somente “a vontade geral pode dirigir as forças do Estado em conformidade com o objetivo de sua instituição, que é o bem comum”⁹⁷. Além disso, uma vez que a soberania é o exercício da vontade geral, ela é inalienável e indivisível, e por vontade geral entende-se que não é necessário a unanimidade, mas sim que todos os votos sejam contados, sendo que, a ausência de um afasta a noção de geral⁹⁸. Em uma acepção mais política, para Nicola Matteucci, “Soberania indica o poder de mando de última instância”⁹⁹, e mesmo com as diversas modificações na organização do poder que ocorreram durante a história, o autor continua a afirmar que “em todas elas, é possível sempre identificar uma autoridade suprema, mesmo que, na prática, esta autoridade se explicita ou venha a ser exercida de modos bastante diferentes.”¹⁰⁰.

Entretanto, para a finalidade deste tópico e, mais precisamente, para a abordagem do que se entende por democracia iliberal, interessa aprofundar o estudo acerca da soberania popular, aquela em que a autoridade suprema será o povo. Alexis de Tocqueville diz que a essência de um governo democrático consiste na absoluta soberania da maioria¹⁰¹, por isso que, quando abordada a questão da democracia, seja ela liberal ou iliberal, é inevitável falar

⁹⁵ Bodin, J. (2017). *Os Seis Livros da República – Livro Primeiro* (José Carlos Orsi Morel, Trad.). Ícone Editora. p.195.

⁹⁶ Rousseau, J.J. (2003). *O Contrato Social* (Leonardo Manuel Pereira Brum, Trad.; 5ªed.). Europa – América. p.32.

⁹⁷ *Idem.*

⁹⁸ *Ibidem.* p.33.

⁹⁹ Matteucci, N. (2004). Soberania. In N. Bobbio, N. Matteucci, & G. Pasquino (Eds.). *Dicionário de Política* (Carmen C. Varriale, et al., Trads.; Vol. 2; 12ªed.), Editora UnB. p.1179.

¹⁰⁰ *Idem.*

¹⁰¹ Toqueville, A. de (2018). *Democracy in America* (Henry Reeve, Trad.; Vols. 1 e 2). Madison & Adams Press. <https://www.perlego.com/book/1973602/democracy-in-america-volumes-12-pdf>. Capítulo XV.

sobre soberania. Mesmo que seja um princípio ocultado da vista, a soberania do povo se encontra quase que no fundo de todas as instituições humanas, e só é lançado à luz por um momento para ser reconhecido, e logo depois já devolvido à escuridão¹⁰². No passado, por exemplo, a soberania do povo era apenas encontrada em frases clichês, como “o bem comum” ou “a vontade da nação”, a partir da Revolução Francesa que se observou o conceito de soberania a serviço do povo e da nação¹⁰³.

Se antes a soberania pertencia a uma pessoa natural – o rei soberano –, com o passar dos anos ela foi se modificando e se transformando, e agora com o mundo inaugurado pelas revoluções modernas, a soberania popular, sobretudo, coletivizou-se e nacionalizou-se¹⁰⁴. Essa coletivização e nacionalização implicaram, principalmente, na maior legitimidade alcançada pela soberania popular, isto é, a vontade geral. E para que a vontade realmente signifique algo universal deve passar por um processo que reflita o interesse de todos de forma assimilada, e suficientemente homogênea, para que isso expresse com efeito a vontade suprema, una e geral¹⁰⁵. Entretanto, muito embora a soberania popular seja por definição um poder supremo, ela é limitada¹⁰⁶. Miguel Morgado compara o povo titular da soberania limitada a um monarca decapitado na Revolução Francesa,

E era crucial que ela, popular ou nacional fosse limitada. O povo ou a nação que pudesse *tudo* seriam tirânicos, ou até mais tirânicos do que o monarca absoluto que literal e simbolicamente fora decapitado durante a Revolução. Do ponto de vista da liberdade, a soberania popular e da nação nada salvaguarda. Era preciso «declarar» limites a ela e determinar que, quando esses limites fossem violados, a soberania do povo ou da nação se tornaria «ilegítima».¹⁰⁷

Partindo do pressuposto que a soberania popular é uma extensão da análise da soberania¹⁰⁸, a soberania é limitada pelos direitos naturais, conforme Jean Bodin menciona,

É verdade que esses doutores não dizem o que é poder absoluto, pois se dissermos que aquele que tem poder absoluto não está sujeito às leis, não encontrará Príncipe

¹⁰² *Ibidem*. Capítulo IV.

¹⁰³ Kraynak, R. P. (1987). Tocqueville's Constitutionalism. *The American Political Science Review*, 81(4), 1175–1195. <https://doi.org/10.2307/1962584>. p.1179; Morgado, M. (2021). *Soberania – Dos seus usos e abusos na vida política*. Dom Quixote. p.314.

¹⁰⁴ Morgado, M. (2021). *Soberania – Dos seus usos e abusos na vida política*. *Op. Cit.* p.292.

¹⁰⁵ *Ibidem*. p.293

¹⁰⁶ Lutz, D. (2006). *Principles of Constitutional Design*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511510267>. p.67.

¹⁰⁷ Morgado, M. (2021). *Soberania – Dos seus usos e abusos na vida política*. *Op. Cit.* p.320.

¹⁰⁸ Lutz, D. (2006). *Principles of Constitutional Design*. *Op. Cit.* p.67.

soberano no mundo, visto que todos os Príncipes da Terra estão sujeitos às leis de Deus e da natureza, e a várias leis humanas comuns a todos os povos.¹⁰⁹

Conclui-se, portanto, que a soberania popular vai ser um poder que se autolimita, porque seu titular (povo) também é titular (seres humanos) de direitos naturais, logo, quando exercem um não renunciam a outro. Por isso, “nem o povo, nem a nação, podiam salvar a liberdade se não encontrassem limites à determinação de si por si mesmo.”¹¹⁰. Conseqüentemente, se o exercício da soberania popular não respeitar os direitos naturais, este será sobreposto àquele e o limitará.

A soberania popular, nos moldes da democracia liberal, implica em um exercício do poder representativo, isto é, elege-se alguém para representar a vontade popular. Atualmente, executa-se essa função por meio do sufrágio universal, que resulta na escolha da maioria absoluta do povo em quem deverá concentrar e acumular o poder, bem como utilizar os atributos para governar. Sobre a representação política, Miguel Morgado acrescenta que esta nega ao povo sua posição de soberania, pois “A representação política caracteriza-se por um movimento de aproximação/afastamento em uma sequência não necessariamente pendular.”¹¹¹. Isto porque, o representante ao mesmo tempo que é um do povo eleito e “promete defender os interesses e desejos do povo.”¹¹², também é um protetor a apontar soluções e caminhos que a população não enxerga¹¹³. Com isso, fica claro que ele não é mais um do povo, uma vez eleito, destacou-se, adquiriu uma existência política e, a partir disso, alcança o monopólio da decisão¹¹⁴. Assim, “Ele lidera e dirige. O povo obedece.”¹¹⁵. A partir dessa análise de representação política, conclui-se que o povo, muito embora seja titular da soberania popular, não governa diretamente, mas cria condições e instituições para que outros o represente¹¹⁶.

Enquanto é fácil impor eleições em um país, e atribuir um poder soberano ao povo, difícil se torna o desafio de empurrar o liberalismo constitucional em uma sociedade¹¹⁷. Trata-se de metas de governo que, de acordo com o histórico Ocidental, protege a autonomia

¹⁰⁹ Bodin, J. (2017). *Os Seis Livros da República – Livro Primeiro. Op. Cit.* p.205.

¹¹⁰ Morgado, M. (2021). *Soberania – Dos seus usos e abusos na vida política. Op. Cit.* p.320.

¹¹¹ *Ibidem.* p.318.

¹¹² *Idem.*

¹¹³ *Idem.*

¹¹⁴ *Idem.*

¹¹⁵ *Idem.*

¹¹⁶ Lee, D. (2016). *Popular Sovereignty in Early Modern Constitutional Thought.* Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198745167.001.0001>. p.5

¹¹⁷ Zakaria, F. (1997). *The Rise of Illiberal Democracy. Op. Cit.* p.40.

individual e a dignidade contra a coerção do Estado, da Igreja ou da sociedade¹¹⁸. O liberalismo constitucional, sobretudo o desenvolvido pela Europa Ocidental e Estados Unidos, vai ser “a defense of the individual’s right to life and property, and freedom of religion and speech.”¹¹⁹, ou ainda, de forma mais expandida, refere-se a direitos políticos, às liberdades civis e aos direitos de propriedade¹²⁰. Para assegurar esses direitos são necessárias as instituições de controle de poder do governo, bem como a igualdade perante a lei, imparcialidade dos tribunais e separação entre Estado e Igreja¹²¹, elementos que podem ser constatados, posteriormente, em um Estado de Direito.

A Declaração dos Direitos de Virgínia de 12 de junho de 1776 foi o primeiro exemplo de codificação dos princípios do liberalismo constitucional¹²². Este documento inaugurou o entendimento acerca do constitucionalismo moderno e reflete características até hoje, quais sejam: soberania popular, princípios universais, direitos humanos, governo representativo, a constituição como direito supremo, separação dos poderes, governo limitado, responsabilidade e sindicabilidade do governo, imparcialidade e independência dos tribunais, o reconhecimento ao povo do direito de reformar o seu próprio governo e do poder de revisão da constituição¹²³. Na Europa, é com a Declaração dos Direitos do Homem de 1789, na França, que o constitucionalismo moderno adentra o território¹²⁴ e, pode-se dizer, definitivamente, que o fenômeno do liberalismo constitucional alcança escala global.

A partir de movimentos iniciados nos tempos de liberdade limitada e absolutismo do século XVIII, construiu-se os pilares do que se tem hoje como democracia liberal. Enquanto o liberalismo constitucional é uma articulação da teoria constitucional, a democracia liberal é uma teoria política¹²⁵ por isso, quando se fala em democracia liberal opta-se por entendê-la separadamente para melhor compreensão. Etimologicamente, democracia deriva do grego *demokratía*, que significa “governo do povo”. Contrariando a doutrina clássica, Joseph Schumpeter critica o significado da expressão “governo do povo”, pois nela a democracia representa apenas uma possibilidade de o povo escolher o seu

¹¹⁸ *Ibidem*. p.26.

¹¹⁹ *Idem*.

¹²⁰ Müller, J.W. (2017). *O que é o populismo?* Op. Cit. p.64.

¹²¹ Zakaria, F. (1997). *The Rise of Illiberal Democracy*. Op. Cit. p.26.

¹²² Dippel, H. (2007). *História do Constitucionalismo Moderno – Novas Perspectivas* (António Manuel Hespanha e Cristina Nogueira da Silva, Trads.). Fundação Calouste Gulbenkian. p.8.

¹²³ *Ibidem*. p.10.

¹²⁴ *Ibidem*. p.15 e 16

¹²⁵ Farinacci-Fernos, J. M. (2018). Post-liberal constitutionalism. *Tulsa Law Review*, 54(1), 1-48. <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/tlj54&i=7>. p.17.

governo. Em complemento, apresenta seu próprio conceito: “o método democrático é esse arranjo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo.”¹²⁶. Robert Dahl, em complemento, traça critérios que seriam aplicados ao processo democrático: participação efetiva, igualdade de voto, entendimento esclarecido, controle do programa de planejamento e inclusão dos adultos¹²⁷. Tais elementos produzem um cenário utópico no mundo real, por isso, o autor enfatiza que jamais existiu um governo que tivesse plenamente de acordo com todos os critérios de um processo democrático¹²⁸.

Liberalismo, em uma concepção ampla, pode assumir diversos significados. Se associado a termos, tal como, econômico, social ou político, muda-se o ambiente de investigação e deve-se buscar doutrinas específicas para tratar do tema. Por isso, quando trata desta definição, Nicola Matteucci elenca três fundamentos em que a dificuldade se apoia: o primeiro é a história do liberalismo estar diretamente ligada à história da democracia e, conseqüentemente, o difícil trabalho de discernir o que é liberal e o que é democrático nas democracias liberais atuais; o segundo pilar é o fato do liberalismo ter se manifestado em tempos diferentes e de formas diferentes pelo mundo, sendo incapaz de unificar um momento liberal; em terceiro lugar, encontra-se a impossibilidade de se falar em uma história de difusão do liberalismo pelo mundo, devido aos problemas políticos específicos encontrado pelo fenômeno ao chegar em países com tradições culturais e estruturas de poder diferentes¹²⁹. Ao tentar conceituar o termo, novamente, Matteucci reflete sobre uma definição satisfatória de liberalismo, mas justifica a impossibilidade de fazê-la baseado na ausência de uma história unitária e homogênea do liberalismo¹³⁰. Contudo, todos esses elementos não impedem a existência de momentos liberais pela história, e a partir da análise desses períodos, Matteucci consegue resumir o liberalismo em duas características constantes: o liberalismo atuando a nível institucional e outra a nível de conteúdos ético-políticos¹³¹.

¹²⁶ Schumpeter, J. (2018). *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (Pedro Bernardo, Trad.). Actual. p.365 e 366.

¹²⁷ Dahl, R. A. (2000). *Democracia* (Teresa Braga, Trad.). Temas e Debates. p.47 e 48.

¹²⁸ *Ibidem*. p.52.

¹²⁹ Matteucci, N. (2004). Soberania. In N. Bobbio, N. Matteucci, & G. Pasquino (Eds.). *Dicionário de Política* (Carmen C. Varriale, et al., Trads.; Vol. 2; 12ªed.), Editora UnB. p.686.

¹³⁰ *Ibidem*. p.700, et seq.

¹³¹ *Idem*.

Como o foco do trabalho gira em torno do liberalismo na concepção de Estado, é necessário um recorte metodológico e direcionamento para a forma específica do conceito liberal de Estado. Remete-se, assim, a Benjamin Constant, precursor do tema em um discurso que conceitua a liberdade em dois níveis: a da sociedade antiga e a da sociedade moderna¹³². A sociedade antiga é marcada pelo exercício dos direitos políticos diretamente, ou seja, exerce-se a soberania de forma direta, por exemplo, deliberar em praça pública sobre guerra e paz, votar leis, examinar contas, atos e gestão de magistrados, entre outros¹³³. Na sociedade moderna o conceito de liberdade está ligado às garantidas concedidas pelas instituições à segurança dos privilégios privados¹³⁴. Em outras palavras, a liberdade individual é o verdadeiro conceito de liberdade na sociedade moderna e aquela deve ser exercida e oponível ao Estado¹³⁵.

Em complemento à concepção de liberalismo na esfera do Estado, e de forma crítica, Carl Schmitt vai dizer que o liberalismo do século XIX transformou e desnaturalizou de forma peculiar e sistemática as concepções políticas¹³⁶. Partindo de uma ideia de que “o conceito de Estado pressupõe o conceito do Político”¹³⁷, Schmitt coloca a questão a respeito da possibilidade de obter uma percepção política partindo do conceito puro e consequente de um liberalismo individualístico¹³⁸. Nega-se a questão, pois, segundo Schmitt, dentro de todo individualismo consequente há uma negação do político que “conduz a uma prática política da desconfiança contra todos os poderes políticos e formas de Estado imagináveis, mas nunca a uma própria teoria positiva de Estado e política.”¹³⁹. Consequentemente, o filósofo completa que haverá uma política liberal que se contrapõe às limitações das liberdades individuais por parte do Estado¹⁴⁰. Para sintetizar, Schmitt diz que a teoria sistemática do liberalismo, geralmente, refere-se tão somente a uma luta da política interna contra o poder público, a qual fornece elementos para constranger e controlar esse poder público em detrimento da proteção da liberdade individual e da propriedade privada¹⁴¹.

¹³² Constant, B. (2001). *A liberdade dos antigos comparada à liberdade dos modernos* (António de Araújo, Trad.). Tenacitas.

¹³³ *Idem.*

¹³⁴ *Idem.*

¹³⁵ *Idem.*

¹³⁶ Schmitt, C. (2020). *O Conceito do Político* (Alexandre Franco de Sá, Trad.). Edições 70. p.121, et seq.

¹³⁷ *Ibidem.* p.41.

¹³⁸ *Ibidem.* p.121, et seq.

¹³⁹ *Idem.*

¹⁴⁰ *Idem.*

¹⁴¹ *Idem.*

Diante de todos os conceitos expostos, de forma sucinta, a democracia é uma forma de governo baseada na escolha competitiva de quem governa, e o liberalismo é a limitação do poder estatal frente à oposição de direitos fundamentais. A democracia, portanto, exige que o povo seja soberano e que as eleições sejam livres e justas, enquanto o liberalismo protege os direitos dos indivíduos e pressupõe Estado de Direito o que, na maioria das vezes, encontra-se em uma constituição escrita¹⁴². Muito embora nas últimas décadas sempre entendidos em conjunto, a democracia liberal não é um termo engessado, inclusive as democracias pré-modernas não eram liberais, e havia sociedades liberais que não eram democráticas, por exemplo as monarquias constitucionais do século XIX¹⁴³ (incluindo a portuguesa que adentrou até 1910). Devido a um compromisso com o constitucionalismo, Estado de Direito e a proteção dos direitos individuais e coletivos, na maioria das democracias ocidentais pode-se afirmar que veio primeiro o liberalismo e depois a democracia¹⁴⁴, isto é, primeiro chegaram os movimentos liberais, depois que efetivamente foram implantados os regimes democráticos.

Tratando do termo de forma conjunta, em um contexto de Estado liberal, no final do século XVII e se projetando para o século XVIII, quem efetivamente fortificou e expandiu o pensamento liberal e, conseqüentemente, é tido como genitor da democracia liberal é John Locke. Em Locke, o homem no seu estado de natureza¹⁴⁵ ele é livre e igual, isto é, em um estado em que se antecede a qualquer sociedade e Estado, o homem se encontra naturalmente em um estado de liberdade perfeita e de igualdade¹⁴⁶. Liberdade porque não precisam de permissão nem dependem de ninguém para gozar de sua propriedade ou ordenarem suas ações, desde que esteja dentro dos limites da lei natural¹⁴⁷. Igualdade porque todos os homens gozam das mesmas vantagens da natureza, sem se subordinarem uns aos outros, à exceção de manifesta declaração de vontade¹⁴⁸.

¹⁴² Plattner, M. (2019). Illiberal Democracy and the Struggle on the Right. *Journal of Democracy*. 30(1), 5-19. <https://doi.org/10.1353/jod.2019.0000>. p.7.

¹⁴³ *Idem*.

¹⁴⁴ *Ibidem*. p.8.

¹⁴⁵ O estado de natureza é governado por uma lei da natureza que a todos obriga. E aquela lei, que mais não é do que a razão, ensina a todos aqueles que se derem ao trabalho de a consultar que sendo todos os homens iguais e independentes, nenhum deve molestar qualquer outro na sua vida, na sua saúde, na sua liberdade, ou nos seus haveres. – Locke, J. (2007). *Segundo Tratado do Governo: Ensaio sobre a verdadeira origem, alcance e finalidade do governo civil*. Fundação Calouste Gulbenkian. Serviço de Educação e Bolsas. <https://gulbenkian.pt/publication/segundo-tratado-do-governo/>. p.36 e 37.

¹⁴⁶ *Ibidem*. p.35.

¹⁴⁷ *Idem*.

¹⁴⁸ *Idem*.

A partir dessa doutrina do estado de natureza do homem surgiu o problema de quem vai executar a lei natural e, conseqüentemente, o respectivo homem não seria razoável ser o juiz da própria causa, nem mesmo dos seus iguais. Assim, o governo civil de Locke vem para resolver os problemas do estado de natureza, e propõe-se o que hoje é entendido como a democracia representativa. Isto é, cada homem “abdica voluntariamente do seu poder singular de punição, que passará a ser exercido exclusivamente por aquele que for eleito de entre todos com esta finalidade.”¹⁴⁹. Sendo que, este escolhido passará a desempenhar as tarefas estabelecidas pela comunidade ou por outro que a represente. Neste momento, pode-se observar, também, “o surgimento inicial dos poderes legislativo e executivo, bem como dos próprios governos e das sociedades”¹⁵⁰. Reitera-se, portanto, a afirmação que Locke é um defensor da democracia liberal, tendo em vista o conceito de homem no seu estado de natureza, conjuntamente com a concepção de democracia representativa apresentada.

Seguindo as mesmas linhas teóricas, ainda na Inglaterra com Stuart Mill, e na França com Benjamin Constant e Alexis de Tocqueville, estes teóricos defenderam as ideias liberais alinhadas à democracia, principalmente no sentido de que deve ser garantido uma esfera mínima de liberdade individual do homem, a qual mesmo que de tamanho ínfimo seja suficiente para desenvolver suas necessidades do estado de natureza¹⁵¹. Esses movimentos refletiram na sociedade contemporânea de forma a determinar com distinção o âmbito público do privado, sendo que o poder público, por meio de instituições democráticas, é responsável por garantir a efetividade dos direitos à liberdade, à vida e à propriedade, mas, em regra, não o é permitido interferir no ambiente privado do indivíduo. Isto posto, tem-se a concepção moderna de democracia liberal.

O entusiasmo pela democracia liberal assistido no fim do século XX não está mais no seu apogeu, pelo contrário, os Estados têm enfrentado diversos desafios, especialmente, a variante iliberal da democracia. Democracia iliberal ao que tudo indica não é o oposto de democracia liberal. Por isso, serão necessárias longas linhas para entender concretamente o que é e quais as principais características, bem como trabalhar exemplos de países com recentes práticas iliberais.

¹⁴⁹ *Ibidem.* p.145.

¹⁵⁰ *Idem.*

¹⁵¹ Berlin, I. (2002). Two Concepts of Liberty. In H. Hardy (Ed.). *Liberty* (pp. 166-217). Oxford University Press. p.171.

Ao contrário da democracia liberal que foi construída com o passar dos séculos e por meio de estudos e movimentos de libertação, principalmente ideológicos-liberais, a democracia iliberal é um regime político de oposição (ao liberalismo) que aglutina outros movimentos, por exemplo o populismo, e ganha força a partir do discurso contrafluxo. Aqui o fluxo é o liberalismo, por isso que no populismo é comum encontrar o discurso da democracia antiliberal¹⁵². Mas, mais do que isso, a democracia iliberal é validada principalmente pelo fato de ser razoavelmente democrática, e o grande perigo disso é a falta de credibilidade gerada sobre a democracia liberal e os reflexos da governança na população¹⁵³.

No momento atual, constata-se, a nível europeu, que países do Leste estão mais propensos ao discurso populista e, conseqüentemente, à democracia iliberal. Não obstante a questão nacional e soberana terem sido decisivas, a crise econômica de 2008 colaborou fortemente para que a população passasse a desacreditar na ideia de liberalismo, sobretudo depois da quebra de mercados financeiros e fragilidade das economias consolidadas do lado Ocidental¹⁵⁴. A partir de então, de forma reagente, alguns países do Leste europeu elegeram líderes que acabaram conduzindo suas sociedades à democracia iliberal. Em recente pesquisa realizada pelo *Economist Intelligence Unit*, é possível visualizar uma contraposição nos índices democráticos entre o lado Ocidental e Oriental da Europa, por exemplo, a Europa Oriental está estagnada em baixos índices desde 2006 (5,76), pontuando em 2021 apenas 5,36, em uma escala de 0-10¹⁵⁵. Em comparação, a Europa Ocidental de 2006 apontava 8,60 e 2021 somava 8,22¹⁵⁶, demonstrando que as diferenças políticas e as fraquezas institucionais refletiram no nível democrático dos países.

No entanto, uma democracia iliberal ainda possui características de uma democracia, por isso, observa-se diversos elementos comuns às democracias liberais, mas de certa forma viciados. No intuito de se fortalecer, então, os governos atacam instituições que possuem propósitos abertamente liberais, tal como a mídia e os elementos do Estado de Direito, seja por meio de alterações legislativas, mudanças no sistema de justiça ou, até mesmo, injeção de direito público na esfera privada. O primeiro instituto a ser analisado são

¹⁵² Sá, A. F. de (2021). *Ideias sem Centro: Esquerda e Direita no Populismo Contemporâneo*. Op. Cit. p.53.

¹⁵³ Zakaria, F. (1997). *The Rise of Illiberal Democracy*. Op. Cit. p.42.

¹⁵⁴ Plattner, M. (2019). *Illiberal Democracy and the Struggle on the Right*. Op. Cit. p.9.

¹⁵⁵ Economist Intelligence Unit (2022). *Democracy Index 2021 The China challenge*. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/>. p.39.

¹⁵⁶ *Idem*.

as eleições, que muitas vezes são livres, mas não necessariamente justas. São livres, porque as pessoas podem votar em quem bem entenderem. Não há violência, nem coação, mas são injustas, em razão dos candidatos socorrerem-se aos meios alternativos para se elegerem. Estes meios podem ser, desde a divulgação da desinformação, até alterações legislativas que os favorecem eleitoralmente. Isso porque, “...an illiberal leader prefers ‘clean’ and not openly violent methods, just as regular (but unfair) elections, to secure his long-term rule and to be able to present himself as a sort of ‘democrat’ internationally;”¹⁵⁷.

Nas eleições parlamentares de 2014, na Hungria, para se reeleger, o *Fidesz* utilizou do aparato estatal para manipular as eleições, tal como exercício do poder sobre a mídia para divulgar desinformação sobre a migração e o terrorismo, um gabinete de auditoria do Estado especializado para penalizar partidos de oposição, além do acordo com a Procuradoria-Geral para que não investigasse os casos de corrupção do partido¹⁵⁸. O mesmo cenário se repetiu em 2018, quando alcançou seu terceiro mandato. Aqui pode-se observar um exemplo nítido do que Steven Levitsky e Lucan A. Way denominaram de autoritarismo competitivo: regimes civis que obtêm poder por meio das instituições democráticas, mas, mediante abuso de poder do Estado, os titulares colocam-se em vantagem com relação à oposição¹⁵⁹. Denomina-se como competitivo, pois a oposição concorrerá com esses titulares por meio de instituições democráticas, mas o campo do jogo está tão inclinado a favor que se torna praticamente impossível uma reviravolta¹⁶⁰.

Nas eleições presidenciais da Polônia, em 2020, houve grande desconfiança do sistema eleitoral, o qual reelegeu o candidato membro do partido conservador nacionalista PiS. Foram levantadas questões com relação à contagem dos votos, especialmente daqueles que residem fora da Polônia¹⁶¹. Além disso, ressalta-se o forte favorecimento que as reformas constitucionais, que tiveram como objetivo alterar o sistema judicial¹⁶² e afetar a

¹⁵⁷ Bozóki, A. (2017). Illiberal Democracy Belongs to the Hybrid Regimes. Reflections on Jeffrey C. Isaac’s Illiberal Democracy. *Op. Cit.*

¹⁵⁸ Krekó, P., & Enyedi, Z. (2018). Explaining Eastern Europe: Orbán’s Laboratory of Illiberalism. *Journal of Democracy*, 29(3), 39-51. <https://doi.org/10.1353/jod.2018.0043>. p.40 e 41.

¹⁵⁹ Levitsky, S., & Way, L. (2010). Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War. *Op. Cit.* p.5.

¹⁶⁰ *Idem.*

¹⁶¹ Santora, M. (2020). Opposition Challenges Poland’s Presidential Election Results. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2020/07/16/world/europe/poland-election.html>.

¹⁶² Depois da reforma judicial que ocorreu em 2017 na Polônia, os juízes podem ser nomeados pelo presidente, logo, podem ser pessoas de seu interesse e estes estão sob o controle de seu governo, o que afeta diretamente a independência do sistema judicial. Cf. The Constitution of The Republic of Poland (1997). Artigo 179. <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.

independência deste, deram ao candidato reeleito. Entre elas, está a redução significativa no prazo para contestação dos resultados eleitorais pela oposição e a falta de êxito das contestações apresentadas, devido à parcialidade dos julgadores.

Outros exemplos fora da Europa também podem ser observados. Na eleição presidencial de 2016, nos Estados Unidos, existem fortes indícios de que o ex-presidente Donald Trump foi eleito com a ajuda da disseminação de notícias falsas por meio das redes sociais, e que até mesmo a Rússia teria interferido a favor do republicano em detrimento da democrata Hillary Clinton¹⁶³. No Brasil, nota-se problema semelhante: o atual presidente Jair Bolsonaro foi eleito em 2018 sob fortes suspeitas de ter utilizado a vinculação de desinformação nas redes sociais, sobretudo no *WhatsApp*, para degradar a imagem do principal adversário político^{164, 165}.

Saindo do âmbito eleitoral e já dentro do rol de afrontas aos direitos e garantias fundamentais, em uma democracia iliberal, especialmente, há de se destacar a interferência do governo nos meios de comunicação, seja exercendo o poder de controle efetivamente dos meios midiáticos ou por meio da censura à imprensa. A causa disso é que as mídias são a forma encontrada de manipular o que as pessoas consomem intelectualmente, logo, a melhor opção para manter a sociedade restrita e apoiante ao governo é adulterar os meios de comunicação. Tal mecanismo é fortemente utilizado como instrumento de afirmação de uma política populista, a qual necessita de ferramentas que alcancem o povo da forma mais abrangente e massiva possível.

A Hungria como uma democracia declaradamente iliberal, está sob o controle de um partido que desde 2010 manipula um verdadeiro império midiático, o que inclui empresa

¹⁶³ Louro, M. (16 de maio de 2018). *Senado conclui que "não há dúvidas" de que a Rússia interferiu nas eleições para ajudar Trump*. Público. <https://www.publico.pt/2018/05/16/mundo/noticia/senado-divulga-testemunhos-sobre-reuniao-entre-trump-jr-e-advogada-russa-1830283>; Monge, Y. (17 de maio de 2021). *EUA afirmam que Rússia e Irã tentaram manipular o resultado das eleições de 2020*. El País. <https://brasil.elpais.com/internacional/2021-03-17/eua-afirmam-que-russia-e-ira-tentaram-manipular-o-resultado-das-eleicoes-de-2020.html>.

¹⁶⁴ Benites, A. (28 de setembro de 2018). *A máquina de 'fake news' nos grupos a favor de Bolsonaro no WhatsApp*. El País. https://brasil.elpais.com/brasil/2018/09/26/politica/1537997311_859341.html; Netto, P. R. (8 de outubro de 2019). *WhatsApp confirmar ação de empresas em disparo de mensagens durante eleições*. Estadão. <https://politica.estadao.com.br/blogs/estadao-verifica/whatsapp-confirma-acao-de-empresas-em-disparo-de-mensagens-durante-eleicoes/>.

¹⁶⁵ Com relação aos exemplos das eleições de Donald Trump e Jair Bolsonaro é importante a seguinte consideração. Muito embora todos os usuários das redes sociais sujeitem-se ao tratamento dos dados, vale destacar que, antes disto, quem escolhe qual conteúdo consome ou não é o próprio usuário. Em outras palavras, as pessoas absorvem da internet aquilo que desejam, e quanto mais acessarem determinado conteúdo, mais serão redirecionadas, devido aos algoritmos digitais. Por isso, não se deve analisar exclusivamente sob uma ótica, mas sim observar ambos os elementos, sistema e contexto cultural em que estão inseridos.

de televisão comercial, site popular de notícias, a única rede de rádio nacional, o único site de esportes diário, a única agência de notícia e uma larga gama de jornais¹⁶⁶. Além disso, também investe no âmbito privado, por exemplo no jornal *Figyelő*, o qual possui na receita cerca 70% de dinheiro público¹⁶⁷. Todo esse controle exercido hoje só é possível devido à criação do Conselho de Mídia, em 2010, órgão específico para tratar dos meios de comunicação e propaganda, o qual foi provido com membros nomeados pelo partido no poder¹⁶⁸.

Já a Polônia ainda não conseguiu conquistar o âmbito privado de mídia, por isso há uma pressão política desproporcional nos meios de comunicação, especialmente naqueles que são de origem não polonesa. Relativo aumento no constrangimento se intensifica quando está perto das eleições, pois as intimidações e as provocações se espalham, em razão da utilização destas plataformas pela oposição como mecanismo para tentar derrubar o atual governo¹⁶⁹. De forma semelhante ao que ocorreu na Hungria, na Polônia o governo também realizou uma alteração legislativa que permitiu a criação de um Conselho Nacional de Mídia¹⁷⁰, o qual tem função de nomear e destituir membros das administrações públicas de mídia¹⁷¹.

Transportando a análise para elementos mais nítidos do Estado de Direito, articula-se que em uma democracia iliberal é característico a afronta ao sistema de separação de poderes, causando, principalmente, a diluição da independência do Poder Judiciário em razão da interferência do governo. Ressalta-se, também, que essa perturbação política vai refletir no chamado sistema de freios e contrapesos, o qual sofre supressão considerável, tendo em vista que há ao menos um elemento avariado. Muito embora todos os poderes devam ser inquestionavelmente independentes, o Judiciário merece mais atenção, pois é onde se preserva, na prática, os direitos e liberdades. Em razão disso, os juízes e demais

¹⁶⁶ Krekó, P., & Enyedi, Z. (2018). Explaining Eastern Europe: Orbán's Laboratory of Illiberalism. *Op. Cit.* p.46.

¹⁶⁷ *Idem.*

¹⁶⁸ Štětká, V. (2019). *Media Freedom in Central Europe: One Step Forward, Two Steps Back?* Aspen Review. <https://www.aspen.review/article/2019/media-freedom-central-europe-one-step-forward-two-steps-back/>.

¹⁶⁹ *Idem.*

¹⁷⁰ Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych (2016). <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160000929/T/D20160929L.pdf>.

Tradução para o inglês (não oficial) obtido em: <https://www.epra.org/attachments/poland-act-of-22-06-16-on-the-national-media-council-en>.

¹⁷¹ Krakovsky, R. (2019). Illiberal democracies in Central Europe. *Op. Cit.* p.XI.

integrantes, devem estar aptos a tomarem decisões que possam contrariar interesses privados, mas, principalmente, públicos, sem quaisquer riscos à integridade funcional.

Na Hungria houve algumas alterações constitucionais pontualmente realizadas na Suprema Corte (*Kúria*, em húngaro), entre elas a redução abrupta da idade de aposentadoria dos juízes, o que resultou no corte de um terço dos integrantes do órgão¹⁷². Conseqüentemente, o governo pôde nomear pessoas simpatizantes para os substituir, pontuando um dos primeiros mecanismos de interferência e tentativa de dominar o órgão de maior autoridade jurisdicional já em 2011. Depois, houve pequenas alterações, mas a Lei CXXVII de 2019¹⁷³ foi crucial e alterou substancialmente o sistema judiciário, o qual passou a ter juízes ordinários nomeados sem qualquer procedimento anterior, nem mesmo requisitos de elegibilidade, abrindo as portas para que estes candidatos possam chegar aos cargos de juízes da Suprema Corte, demonstrando nítido interesse político¹⁷⁴. Contextualizando essa reforma específica de 2019 com as modificações já implementadas anteriormente e o intuito do governo em caminhar para uma democracia iliberal, percebe-se que há claramente o propósito de aumentar a influência política nas decisões judiciais, especialmente para quando envolver casos de desprestígio do governo.

Na Polônia, as modificações foram mais claras e o caráter intervencionista pode ser extraído da própria constituição – a qual, por exemplo, permite que o presidente nomeie juízes para o Conselho Nacional da Magistratura com prazo indeterminado¹⁷⁵. Desde 2015, líderes do PiS têm realizado diversas reformas, com destaque para 2019 quando implantou um bloco de medidas, as quais acentua-se as questões de independência dos juízes, tal como a retirada da imunidade funcional, redução salarial e um órgão especializado para disciplinar os juízes da Suprema Corte polonesa. Em resposta, a Comissão Europeia propôs uma ação no TJUE, o qual condenou a Polónia pelas reformas realizadas, em razão da não garantia da independência e imparcialidade do sistema judiciário¹⁷⁶. Entretanto, de forma relutante, o

¹⁷² Kazai, V. Z. (2020). The Last Days of the Independent Supreme Court of Hungary? *Verfassungsblog: On Matters Constitutional*. <https://doi.org/10.17176/20201013-233456-0>.

¹⁷³ Cf. 2019. évi CXXVII. Törvény az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról. (2019). <https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/37c944644584728784458e20310b5b8c60d98c87/megtekintes.p.9679>.

¹⁷⁴ Kazai, V. Z. (2020). The Last Days of the Independent Supreme Court of Hungary? *Op. Cit.*

¹⁷⁵ Cf. The Constitution of The Republic of Poland (1997). Artigo 179. *Op. Cit.*

¹⁷⁶ Comissão Europeia v. República da Polónia. Processo C-791/19 (Tribunal de Justiça da União Europeia, 15 de julho de 2021). <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=244185&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3849349>.

país não cumpre com a decisão, pois julga que sua lei interna é soberana à UE¹⁷⁷. Em adição à multa diária que acumulam, os poloneses estão sob a mira do artigo 7.º do TUE que aplica sanções aos Estados-membros que não cumprem com os valores do bloco econômico (artigo 2.º, TUE¹⁷⁸), inclusive podendo ser retirado o direito de voto do representante do governo desse Estado-membro no Conselho da UE e seus eventuais reflexos para o país.

Já em um cenário mais ao sul da Europa, e ainda mais dramático, pode-se citar o caso da Turquia, sob a presidência de Recep Tayyip Erdoğan realizou diversas revisões constitucionais, entre elas adicionou o poder de nomear pessoalmente metade dos membros das cortes superiores, ministros e outros funcionários de alto escalão¹⁷⁹. Contudo, alinhado a uma crise econômica que atingiu o país em 2018 junto de uma tentativa de golpe do atual governo, a Turquia passou rapidamente de uma democracia iliberal para o que hoje já se pode chamar de um neoliberalismo autoritário¹⁸⁰.

Exposto alguns elementos considerados mais importantes e sobressalentes à democracia iliberal, percebe-se que, de uma forma ou outra, destaca-se sempre a atuação forte de um líder ou de um partido político dos casos tratados. Ocorre que, com a crise democrática instalada no século XXI e o deterioramento das democracias liberais, o populismo ascendeu e conseguiu ocupar lugar relevante no cenário global, com isso os líderes que hoje governam a maioria dos países democraticamente iliberais são denominados populistas, ou ao menos utilizaram estratégias populistas¹⁸¹ para se elegerem. Desta forma, e com o objetivo de responder à questão levantada no fim do tópico anterior, faz-se uma reflexão sobre o papel dos líderes populistas nas democracias iliberais.

Para Yascha Mounk, os populistas da nova geração não são simplesmente antidemocratas, pois apenas isso não os distingue dos que defendiam a abolição da

¹⁷⁷ Assessment of the conformity to the Polish Constitution of selected provisions of the Treaty on European Union. Ref. N° K3/21 (The Constitutional Tribunal of Poland, 7 de outubro de 2021). <https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11662-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej>.

¹⁷⁸ Cf. Tratado de Lisboa, 13 de dezembro de 2007, https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf.

¹⁷⁹ Polyakova, A., et. al. (2019). *The anatomy of illiberal states*. Bookings. <https://www.brookings.edu/research/the-anatomy-of-illiberal-states/>.

¹⁸⁰ Altnörs, G. & Akçay, Ü. (22 de fevereiro de 2022). *The authoritarian consolidation attempt in Turkey*. The Loop ECPR's Political Science Blog. <https://theloop.ecpr.eu/the-authoritarian-consolidation-attempt-in-turkey/>.

¹⁸¹ Weyland, K. (2001). Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics. *Op. Cit.*

democracia no passado¹⁸². Na atualidade, eles querem a democracia (entendida como a vontade popular para os colocar no poder) e são antiliberais, por isso, depois de eleitos, tentam refletir as frustrações do povo e enfraquecer as instituições liberais¹⁸³. O papel dos líderes populistas, portanto, é conseguir afastar todas as proteções construídas ao longo do tempo pelo liberalismo democrático para proteger o povo para que, a partir disso, torne-se fácil ignorar a vontade popular quando em conflito com os interesses políticos¹⁸⁴. Dessa forma, torna-se viável fazer apenas aquilo que lhes interessa, minando completamente a democracia liberal¹⁸⁵.

Chantal Mouffe, reconhece que o líder populista é um frequente alvo de críticas, especialmente relacionado à liderança carismática e classifica-o com algum autoritarismo, mais típico no caso do populismo de direita, em que o dirigente político atua com certa autoridade¹⁸⁶. No entanto, a autora desvia dessas críticas e defende que “não há razão para fazer equivaler liderança e autoritarismo.”¹⁸⁷, pois, “tudo depende do tipo de relação estabelecida entre o líder e o povo.”¹⁸⁸. O papel do líder populista, portanto, deve ser menos vertical e mais horizontal, pois dificulta a construção da vontade coletiva¹⁸⁹. É nesse momento, por exemplo, que Mouffe cita a característica de líder carismático como elemento positivo, pois desempenha uma conexão importante com o povo¹⁹⁰.

Obviamente ambas as exposições seguem sentidos diversos, mas fundamentados. Entretanto, uma questão é clara, há um problema com a democracia liberal com a virada do milênio, o que difere é a abordagem que aqui se apresenta: o primeiro diz que a culpa é dos populistas, sendo que o papel do líder é de acabar com as instituições democráticas, e defende que a democracia liberal precisa ser salva por meio da luta daqueles que acreditam nela¹⁹¹. Já a segunda diz que o populismo é a arma que expõe os problemas da democracia liberal, sendo o papel do líder populista é unir o povo, liderar a fim de organizar a vontade

¹⁸² Mounk, Y. (2019). *Povo vs. Democracia saiba porque a nossa liberdade está em perigo e como a podemos salvar* (João Carlos Silva, Trad.). Lua de Papel. p.39.

¹⁸³ *Idem.*

¹⁸⁴ *Idem.*

¹⁸⁵ *Idem.*

¹⁸⁶ Mouffe, C. (2019). *Por um populismo de esquerda. Op. Cit.* p.75

¹⁸⁷ *Idem*

¹⁸⁸ *Idem*

¹⁸⁹ *Idem.*

¹⁹⁰ *Idem*

¹⁹¹ Mounk, Y. (2019). *Povo vs. Democracia saiba porque a nossa liberdade está em perigo e como a podemos salvar. Op. Cit.* p.269.

coletiva a favor do próprio povo¹⁹². Além de que, na ideia de Mouffe não há a representação de salvação da democracia liberal, mas sim uma radicalização baseada na articulação entre “pluralismo liberal e democracia (...), pondo os valores democráticos em lugar de destaque.”¹⁹³.

De forma alternativa às análises expostas, Alexandre Franco de Sá vai dizer que, o líder populista, seja ele de esquerda ou de direita, distancia-se da figura do estadista “cuja acção é dirigida por uma deliberação reassista sobre os meios ao seu dispor, aliada a uma reflexão sobre o sentido da sua época e a um enquadramento transgeracional da história a que pertence.”¹⁹⁴. Pois ao contrário do homem do Estado que comumente tem aparecido nas democracias liberais, o líder populista, quer se apresente como porta voz das minorias oprimidas e segregadas, quer seja expressão de descontentamento das pessoas reais, é visto como uma saída, uma válvula de escape para que estas pessoas descarreguem a sua saturação do *statu quo* vigente¹⁹⁵. Logo, independentemente da identidade que o líder adotará, seja esquerda ou direita, o sujeito à frente do populismo visualizará o povo como uma massa, a qual encontrou nele características comuns que os aproximaram ao ponto de descarregarem suas frustrações, especialmente no que tange à democracia liberal.

¹⁹² Mouffe, C. (2019). *Por um populismo de esquerda*. Op. Cit. p.75

¹⁹³ *Ibidem*. p.54.

¹⁹⁴ Sá, A. F. de (2021). Populismo e liberalismo: entre direita conservadora e esquerda progressista. Op. Cit. p.40.

¹⁹⁵ *Ibidem*. p.41.

CAPÍTULO 2 – O CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO

Durante os anos 1960 a 1980, na América Latina, havia apenas dois países que não estavam sob domínio de regimes autoritários¹⁹⁶, nomeadamente Colômbia e Venezuela, os quais não escaparam do fenômeno no século XXI. Na Europa, entre os anos 1920 até metade da década de 1940, países como Alemanha e Itália estavam sob regimes totalitários, enquanto Espanha e Portugal, entre a década de 1930 até meados de 1970, experimentaram regimes autoritários. A partir de 1974, constatou-se a terceira onda de democratização, termo firmado por Samuel Huntington, em 1991¹⁹⁷. No entanto, acontecimentos históricos posteriores demonstram que a democracia liberal prosperou de fato, mas, conjuntamente à ascensão da democracia durante a década de 1990, também cresceu uma zona cinzenta¹⁹⁸ que, após a virada do século, já havia encapsulado a ascensão da democracia liberal e a convertido em crise política na atualidade.

Vários são os mecanismos que podem ser utilizados para dissolver uma democracia liberal, entre eles supressão dos direitos e garantias fundamentais, interferência na independência das instituições democráticas, afronta à livre imprensa, ataque à oposição, fraude às eleições livres e justas, entre outras, que podem ou não serem combinadas. No entanto, este tópico concentra-se no constitucionalismo abusivo como ferramenta para a concretização desses objetivos.

Trata-se de um termo firmado por David Landau em 2013, que significa a reformulação da constituição, seja por meio da reforma ou da criação de um novo texto pelo titular do poder, reescrevendo-a de forma a garantir a perpetuação no cargo e o controle dos outros poderes e instituições democráticas¹⁹⁹. A partir da análise das consequências da implementação de uma constituição elaborada ou reformada sob um constitucionalismo abusivo, é feita a observação da degradação da democracia liberal, bem como a formação de um novo regime político, e as suas consequências constitucionais. Em uma primeira parte desta subdivisão, aborda-se a questão sob a ótica bibliográfica dos principais autores eleitos,

¹⁹⁶ Landau, D. (2013). Abusive constitutionalism. *U.C. Davis Law Review*, 47(1), 189-260. <https://ir.law.fsu.edu/articles/555/>. p.196.

¹⁹⁷ Huntington, S. P. (1991). Democracy's Third Wave. *Journal of Democracy*, 2(2), 12-34. <https://doi.org/10.1353/jod.1991.0016>.

¹⁹⁸ Bozóki, A. (2017). Illiberal Democracy Belongs to the Hybrid Regimes. Reflections on Jeffrey C. Isaac's *Illiberal Democracy*. *Op. Cit.*

¹⁹⁹ Landau, D. (2013). Abusive constitutionalism. *Op. Cit.*

depois questiona-se se o constitucionalismo abusivo é um tipo de constitucionalismo, tecendo breves comentários a respeito da constituição escrita sob o regime iliberal-democrático e, ao final, discorre-se sobre a constituição populista como um produto do constitucionalismo abusivo.

2.1. Referencial literário

2.1.1. David Landau e o Constitucionalismo Abusivo

Landau cunhou o termo em 2013, no artigo *Abusive Constitutionalism*²⁰⁰, em que discorreu sobre a utilização de mecanismos de mudança formais, emendas e substituição constitucional, por pretensos líderes autoritários, no intuito de tornar as democracias mais frágeis. Ou melhor, nas palavras do autor: “I define ‘abusive constitutionalism’ as the use of mechanisms of constitutional change in the order to make a state significantly less democratic than it was before”²⁰¹. Muito embora o termo seja novo, o autor observa que, por exemplo, a derrubada da Alemanha de Weimar traça sinais jurídicos válidos e pode ser discutida por meios constitucionais²⁰². Para Landau, os nazistas utilizaram um dispositivo constitucional para restringir direitos fundamentais (artigo 48, Constituição de Weimar de 1919²⁰³) e, a partir de então, destruir completamente a democracia e instituir um regime autoritário²⁰⁴, mais precisamente, um regime totalitário.

Durante a leitura do artigo é possível perceber que o autor deixa bem claro que os golpes militares ficaram no passado, por isso as regras constitucionais que existem hoje não estão sendo capazes de impedirem os retrocessos democráticos. Isto porque, as tomadas de poder não são como antigamente, mas sim por meio de mecanismos de alteração constitucional que Landau denomina de constitucionalismo abusivo. Em outras palavras, os pretensos líderes autoritários não sobem ao poder por meio de golpes militares como antigamente, à exceção de alguns países africanos, por exemplo, Sudão, Guiné, Mali e Burkina Faso, e ainda países asiáticos, como Mianmar. Por isso, a ruptura com a ordem institucional não é tão agressiva, mas sim, lenta e gradativa, motivo pelo qual os regimes

²⁰⁰ *Idem.*

²⁰¹ *Ibidem.* p.195.

²⁰² *Ibidem.* p.198.

²⁰³ The Constitution of the German Reich (1919). <https://digital.library.cornell.edu/catalog/nur01840>.

²⁰⁴ Landau, D. (2013). *Abusive constitutionalism.* *Op. Cit.* p.198.

totalmente autoritários vêm diminuindo com o tempo. Logo, o que se tem são regimes híbridos, aqueles que aglutinam parte de uma democracia defeituosa e parte de um autoritarismo eleitoral²⁰⁵, como exemplo a Colômbia, a Venezuela e a Hungria, os quais Landau trabalhou como casos concretos.

Ao observar a Colômbia a época de Álvaro Uribe²⁰⁶, denominou-se o fenômeno do constitucionalismo abusivo ocorrido como por meio de emendas constitucionais²⁰⁷. Mais do que aspectos políticos eleitorais, a primeira emenda realizada por Uribe foi para permitir um segundo mandato ao cargo de presidente, pois, na Colômbia, era comum o mandato durar apenas quatro anos²⁰⁸⁻²⁰⁹. Não satisfeito com oito anos no poder, tentou uma segunda emenda constitucional para conseguir o terceiro mandato, mas encontrou uma Corte Constitucional forte e independente, a qual impediu que fosse feita essa emenda sob o argumento de que configuraria uma substituição da constituição²¹⁰. Nesse ponto, Landau diz que o órgão constitucional não teve a função de impedir um regime autoritário, mas sim Uribe é que não tinha a intenção de atacar os controles horizontais do poder, nem mesmo de refazer a ordem institucional do país²¹¹.

A Venezuela que hoje está no cenário internacional é muito pior daquela que o autor descreveu em 2013, quando analisou o constitucionalismo abusivo no país. No entanto, para não perder a linha de argumentação, expõe-se brevemente o estudo. Além do mais, nada se perde, pois toda a causa do cenário atual está justamente nos problemas enfrentados desde a eleição de Hugo Chávez²¹². Landau denomina o constitucionalismo abusivo venezuelano como por substituição. Quando Chávez entrou para o cargo de presidente da Venezuela não estava previsto na Constituição a substituição, mas, defendendo que o povo preservava um poder constitucional inerente de substituição do texto, propôs-se um referendo para aprovar uma nova assembleia constituinte²¹³.

²⁰⁵ Bogaards, M. (2009). How to classify hybrid regimes? Defective democracy and electoral authoritarianism. *Op. Cit.* p.400.

²⁰⁶ Alvaro Uribe venceu as eleições de 2002 na Colômbia e manteve-se no poder até agosto de 2010.

²⁰⁷ Landau, D. (2013). Abusive constitutionalism. *Op. Cit.* p.200.

²⁰⁸ *Ibidem.* p.201.

²⁰⁹ A partir de 2015, por meio do artigo 9.º do Ato Legislativo 2, o Congresso da Colômbia realizou uma reforma constitucional e, a partir de então, voltou a ser previsto na Constituição a proibição da reeleição no artigo 197. Cf. Constitución Política de La República de Colombia 1991 (1991). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>.

²¹⁰ Landau, D. (2013). Abusive constitutionalism. *Op. Cit.* p.202 e 203.

²¹¹ *Ibidem.* p.201-203.

²¹² Hugo Chávez foi eleito em 1998 e governou a Venezuela até o dia de sua morte em 5 de março de 2013.

²¹³ Landau, D. (2013). Abusive constitutionalism. *Op. Cit.* p.203 e 204.

Efetivamente convocada, a Assembleia suspendeu o Congresso, criou um órgão que expurgou o Poder Judiciário, removeu funcionários do Estado e fechou a Suprema Corte venezuelana²¹⁴. Na nova constituição, ainda, foi dado a Chávez dois mandatos de seis anos cada – posteriormente, ele emendou a constituição e tirou definitivamente o limite dos mandatos presidenciais sucessivos –, o que lhe permitiu remover seus opositores e controlar instituições importantes²¹⁵. Grande parte deste problema é devido à falta de oposição efetiva ao poder de Chávez na Assembleia, pois 95% dos assentos eram tomados pelo partido²¹⁶, permitindo-lhe assumir o controle do Estado e instituir um regime autoritário competitivo²¹⁷.

A partir disso houve a elaboração de um referendo que o permitiu substituir a constituição e, sucessivamente, convocou a massa para submeter propostas para o novo texto. No entanto, ao mesmo tempo que o conteúdo poderia ser apresentado pelo povo, Chávez deixou os principais limites estruturais constitucionais sem influência da sociedade civil²¹⁸. A Constituição da Venezuela²¹⁹, aprovada e em vigência até hoje, não tem nenhuma norma claramente autocrata, mas fortalece a figura do presidente da República²²⁰. Por isso, pode-se dizer que se alinham à falta de oposição ao governo de Chávez os problemas das falhas em cumprir as normas constitucionais e as práticas informais, resultando a atual democracia minada²²¹.

A Hungria foi utilizada como exemplo de constitucionalismo abusivo que combina a reforma e a substituição constitucional²²². Em 2010, com Viktor Orbán como candidato a primeiro-ministro, o partido *Fidesz*²²³ venceu as eleições com maioria de 53%, e conseguiu projetar 68% de assentos parlamentares em razão das regras eleitorais que existiam na Hungria²²⁴. A partir disso começou a efetuar diversas alterações constitucionais. Inicialmente se restringiu às emendas constitucionais que enfraqueceram instituições de

²¹⁴ *Ibidem*. p.205 e 206.

²¹⁵ *Idem*.

²¹⁶ Landau, D. (2013). Constitution-making gone wrong. *Alabama Law Review*, 64(5), 923-980. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2011440>. p.941

²¹⁷ *Ibidem*. p.949.

²¹⁸ *Ibidem*. p.942.

²¹⁹ Cf. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/constitucion/indice.php.

²²⁰ Landau, D. (2013). Constitution-making gone wrong. *Op. Cit.* p.949.

²²¹ *Idem*.

²²² Landau, D. (2013). Abusive constitutionalism. *Op. Cit.* p.208.

²²³ Após a eleição em 2010, o *Fidesz* se reelegeu em 2014, 2018 e 2022.

²²⁴ Landau, D. (2013). Abusive constitutionalism. *Op. Cit.* p.208.

fiscalização das maiorias parlamentares, especificamente à Corte Constitucional²²⁵. Depois de algumas alterações, o partido avançou com a efetiva criação de uma nova constituição²²⁶.

A Lei Fundamental húngara de 2011²²⁷ trouxe alterações no sentido de desvalorizar a oposição e conceder controle horizontal sobre as instituições, especialmente nos tribunais, entre elas ressalta-se a redução na idade de aposentadoria dos juízes, que permitiu preencher muitas vagas em um período curto²²⁸. Para Landau, quando realizou o estudo, o resultado do caso húngaro não era possível visualizar ainda, mas previu-se que a intenção era clara em avançar para um regime autoritário competitivo²²⁹. De certa forma a previsão estava certa, pois, conforme linhas iniciais, é possível observar que a Hungria está estabilizada em um regime híbrido, mas, mais especificamente, uma democracia iliberal, e não em um autoritarismo competitivo – mesmo que ambos tenham aspectos em comum.

A partir desses três exemplos, Landau deixou bem claro que os regimes instituídos se apoiaram fortemente em conjuntos informais de normas e incentivos, no entanto, não se afasta a necessidade de normas formais para que as práticas abusivas se concretizem. Em outras palavras, restou demonstrado a essencialidade do constitucionalismo para que os regimes híbridos pudessem aflorar, até porque pretensos líderes autoritários utilizam-se de mecanismos constitucionais para justamente enfraquecer a democracia²³⁰. Exemplo disso é que nos casos tratados pelo autor, especialmente a Hungria, o reescrever da constituição possibilitou ao líder a chance de enfraquecer ou remover algumas instituições, e as demais preencher com simpatizantes de seu governo²³¹. Não basta desmontar apenas um órgão do Estado, é necessário remodelar a ordem institucional do país para efetivamente ocorrer a ruptura da democracia e a manutenção do governo por longos anos²³².

A partir dessa análise, portanto, Landau elaborou um estudo crítico do direito constitucional comparado e examinou-se alguns tipos de doutrinas, partindo do pressuposto de que o constitucionalismo abusivo é flexível, e que há diversas maneiras de um pretense líder autoritário agir para alcançar o mesmo objetivo²³³. Examinou-se a *Militant Democracy*,

²²⁵ *Idem.*

²²⁶ *Idem.*

²²⁷ The Fundamental Law of Hungary (2011). https://njt.hu/translation/TheFundamentalLawofHungary_20220525_FIN.PDF.

²²⁸ Landau, D. (2013). Abusive constitutionalism. *Op. Cit.* p.210.

²²⁹ *Ibidem.* p.211.

²³⁰ *Ibidem.* p.213.

²³¹ *Idem.*

²³² *Idem.*

²³³ *Ibidem.* p.216.

termo utilizado originariamente por Karl Loewenstein²³⁴ que se refere a ideia de que uma democracia pode adotar meios iliberais para evitar que outros a destruam com meios democráticos²³⁵. O autor também abordou *Tiered Constitutional Amendment Thresholds*, que são os limites para realizar alterações constitucionais, isto é, critérios adotados às emendas constitucionais por outros países que não o Estados Unidos (pois este contém, no artigo V²³⁶, um dos mais difíceis do mundo)²³⁷. Em última verificação, Landau debruça-se sobre a *The Unconstitutional-Constitutional Amendments Doctrine*, teoria adotada por cortes constitucionais da Alemanha, Índia, Turquia e Colômbia, e significa que pode existir emenda constitucional substancialmente inconstitucional, sob certas circunstâncias²³⁸. Essa última doutrina merece mais algumas considerações.

Otto Bachof ao abordar as normas constitucionais inconstitucionais também discorreu a respeito da inconstitucionalidade de leis de alteração de uma constituição formal²³⁹. Tal evento pode ocorrer de duas formas: inconstitucionalidade formal, quando afronta disposições processuais para alteração constitucional ou inconstitucionalidade material, quando afronta dispositivos imodificáveis ou pretende modificá-los²⁴⁰. Portanto, quando verificar-se um desses, ou até mesmo os dois acontecimentos, a lei de alteração será inconstitucional²⁴¹. No entanto, caso a lei de alteração, mesmo inconstitucional, tenha sido imposta e adquirido positividade, gerando obrigatoriedade e, portanto, efeitos na esfera constitucional vigente, não se trata mais de uma revisão, mas de uma remoção constitucional²⁴². O que sucede, por consequência, é “um acto originário do *pouvoir constituant*, ainda que porventura praticado externamente sob a forma de uma revisão constitucional regulamentada”²⁴³.

No tocante à doutrina específica das emendas constitucionais inconstitucionais, esta pode ser usada para tornar mais robusto o poder constituinte com a finalidade de evitar os

²³⁴ Loewenstein, K. (1937). Militant Democracy and Fundamental Rights, I. *The American Political Science Review*, 31(3), 417–432. <https://doi.org/10.2307/1948164>.

²³⁵ Müller, J. W. (2012). Militant Democracy. In M. Rosenfeld & A. Sajó (Eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (pp. 1253-1269). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199578610.013.0062>. p.1253.

²³⁶ The U. S. Constitution (1787). https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm.

²³⁷ Landau, D. (2013). Abusive constitutionalism. *Op. Cit.* p.224.

²³⁸ *Ibidem.* p.231.

²³⁹ Bachof, O. (2008). *Normas Constitucionais Inconstitucionais?* (José Manuel M. Cardoso da Costa, Trad; reimp.). Almedina. p.52.

²⁴⁰ *Idem.*

²⁴¹ *Idem.*

²⁴² *Idem.*

²⁴³ *Ibidem.* p.53.

pretensos líderes autoritários que tencionam minar a democracia²⁴⁴. Para isso, é necessário levar em consideração dois fatores. O primeiro é a questão da distribuição do poder político quando a constituição é adotada. Isto é, quanto mais concentrado o poder estiver, mais frágil será em momento de mudança, em compensação, quanto mais desconcentrado, mais difícil é para contornar os requisitos de supermaioria da alteração constitucional²⁴⁵.

O segundo fator é o grau em que as ameaças à ordem democrática podem ser previstas e já impedidas pelo poder constituinte, isto quer dizer que há camadas constitucionais que possuem proteção maior do que outras²⁴⁶. Por exemplo, na Constituição da República Portuguesa há a previsão de limites materiais que a revisão constitucional não deve ultrapassar²⁴⁷. Já a Constituição do Brasil há a previsão das chamadas cláusulas pétreas que não permitem alteração nem mesmo por meio de emenda constitucional²⁴⁸. No entanto, não é provável que os legisladores originários consigam prever e enraizar na constituição mecanismos a fim de evitar o constitucionalismo abusivo, porque (além da natureza flexível) os pretensos atores autoritários trabalham de forma a enfraquecer instituições específicas que os beneficiarão e engrandecerão²⁴⁹, sendo impossível antecipar qual será a jogada futura no momento da criação constitucional.

A doutrina das emendas constitucionais inconstitucionais entra nesse cenário com o papel de proteção das democracias frágeis, permitindo que juízes respondam ao problema da imprevisibilidade, ou seja, depois que ocorreu a mudança constitucional, eles irão avaliar se a alteração é realmente antidemocrática²⁵⁰. No entanto, a doutrina pode ser utilizada de forma excessiva e desafiar a própria legitimidade, por isso o que se defende é a interferência dos tribunais, apenas e tão somente, quando as emendas apresentarem vício de constitucionalidade, levando como parâmetro exclusivo o texto constitucional. Em uma análise mais abrangente, fala-se, ainda, na verificação material do contexto em que essas emendas foram realizadas, primeiro o tribunal deve conhecer a ameaça dessas emendas

²⁴⁴ Dixon, R., & Landau, D. (2015). Transnational constitutionalism and a limited doctrine of unconstitutional constitutional amendment. *International Journal of Constitutional Law*, 13(3), 606-638. <https://doi.org/10.1093/icon/mov039>. p.607.

²⁴⁵ *Ibidem*. p.614.

²⁴⁶ *Idem*.

²⁴⁷ Cf. Constituição da República Portuguesa (1976). Artigo 288. <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>.

²⁴⁸ Cf. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (1988). Artigo 60, §4º. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

²⁴⁹ Dixon, R., & Landau, D. (2015). Transnational constitutionalism and a limited doctrine of unconstitutional constitutional amendment. *Op. Cit.* p.614

²⁵⁰ *Ibidem*. p.623.

políticas no âmbito doméstico, depois considerar o direito constitucional transnacional para determinar quais valores são suficientemente importantes para serem protegidos e se de fato representa uma ameaça²⁵¹.

Após delinear diversos argumentos, mas, principalmente, críticas a respeito dessas teorias, Landau aborda a questão sob a ótica do direito internacional, no sentido de trazer apontamentos que resolvam o problema do constitucionalismo abusivo. A cláusula democrática é indicada como um bom mecanismo, mas limitada, pois deve ser aplicada de forma mais rigorosa, para que não apenas abranja rupturas constitucionais nítidas, mas, também, violações constitucionais ambíguas, tal como o constitucionalismo abusivo²⁵². Modelos pré-prontos de constituições igualmente são trabalhados como uma possibilidade, no sentido de incluir alguns elementos como procuradorias e cortes constitucionais²⁵³. Recusa-se esta hipótese, pois os autoritários aprimorados do século XXI, tendo aprendido com seus antepassados, agora não utilizam força bruta, mas minam a democracia com técnicas inovadoras, as quais não seriam previstas em modelos constitucionais pré-formatados.

A mais ousada das propostas apresentadas é no sentido de conferir efetiva atuação do direito internacional no âmbito interno de um Estado (democrático ou não democrático), por meio da criação de uma Corte Constitucional Internacional. Landau defende que, muito embora a proposta seja provocativa e potencialmente importante em nível internacional, é provável que a Corte seja capaz de eliminar eleições fraudulentas, mas não lida com os atos mais sutis do constitucionalismo abusivo²⁵⁴. Nesse sentido, como última sustentação, o autor sugere que um órgão ou comissão possa ser mais apropriado para isso do que a criação de um tribunal, pois seria capaz de determinar se a ordem democrática cumpre certos requisitos e se episódios de mudança política ou constitucional afetaram o regime a fim de deixá-lo menos democrático do que era²⁵⁵.

No tocante à proposta, cinge dois fatos. Primeiro, hoje em dia já existem equipes ligadas a órgãos internacionais que são especializadas em monitoração de eleições, por exemplo a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, por isso, a criação de uma Corte só para eliminar eleições fraudulentas seria inviável. Em um segundo momento, tem-se em

²⁵¹ *Idem.*

²⁵² Landau, D. (2013). *Abusive constitutionalism. Op. Cit.* p.247, et seq.

²⁵³ *Ibidem.* p.256.

²⁵⁴ *Ibidem.* p.258.

²⁵⁵ *Idem.*

consideração o fenômeno da “desglobalização” que sobrevoa a atualidade. Isto porque, Cortes Internacionais são fundamentadas com base em ideias cosmopolitas, entretanto, o mundo tem traçado ângulos diferentes. Nos últimos anos, observa-se a adoção de medidas protecionistas pelos países desenvolvidos, em razão da desaceleração das exportações e do aumento do consumo interno. Impulsionado após alguns fenômenos globais, tal como a pandemia do coronavírus e a invasão da Rússia na Ucrânia, a desglobalização ganhou força com países como a Rússia e a China a polarizarem o cenário global. Logo, a proposta sugerida pelo autor não teria cabimento ou, seria no mínimo, descontextualizada.

Superada as propostas de intervenção e eventuais críticas, reitera-se as inovações trazidas pelos estudos de Landau no sentido de nomear e caracterizar um fenômeno constitucional que tem tomado formas diferentes dos antigos mecanismos autoritários, nomeadamente os utilizados no século XX. Entretanto, o constitucionalismo abusivo, além de ser novo, é facilmente adaptável, porque adequa-se aos mecanismos que o combatem. Por isso, é difícil traçar soluções eficazes, tendo em vista as inúmeras formas de contorná-las. A servir de exemplo o próprio trabalho do autor, a certa altura, já necessita de complemento, principalmente com o propósito de enfatizar mais os regimes híbridos e não propriamente os autoritários, levando em consideração casos que se sucederam com o tempo.

2.1.2. Mark Tushnet e o Constitucionalismo Autoritário

Com uma análise do constitucionalismo de Singapura, Mark Tushnet traça premissas a partir de constitucionalismo absolutista e um mero constitucionalismo de Estado de Direito para, ao final, apontar efetivamente seus estudos sobre o *Authoritarian Constitutionalism*²⁵⁶. Inicialmente, transita-se por toda contextualização histórica e constitucionalista de Singapura (parte I), e a explicará a partir de um discurso de preservação da harmonia entre etnia e religião²⁵⁷, indicando que esta seria a melhor escolha, e mais pacífica, para o país. Depois, passa-se pelas premissas do constitucionalismo absolutista e do mero constitucionalismo de Estado de Direito (parte II), sendo que o primeiro é a figura do monarca que toma decisões autoritárias sem a possibilidade formal de alteração, o segundo pressuposto é um sistema que apenas satisfaz as exigências do Estado de Direito,

²⁵⁶ Tushnet, M. (2015). Authoritarian constitutionalism. *Cornell Law Review*, 100(2), 391-462. <https://scholarship.law.cornell.edu/clr/vol100/iss2/3>.

²⁵⁷ *Ibidem*. p.414.

mas não é normativamente constitucionalista²⁵⁸. Com relação a este último, Tushnet o descreve como um sistema inserido na democracia iliberal, sustentado pelas eleições razoavelmente livres e justas²⁵⁹. Complementa-se o estudo com a visão sobre as constituições, cortes e eleições nos Estados autoritários (parte III), inclusive com referência ao constitucionalismo abusivo de Landau²⁶⁰, deixando bem claro que os exemplos Hungria e Venezuela utilizados por este são significativamente diferentes dos praticados no caso de constitucionalismo autoritário em Singapura²⁶¹.

Com esse pano de fundo, o autor conduz a investigação para, finalmente, o desenrolar do constitucionalismo autoritário (parte IV). Distinguindo-o de mero autoritarismo e mero constitucionalismo de Estado de Direito²⁶², Mark Tushnet aponta características a respeito do papel das cortes e das constituições nos regimes autoritários que se aplicam aos regimes constitucionais autoritários. A primeira característica pressupõe a existência de uma parte dominante, a qual toma todas as decisões políticas relevantes e não há base contrária para contestar as escolhas, é isso que faz o regime ser autoritário²⁶³. A segunda característica diz respeito a um regime que não prende seus adversários políticos de forma arbitrária, mas impõe uma variedade de sanções contra eles, e na medida que empregam essas sanções, esse regime permite uma discussão razoavelmente aberta e crítica sobre as políticas adotadas, é o que diz a terceira característica²⁶⁴. O quarto aspecto apontado é que o regime opera com eleições razoavelmente livres e justas, com foco no desenho dos distritos e na criação de listas que dão substancial margem de prevalência; a fraude e a intimidação física não necessariamente ocorrem, apenas de forma esporádica e não sistemática²⁶⁵. A quinta característica diz respeito à sensibilidade da opinião pública e à capacidade do partido dominante em ocasionalmente acatá-la para responder à visão da população²⁶⁶. No entanto, essa motivação pode ser misturada com o desejo de permanecer no poder e, por isso, podem existir outras motivações, como o melhor interesse da nação²⁶⁷. A sexta característica diz respeito à capacidade de desenvolver mecanismos que garantam

²⁵⁸ *Ibidem.* p.415, et seq.

²⁵⁹ *Ibidem.* p.418.

²⁶⁰ Landau, D. (2013). *Abusive constitutionalism. Op. Cit.*

²⁶¹ Tushnet, M. (2015). *Authoritarian constitutionalism. Op. Cit.* p.438.

²⁶² *Ibidem.* p.448.

²⁶³ *Ibidem.* p.449.

²⁶⁴ *Idem.*

²⁶⁵ *Idem.*

²⁶⁶ *Ibidem.* p.450.

²⁶⁷ *Idem.*

que a quantidade de discórdia presente na população não ultrapasse um nível desrazoável²⁶⁸. Por último, diz-se que as cortes são aceitavelmente independentes e seguem de forma básica e razoável os requisitos do Estado de Direito, mas os juízes de cortes superiores são sensíveis com os interesses do regime, devido ao treinamento e aos mecanismos de seleção e promoção²⁶⁹.

Os elementos acima expostos aproximam as doutrinas de Landau e Tushnet, especialmente no que diz a quarta e quinta características. Ambas as doutrinas já se associam de forma reflexa devido ao objeto constitucional abordado, isto é, o constitucionalismo. Entretanto, Landau deixa claro que os líderes autoritários, que são pretensos sujeitos ativos em um cenário de constitucionalismo abusivo, chegam ao poder por meio de eleições democráticas²⁷⁰, tal como a quarta característica elencada por Tushnet²⁷¹. Em uma abordagem contida, Landau traz à baila também a questão da sensibilidade do líder com a população, especificamente quando trata da substituição constitucional como a expressão máxima da vontade do povo e que esta ferramenta também estaria à disposição dos regimes abusivos²⁷², assim como a quinta característica de Tushnet²⁷³. De forma geral, ambos alertam para o perigo de violação do princípio da independência das cortes constitucionais e o papel dos respectivos integrantes, principalmente abordando a questão com a visão da independência do Poder Judiciário²⁷⁴. Em outras palavras, constata-se nos estudos a existência da intoxicação das cortes constitucionais com membros de interesses políticos alinhados ao governo na liderança.

A partir dos ensinamentos de Tushnet, admite-se que o constitucionalismo é uma ideologia que justifica tanto o uso do poder como as próprias justificativas das restrições desse uso²⁷⁵. Por isso, a combinação de constitucionalismo e autoritarismo é plausível de ser feita, porque é utilizada por pretensos líderes autoritários para justificar o irrestrito exercício do poder²⁷⁶. Importa destacar: o constitucionalismo autoritário só é constitucionalista devido a invocação de padrões de justificação e não emanam de uma ideologia autoritária

²⁶⁸ *Idem.*

²⁶⁹ *Idem.*

²⁷⁰ Landau, D. (2013). Abusive constitutionalism. *Op. Cit.* p.189.

²⁷¹ Tushnet, M. (2015). Authoritarian constitutionalism. *Op. Cit.* p.449.

²⁷² Landau, D. (2013). Abusive constitutionalism. *Op. Cit.* Seção 2 e p.243.

²⁷³ Tushnet, M. (2015). Authoritarian constitutionalism. *Op. Cit.* p.450.

²⁷⁴ Landau, D. (2013). Abusive constitutionalism. *Op. Cit.* p.194; Tushnet, M. (2015). Authoritarian constitutionalism. *Op. Cit.* Seção 3.

²⁷⁵ Tushnet, M. (2015). Authoritarian constitutionalism. *Op. Cit.* p.451.

²⁷⁶ *Ibidem.* p.452.

específica²⁷⁷. Caminhando para o final, o autor admite que traçou pressupostos de um tipo ideal, mas que o constitucionalismo autoritário tem a característica de ser um regime flexível e adaptável, que pode ser razoavelmente estável e se estabilizar por um longo período, mas, em caso de instabilidade, resolve-se optando por duas direções puramente distintas: constitucionalista ou autoritária²⁷⁸.

Em sentido crítico à publicação de Tushnet, Helena Alviar García se incomoda com o constitucionalismo autoritário do autor, pois exclui as disposições econômicas da sua formulação constitucional igualando o autoritarismo a limitações sutis e até mesmo a limitações manifestas aos direitos civis e políticos²⁷⁹. Para fundamentar seu pensamento, Alviar García constrói a ideia de neoliberalismo autoritário compreendido a partir da exclusão das instituições e políticas econômicas de deliberação democráticas, o qual representa uma forma de restringir a liberdade de expressão e a participação política²⁸⁰.

Em termos constitucionais, na denominada primeira onda do neoliberalismo autoritário, entre o final dos anos 1980 e início da década de 1990, constatou-se a inclusão da desregulamentação e da privatização da economia, bem como a liberalização do comércio e da indústria, a proteção do investimento estrangeiro e da austeridade fiscal²⁸¹. Já a segunda onda, marcante após 2008, é caracterizada pela ênfase na exclusão dos dispositivos neoliberais consagrados dos debates políticos, além de deixar de lado reformas e interpretações normativas²⁸². Este momento histórico se limitou a reduzir os recursos financeiros para realizar processos de consultas prévias (restringindo a participação popular em projetos locais), bem como aproveitou para adicionar membros aos órgãos públicos e poderes do Estado que tenham uma agenda econômica conservadora e alto poder aquisitivo²⁸³.

É nítido que, para Alviar García, o ponto de vista econômico é substancial para entender o panorama constitucional de um país, no entanto, não se apresenta como uma solução para impedir regimes autoritários se olhado apenas sob um ângulo, ou se posto como

²⁷⁷ *Idem.*

²⁷⁸ *Ibidem.* p.454.

²⁷⁹ Alviar García, H. (2019). Neoliberalism as a form of authoritarian constitutionalism. In H. Alviar García & G. Frankenberg (Eds.). *Authoritarian Constitutionalism* (pp. 37-56). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781788117852.00007>. p.38, et seq.

²⁸⁰ *Idem.*

²⁸¹ *Ibidem.* p.43.

²⁸² *Ibidem.* p.46 e 47.

²⁸³ *Idem.*

fator principal de um constitucionalismo autoritário. Não obstante a dificuldade em encontrar o equilíbrio entre a liberdade política, a liberdade econômica e os direitos sociais²⁸⁴, advoga-se na ideia de que não se pode atribuir unicamente a um elemento a culpa do fenômeno do constitucionalismo autoritário, pois há a composição de inúmeros fatores, inclusive históricos, que se agregam e cooperam para a finalidade não democrática.

2.2. O constitucionalismo abusivo é um tipo de constitucionalismo? Breves comentários sobre a elaboração da constituição

Antes de aprofundar na questão intitulada é indispensável conceituar, mesmo que de forma breve, o que é o constitucionalismo propriamente dito. Para isso, recorre-se a José Joaquim Gomes Canotilho, o qual diz que “é a teoria (ou ideologia) que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade.”²⁸⁵. Para tanto, o conceito de constitucionalismo transporta um claro juízo de valor²⁸⁶, que no fundo significa “uma teoria normativa da política, tal como a teoria da democracia ou teoria do liberalismo.”²⁸⁷.

Neste mesmo sentido, McIlwain diz que “constitutionalism has one essential quality: it is a legal limitation on government; it is the antithesis of arbitrary rule; its opposite is despotic government, the government of will instead of law.”²⁸⁸. A partir de um desenho histórico que demonstra o equilíbrio entre o Judiciário (*jurisdictio*) e o Executivo (*gubernaculum*), o autor acrescenta a responsabilidade política ao conceito moderno de constitucionalismo. Portanto, para McIlwain, a base para o constitucionalismo moderno é “the legal limits to arbitrary power and a complete political responsibility of government to the governed.”²⁸⁹.

O fundamento primordial do constitucionalismo, portanto, é limitar o governo por meio da lei fundamental, lei esta que se traduz na constituição. Decorrida a concepção inicial, impõe-se mais questionamentos: se constitucionalismo é a limitação de um poder por meio

²⁸⁴ Miranda, J. (2020). *Curso de direito constitucional* (Vol. 1; 2ªed.). Universidade Católica Editora. p.207.

²⁸⁵ Canotilho, J. J. G. (2019). *Direito constitucional e teoria da constituição. Op. Cit.* p.51.

²⁸⁶ *Idem*

²⁸⁷ *Idem.*

²⁸⁸ McIlwain, C. (1947). *Constitutionalism: Ancient and Modern.* Liberty Fund. <https://oll.libertyfund.org/title/mcilwain-constitutionalism-ancient-and-modern>. p.21.

²⁸⁹ *Ibidem.* p.136.

da lei, por que pretensos líderes autoritários, ao invés de destruir a constituição, a mantêm, reformando ou até mesmo escrevendo outra? A resposta da questão está no fato de que não existe apenas um tipo de constitucionalismo, mas sim vários. Pode ser marcado de forma temporal, como a diferenciação entre constitucionalismo antigo²⁹⁰, constitucionalismo moderno²⁹¹ e neoconstitucionalismo²⁹²; por modelos de compreensão como o constitucionalismo francês, constitucionalismo americano, constitucionalismo inglês²⁹³, novo constitucionalismo latino-americano²⁹⁴; ou até mesmo por ideologia como o constitucionalismo liberal²⁹⁵ e o constitucionalismo iliberal²⁹⁶.

Tendo em vista os variados adjetivos que pode qualificar o constitucionalismo, o termo abusivo é um deles. Deve-se lembrar que há outros tipos que se assemelham, tal como o constitucionalismo autoritário²⁹⁷ ou *Stealth Constitutionalism*²⁹⁸ (constitucionalismo furtivo). No entanto, para finalidade deste trabalho, prefere-se o termo constitucionalismo abusivo²⁹⁹ em razão da anterioridade em que foi cunhado e, também, pela singularidade da expressão. Portanto, fala-se no constitucionalismo abusivo quando o pretense líder autoritário age de forma imprópria, com uso excessivo do direito que a lei o conferiu³⁰⁰, construindo uma nova constituição, seja por meio de emendas constitucionais ou nova redação, com dispositivos que o favoreça. Atendendo a questão inicial, afirma-se que o constitucionalismo abusivo é uma forma de constitucionalismo. Contudo, é uma variante distorcida da conceituação esperada, pois a forma abusiva intoxica o elemento “limitação do governo por meio da lei”, de forma que os resultados deste constitucionalismo beneficiem os próprios governantes.

²⁹⁰ Canotilho, J. J. G. (2019). *Direito constitucional e teoria da constituição*. Op. Cit. Capítulo 1.

²⁹¹ Miranda, J. (2020). *Curso de direito constitucional*. Op. Cit. p.60, et seq.

²⁹² Comanducci, P. (2002). Formas de (neo)constitucionalismo: un análisis metateórico (M. Carbonell, Trad.). *Isonomía*, 89-112. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182002000100089&lng=es&tlng=es.

²⁹³ Canotilho, J. J. G. (2019). *Direito constitucional e teoria da constituição*. Op. Cit. p.56, et seq.

²⁹⁴ Gargarella, R. (2018). Sobre el “Nuevo constitucionalismo latinoamericano”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(1), 109-129. <https://dx.doi.org/10.26851/rucp.27.5>.

²⁹⁵ Miranda, J. (2020). *Teoria da Constituição*. Op. Cit. p.13 e 14.

²⁹⁶ Drinóczi, T., & Bień-Kacała, A. (2020). *Rule of Law, Common Values, and Illiberal Constitutionalism: Poland and Hungary within the European Union*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003052852>. Capítulo 1.

²⁹⁷ Tushnet, M. (2015). Authoritarian constitutionalism. *Op. Cit.*

²⁹⁸ Varol, O. O. (2015). Stealth authoritarianism. *Iowa Law Review*, 100(4), 1673-1742. <https://ilr.law.uiowa.edu/print/volume-100-issue-4/stealth-authoritarianism/>.

²⁹⁹ Landau, D. (2013). Abusive constitutionalism. *Op. Cit.*

³⁰⁰ Porto Editora (n.d.). *Dicionário infopédia da Língua Portuguesa*. Obtido em abril 26, 2022, de <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/abuso>.

Com o propósito de melhorar a compreensão da resposta formulada, passa-se a análise dos componentes do constitucionalismo abusivo, isto é, discute-se de forma específica o produto deste fenômeno, que é a constituição e os respectivos elementos. Questiona-se, portanto, qual a função e por que os pretensos líderes autoritários se utilizam de um documento escrito para exercer o poder nos regimes híbridos? São inúmeras as funções de uma constituição, contudo, algumas são específicas para serem compartilhadas em regimes tanto autoritários quanto democráticos³⁰¹. Por exemplo, ambos regimes precisam saber coordenar as instituições e desenhar o papel que desempenharão dentro do governo³⁰². Dessa forma, a constituição, especialmente a escrita, diminui o conflito sobre as instituições básicas e facilita a operação impedindo que ocorra contínuas renegociações³⁰³. O estudo das constituições autoritárias contém uma série de questões que não afetam, ou não deveriam afetar, as constituições democráticas, por exemplo, o poder sagrado que as constituições têm em regimes autoritários, como a China e o Vietnã³⁰⁴. Isto é, o documento goza de um *status* normativo sagrado na mente do povo, independente do conteúdo e da força de aplicação desta constituição³⁰⁵. Outro exemplo é o fato de que a constituição autoritária pode moldar as normas e preferências do povo³⁰⁶, de forma que “a principal purpose of publically proclaimed laws and regulations is to stigmatize antisocial behavior and thereby to influence citizens’ values”³⁰⁷. Assim, potencializa-se o poder do governo autoritário e manipula-se a sociedade a seu favor por meio de uma constituição escrita.

Muito embora grande parte dos estudiosos dediquem-se ao estudo de uma constituição autoritária³⁰⁸, a revisão bibliográfica realizada demonstra que esse termo está muito ligado aos documentos escritos na época dos golpes e regimes militares, fenômenos que ocorrem hoje pontualmente (exemplo, países africanos), e que não são objetos deste trabalho. Nessa lógica, tendo em consideração que o constitucionalismo abusivo surge como um novo mecanismo para minar a democracia, e ainda vem em sentido de substituir os golpes

³⁰¹ Ginsburg, T. & Simpser, A. (2013). *Constitutions in Authoritarian Regimes*. In T. Ginsburg & A. Simpser (Eds.). *Constitutions in Authoritarian Regimes* (pp.1-18). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107252523.001>. p.3.

³⁰² *Idem*.

³⁰³ *Idem*.

³⁰⁴ *Ibidem*. p.10 e 11.

³⁰⁵ *Idem*.

³⁰⁶ *Ibidem*. p.12.

³⁰⁷ Hirschman, A. O. (1986). *Rival Views of Market Society and Other Recent Essays*. Viking. p.146.

³⁰⁸ Cf. Ginsburg, T., & Simpser, A. (Eds.). (2013). *Constitutions in Authoritarian Regimes*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107252523>.

militares, uma vez que a população não mais os aceita tão facilmente, pode-se dizer que apenas explorar os elementos de uma constituição autoritária é limitar o trabalho às experiências passadas. O que se tem atualmente são regimes híbridos, como já dito, os quais não tendem nem para o autoritarismo total, nem para a democracia plena. Por consequência, é necessário investigar o conteúdo das constituições destes regimes, especialmente quando se observa a fungibilidade do constitucionalismo abusivo e a ausência de mecanismos constitucionais capazes de o detectar, assim como já é possível fazer com os tradicionais golpes militares³⁰⁹.

De forma a ser coerente com o restante do trabalho e no intuito de continuar a produzir estrutura para o caso concreto a ser tratado, analisa-se o tipo político híbrido da democracia iliberal. Primeiro, ressalta-se que não há fortes discrepâncias entre o desenho constitucional iliberal e o liberal, inclusive as constituições escritas pelos populistas iliberais latino-americanos e da Europa Oriental representam vigorosamente as ideias e os conceitos do constitucionalismo liberal-democrático³¹⁰. O que se pode dizer que as constituições têm de diferente, portanto, é o fato de os regimes iliberais são sempre marcados por normas que na teoria representam a democracia liberal, mas na prática produzem efeitos de uma democracia iliberal³¹¹.

Kim Lane Scheppele tece comentários semelhantes à linha de raciocínio aqui produzida quando analisa o denominado “Frankenstate”, analogia à obra *Frankenstein*, criada pela autora Mary Shelley, na qual um médico, Dr. Victor Frankenstein, cria um monstro composto de diferentes partes de pessoas mortas e, posteriormente, dá-lhe vida³¹². Para Scheppele, muito embora índices de desenvolvimento demonstrem que países possuem mais ou menos concretizado o Estado de Direito, deve-se levar em conta a interação dos efeitos desses indicadores com os elementos que põe o país no topo ou nas linhas baixas da escala³¹³. Em outras palavras, quer-se dizer que os indicadores das escalas de mensuração do Estado de Direito – também se estende aos índices democráticos – não levam em consideração os efeitos que as normas formais têm na sociedade do país avaliado. Partindo

³⁰⁹ Landau, D. (2013). Abusive constitutionalism. *Op. Cit.* p.193.

³¹⁰ Landau, D. (2021). The Myth of the Illiberal Democratic Constitution. In A. Sajó, R. Uitz, & S. Holmes, (Eds.). *Routledge Handbook of Illiberalism* (pp. 425-441). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780367260569-33>. p.426.

³¹¹ *Ibidem.* p.430.

³¹² Scheppele, K. L. (2013). The Rule of Law and the Frankenstate: Why Governance Checklists Do Not Work. *Governance*, 26(4), 559-562. <https://doi.org/10.1111/gove.12049>.

³¹³ *Ibidem.* p.559.

de uma lista com elementos a serem verificados, os indicadores mantêm-se no campo objetivo, e acaba por reduzir o julgamento a partes isoladas³¹⁴. Nesse sentido, quando o país é visto de forma afastada da retratada nos indicadores, estes tornam-se incoerentes com a realidade, pois o *checklist* realizado não foi suficiente para mensurar os efeitos das normas formais na prática.

Para exemplificar melhor, pode-se citar a Constituição de Weimar de 1919³¹⁵. No mesmo documento havia o artigo 48, que permitia que o presidente declarasse o estado de emergência, sujeito à aprovação do parlamento, ou rejeição por meio de declaração, e o artigo 25 que permitia que o presidente dissolvesse o parlamento por qualquer razão³¹⁶. Ou seja, é perfeitamente provável, e constitucional, que primeiro o presidente dissolva o parlamento e depois convoque o estado de emergência, para assim causar uma verdadeira catástrofe constitucional³¹⁷. Outro exemplo que representa o Frankenstate para Scheppele é a forma como o governo húngaro conseguiu ser eleito em 2010. Incoerências não intencionais na reformulação da constituição em 1989 e na lei eleitoral permitiram ao partido que, apesar de ter adquirido 53% dos votos em lista partidária, e alcançado 68% dos assentos parlamentares, com apenas 34% de apoio da população, criasse uma assembleia constituinte praticamente homogênea³¹⁸, e redigisse a nova Lei Fundamental húngara em 2011.

Pôde-se perceber bem o que Scheppele quis dizer com Frankenstate ao analisar ambos os exemplos, pois a ideia que transmite é que os dispositivos constitucionais partiram de pressupostos diferentes, mas foram costurados juntos e deram vida a um monstro denominado como texto constitucional. Tal analogia pode ser transportada para o fato de que os regimes iliberais representarem na teoria uma democracia liberal, mas na prática uma democracia iliberal. Isto é, uma constituição iliberal deveria ser mais afirmativa em centralizar as eleições e excluir as instituições que controlam e checam a vontade da maioria, além de estimular a utilização da opinião popular por meio dos referendos e plebiscitos³¹⁹. Porém, o que ocorre é a elaboração de constituições claramente liberais que quando alinhadas à prática geram efeitos de um Frankenstate.

³¹⁴ *Idem.*

³¹⁵ The Constitution of the German Reich (1919). *Op. Cit.*

³¹⁶ Scheppele, K. L. (2013). The Rule of Law and the Frankenstate: Why Governance Checklists Do Not Work. *Op. Cit.* p.559 e 560.

³¹⁷ *Ibidem.* p.560.

³¹⁸ *Idem.*

³¹⁹ Landau, D. (2021). The Myth of the Illiberal Democratic Constitution. *Op. Cit.* p.429.

Constituições liberais elaboradas em regimes iliberais podem, inclusive, apresentar dispositivos que demonstram alguma evolução constitucional, por exemplo as constituições latino-americanas do Equador e da Bolívia³²⁰. Ambas representam uma revolução para os países, pois foram constituídas por líderes populistas munidos de radicalismo sem precedentes, e utilizaram a elaboração das novas constituições como chave para suas respectivas revoluções³²¹. A Constituição do Equador de 2008³²², por exemplo, traz inovações relativas à natureza – ou *Pacha Mama* – no sentido de tratá-la como sujeito de direitos, dedicando um capítulo exclusivo ao tema³²³.

A Constituição da Bolívia de 2009³²⁴ destaca-se pela proteção concedida aos indígenas, sendo possível encontrar 394 vezes a palavra “indígena” no texto. E, ainda, ambas vão conter aspectos constitucionais liberais, por exemplo a proteção à propriedade privada³²⁵, a inclusão das Cortes Constitucionais³²⁶, e órgãos de controle, como ouvidorias, comissões de direitos humanos, instituições anticorrupções e a mídia fiscalizatória³²⁷. No entanto, os avanços constitucionais eram ilusórios, assim como nenhum dos dispositivos liberais tiveram potencial para barrar o avanço revolucionário dos respectivos presidentes, os quais conseguiram, por meios constitucionais abusivos, minar as democracias e transformá-las em regimes políticos híbridos.

A democracia iliberal pode demonstrar-se estável por alguns anos. Não quer dizer que seja um regime estável, pelo contrário, muitos autores defendem que a democracia iliberal é, na verdade, um regime instável³²⁸, e que pode acabar em vias de autoritarismo ou até mesmo retornar à democracia liberal, como o Equador, por exemplo³²⁹. Mas, nos últimos

³²⁰ *Idem*.

³²¹ King, P. (2013). Neo-Bolivarian Constitutional Design: Comparing the 1999 Venezuelan, 2008 Ecuadorian, and 2009 Bolivian Constitutions. In D. Galligan & M. Versteeg (Eds.). *Social and Political Foundations of Constitutions* (pp. 366-397). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139507509.018>. p.366 e 367.

³²² Constitución de la República del Ecuador (2008). <https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2020-06/CONSTITUCION%202008.pdf>.

³²³ *Ibidem*. Capítulo 7.

³²⁴ Constitución Política del Estado (2009). <https://sea.gob.bo/digesto/CompendioNormativo/01.pdf>

³²⁵ Constitución de la República del Ecuador (2008). *Op. Cit.* Artigo 321; Constitución Política del Estado (2009). *Op. Cit.* Artigo 56.

³²⁶ *Ibidem*. Artigo 429, et seq.; *Ibidem*. Artigo 178, et seq.

³²⁷ Landau, D. (2021). The Myth of the Illiberal Democratic Constitution. *Op. Cit.* p.429.

³²⁸ Dixon, R., & Landau, D. (2021). *Abusive Constitutional Borrowing: Legal globalization and the subversion of liberal democracy*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192893765.001.0001>. p.29 e 30.

³²⁹ Plattner, M. (2019). Illiberal Democracy and the Struggle on the Right. *Journal of Democracy*, 30(1), 5-19. <https://doi.org/10.1353/jod.2019.0000>. Nota 5.

anos, vê-se a democracia iliberal se sustentar por períodos superiores a um mandato presidencial. Isto porque, na maioria das vezes, além da figura do líder, conta com o apoio popular esmagador, como na Hungria, Polônia e Turquia. Nesse sentido, afirma-se que o fenômeno do populismo está diretamente relacionado com a transformação constitucional iliberal. Isto porque, mesmo que ataques a diferentes tipos de instituições têm efeitos diversos no equilíbrio entre liberalismo e democracia, ambos terão uma forte tendência de se degradar juntos³³⁰, quando causados por líderes com pretensão autoritária. Além do mais, quando líderes populistas chegam ao poder eles tendem a criticar fortemente a ordem institucional instalada, pois se elegem face a um discurso que exalta o povo lutando contra uma elite corrupta, a qual está associada à ordem preexistente³³¹. Logo, torna-se substancial utilizar do mecanismo da mudança constitucional para efetivação da ideologia defendida³³². É com esse pano de fundo que se desenvolve o próximo tópico.

2.3. A constituição populista como produto de um constitucionalismo abusivo? Aspectos sobre a construção do texto constitucional populista

Nota-se, conforme já dito, que o adjetivo que acompanha o constitucionalismo pode mudar conforme o fenômeno político a influenciar a esfera constitucional. Hoje, mais do que quando Landau escreveu sobre o constitucionalismo abusivo em 2013³³³, tem-se concretizado mais figuras populistas e os recursos que estes utilizam para chegarem e se manterem no poder por longos períodos. Por exemplo, Hungria, Polônia e Turquia possuem governos populistas há pelo menos oito anos. Destaca-se, também, Marine Le Pen que perdeu pela terceira vez as eleições presidenciais na França, mas obteve a melhor porcentagem dos votos de todos os tempos, 41% contra 58% de Emmanuel Macron³³⁴, indicando a forte incidência do populismo com vertente de direita radical no país.

É adequado dizer, portanto, que o constitucionalismo abusivo inaugurou o tema e, com o decorrer dos anos, dada a efervescência do populismo, passou-se a analisar as

³³⁰ Dixon, R., & Landau, D. (2021). *Abusive Constitutional Borrowing: Legal globalization and the subversion of liberal democracy*. *Op. Cit.* p.29.

³³¹ Landau, D. (2018). Populist Constitutions. *The University of Chicago Law Review*, 85(2), 521–544. <https://www.jstor.org/stable/26455916>. p.526.

³³² *Idem*.

³³³ Landau, D. (2013). Abusive constitutionalism. *Op. Cit.*

³³⁴ Kirby, P. (23 de abril de 2022). *Marine Le Pen: a candidata de direita radical que perdeu as eleições na França pela 3ª vez*. BBC News. <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-61202328>.

alterações constitucionais a partir desta ótica mais direcionada. Vale destacar, como premissa, que o tema introduzido pelo constitucionalismo abusivo é o uso de mecanismos de mudança constitucional, seja as emendas ou a nova redação constitucional com intuito de minar a democracia³³⁵. Ressalta-se, também, que minar a democracia não significa transformá-la em um regime autoritário, mas simplesmente o fato de reduzir o nível democrático, por exemplo, já cumpre o intuito pré-definido.

Partindo da hipótese, portanto, que o constitucionalismo abusivo é utilizado para minar a democracia e o populismo entende que a democracia liberal é inadequada para promover a soberania popular³³⁶, e tendo em vista que democracia iliberal para fins deste trabalho não é democracia, conclui-se que o populismo pode ser utilizado por pretensos líderes autoritários como ferramenta de constitucionalismo abusivo, pois é uma técnica para minar a democracia. Nesse sentido, “The same moves that undermine liberalism will also probably undermine democracy”³³⁷, isso porque liberalismo não é apenas utilizado para limitar o poder público, mas também é uma precondição para constituir a democracia, a qual engloba o Estado de Direito, sistema de freios e contrapesos, e a garantia dos direitos individuais³³⁸. E ainda,

[...] populism includes political engagement in projects of constitution-making and constitutional reform. Populists, when in power, are frequently engaging in intense reform (and abuse) of the existing constitutional arrangements, indicating the crucial dimension of state power in populist projects, in contrast to the idea that populism consists of a merely oppositional, anti-political phenomenon.³³⁹

Os líderes que detêm apoio parlamentar suficiente procuram instituir uma nova constituição com desenho populista, no sentido de haver um novo pacto sociopolítico, bem como um novo conjunto de regras políticas³⁴⁰. Segue-se o exemplo da Hungria que, em 2010, elegeu Viktor Orbán, líder do partido *Fidesz* e protagonista de um discurso populista, e é responsável por diversas emendas constitucionais entre 2010 e 2011 até a substituição constitucional húngara em 2011. O processo de alterações sucessivas seguido da substituição

³³⁵ Landau, D. (2013). Abusive constitutionalism. *Op. Cit.* p.191.

³³⁶ Blokker, P. (2019). Varieties of populist constitutionalism: The transnational dimension. *German Law Journal*, 20(3), 332-350. <https://doi.org/10.1017/glj.2019.19>. p.333.

³³⁷ Landau, D. (2021). The Myth of the Illiberal Democratic Constitution. *Op. Cit.* p.435.

³³⁸ Halmai, G. (2018). Is there such thing as 'populist constitutionalism'?: the case of Hungary. *Fudan journal of the humanities and social sciences*, 11(3), 323-339. <http://hdl.handle.net/1814/59969>. p.328.

³³⁹ Blokker, P. (2018). Populist constitutionalism. In C. de la Torre (Ed.). *Routledge Handbook of Global Populism* (pp.113-128). Taylor & Francis Group. <https://doi.org/10.4324/9781315226446>. p.114.

³⁴⁰ Müller, J. W. (2017). *O que é o populismo?* *Op. Cit.* p.74.

constitucional é claramente denominado de constitucionalismo abusivo³⁴¹. Além do mais, a própria Lei Fundamental húngara de 2011, a qual será objeto de estudo posteriormente, é uma constituição populista³⁴², que mesmo depois de elaborada ainda continuou a ser emendada no intuito de torná-lo ainda menos liberal e menos democrático.

A partir de então, Orbán governa uma democracia iliberal, como ele mesmo se orgulha em dizer em um discurso emblemático de 2014³⁴³. A Hungria não é tida como um regime completamente autoritário, pois há eleições periódicas (livres, mas não justas) e garantia de alguns direitos. No entanto, está longe de ser uma democracia liberal plena, já que este governo se afastou dos princípios básicos, tal como a independência dos poderes, proteção dos direitos das minorias, salvaguarda das instituições democráticas, entre outros que circulam o regime político. Nesse sentido, e para entender melhor o documento constitucional do caso concreto que será abordado a seguir, passa-se a análise de uma constituição populista e seus critérios de elaboração e funções.

Partindo do pressuposto que a soberania popular é um dos pilares que sustenta o populismo, e tendo em vista que a vontade popular é a única e exclusiva vontade a ser acatada, o poder constituinte, visto pela ótica populista, é do povo e absoluto devendo ser exercido diretamente na política³⁴⁴. Um dos mecanismos de efetivação desse exercício direto é o referendo. Por exemplo, na Turquia, em 2017, realizou-se um referendo para questionar a respeito de uma reforma constitucional que alteraria o sistema de governo parlamentar para o presidencialista. A partir de então, dada a vitória, Recep Tayyip Erdoğan demonstra-se cada dia mais poderoso e difícil de derrotar.

O referendo é o recurso utilizado para expressar a vontade popular da forma mais explícita: o voto direto. Esse tipo de convocatória popular abre um campo de legitimidade para líderes populistas terem suas práticas rapidamente validadas pela população. É o que se chama de política de imediatismo³⁴⁵. No entanto, a forma como esse mecanismo constitucional é utilizado por populistas não está de acordo com a teoria constitucional

³⁴¹ Landau, D. (2013). Abusive constitutionalism. *Op. Cit.* p.208.

³⁴² Landau, D. (2018). Populist Constitutions. *The University of Chicago Law Review*, 85(2), 521-544. <https://lawreview.uchicago.edu/publication/populist-constitutions>.

³⁴³ Magyarország Kormánya (8 de Agosto de 2014). *The era of welfare states is over* [Vídeo]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=VAX-AaNMIG8>.

³⁴⁴ Corrias, L. (2016). Populism in a Constitutional Key: Constituent Power, Popular Sovereignty and Constitutional Identity. *European Constitutional Law Review*, 12(1), 6-26. <https://doi.org/10.1017/S1574019616000031>. p.16.

³⁴⁵ *Ibidem.* p.19.

contemporânea, pois as constituições atuais são desenhadas para caminhar com a democracia representativa, e não para abrir voz direta ao povo já representado³⁴⁶.

Em compensação, na democracia representativa, é por meio do sufrágio universal que o povo, manifestando sua soberania popular, escolhe seus representantes. Isto é, enquanto na vida cotidiana as pessoas são representadas, nas eleições, o povo que normalmente está ausente, apresenta-se para votar³⁴⁷. Partindo do pressuposto que nada faz o paradoxo da democracia mais palpável que a instituição do sufrágio universal, Claude Lefort diz que quando a soberania popular é manifestada, isto é, quando o povo expressa sua vontade, o cidadão rompe o contexto social que está inserido e torna-se mera estatística³⁴⁸. De acordo com esta análise, tem-se que o voto de um se dissolve no meio de vários outros e constitui a vontade em uma só, denominada como soberania, e essa soberania é que vai nomear alguém para representar o povo³⁴⁹. Ou seja, ao contrário do que os populistas pregam em torno da democracia direta, na representativa, o voto torna-se mera estatística, e não uma participação efetiva. No entanto, “Repudiating this gap and exercising a politics of immediacy, populism seeks to reincorporate power. Constitutional theory convincingly shows that the unity of the people is nothing more or less than a represented unity.”³⁵⁰.

Em complemento ao estudo, Jan-Werner Müller diz que, em uma concepção moral de política, “populists do not have to be against the principle of representation”³⁵¹. Ao invés disso, eles podem endossar a representação usando-a como ponto positivo, desde que seja conveniente para a política populista, isto é, os representantes certos fazendo a coisa certa para as pessoas certas³⁵². De forma similar à democracia representativa, os populistas observam o povo na forma passiva, e tão somente os convocam ao referendo para verificar certas atitudes com clareza, e não como meio de ouvir a vontade popular³⁵³. Não obstante o cenário traçado por Müller agregar no sentido moral-ideal, a constatação fatídica não condiz com a teoria. O que o constitucionalismo implementado por populistas preza é realmente a participação popular, tendo em vista que o líder recorre ao apoio popular para efetivar suas

³⁴⁶ *Idem.*

³⁴⁷ *Ibidem.* p.20.

³⁴⁸ Lefort, C. (1988). *Democracy and Political Theory* (David Macey, Trad.). Polity Press. p.18 e 19.

³⁴⁹ *Idem.*

³⁵⁰ Corrias, L. (2016). Populism in a Constitutional Key: Constituent Power, Popular Sovereignty and Constitutional Identity. *Op. Cit.* p.21.

³⁵¹ Müller, J.W. (2014). “The People Must Be Extracted from Within the People”: Reflections on Populism. *Constellations*, 21(4), 483-493. <https://doi.org/10.1111/1467-8675.12126>. p.486.

³⁵² *Idem.*

³⁵³ *Idem.*

políticas. Nesse sentido, em detrimento da representação e utilizando de mecanismos constitucionais que mobilizem os titulares da soberania popular, o constitucionalismo populista apresenta-se como desafiador dos problemas contemporâneos da sociedade.

Preventivamente, no intuito de não haver confusões semânticas, antes de passar à análise pormenorizada de constitucionalismo populista, é necessário traçar comentários breves a respeito de constitucionalismo popular e a diferença com o constitucionalismo populista. Larry D. Kramer diz que um sistema de constitucionalismo popular é composto pelo povo que não se limita a atos ocasionais na elaboração da constituição, mas sim controle ativo e contínuo a respeito da interpretação e aplicação, em contraposição, em um sistema de constitucionalismo legal, essas duas funções são exercidas pelo Poder Judiciário³⁵⁴.

Tushnet, em crítica ao trabalho de Kramer, diz que a interpretação, componente jurídico do direito constitucional, é um elemento político³⁵⁵. Por isso, as pessoas vão interpretar o direito constitucional como direito político por meio de algumas das mobilizações sociais realizadas nesta área³⁵⁶. A fim de conceituar melhor, Tushnet oferece uma ideia de que no constitucionalismo popular todos, o povo mobilizado, os representantes políticos e os tribunais, oferecem interpretações constitucionais simultaneamente, e o direito constitucional é fruto das interações produzidas entre esses sujeitos³⁵⁷. O que diferenciara o constitucionalismo popular é que, em comparação ao tribunal, aquele tem prioridade normativa a este³⁵⁸.

A partir da revisão literária realizada e, ainda, de acordo com Jan-Werner Müller, pode-se concluir que “Não há uma distinção clara ou sequer discernível entre constitucionalismo popular e constitucionalismo populista”³⁵⁹. No entanto, no constitucionalismo popular há a figura do povo como um elemento lapidado, isto é, não é uma massa a qual um líder dispara discursos, mas sim, titulares de mobilizações sociais em busca de interpretação e aplicação constitucional. Em contraposição, o constitucionalismo populista tem finalidades específicas, que envolve muito mais elementos de Estado, tal como controle das instituições democráticas, regime político, perpetuação no poder, do que

³⁵⁴ Kramer, L. D. (2004). Popular Constitutionalism, circa 2004. *California Law Review*, 92(4), 959–1011. <https://doi.org/10.2307/3481314>. p.959.

³⁵⁵ Tushnet, M. (2006). Popular Constitutionalism as a Political Law. *Chicago-Kent Law Review*, 81(3), 991-1006. <https://scholarship.kentlaw.iit.edu/cklawreview/vol81/iss3/12>. p.993

³⁵⁶ *Idem*.

³⁵⁷ *Ibidem*. p.999.

³⁵⁸ *Idem*.

³⁵⁹ Müller, J. W. (2017). *O que é o populismo? Op. Cit.* p.73.

propriamente a atuação em prol da vontade popular. Fecham-se os parênteses aberto preventivamente.

O constitucionalismo populista nada mais é do que um desafio para a democracia liberal, pois explorará as fraquezas do constitucionalismo liberal democrático e o denunciará argumentando que as formas iliberais são capazes de responder às reais necessidades do povo³⁶⁰. O projeto constitucional populista tende à consolidação do poder de quem está no topo, a degradação da separação dos poderes e o enfraquecimento da proteção dos direitos das minorias³⁶¹. Basicamente isso pode ser justificado quando se remete aos pressupostos da ideologia, quais sejam o antielitismo e o antipluralismo. Antielitismo porque os populistas vão visualizar a atual estrutura como uma construção da elite, o que representa, portanto, o lado corrupto e contrário à ideia de povo. Antipluralismo vai de encontro com a ideia defendida de que a sociedade é uma só, ou seja, o povo é um só, portanto não há grupos que representam diversidades na sociedade, muito menos que estes devem ter privilégios comparados a outros. Nesse sentido, resume-se as funções principais das novas constituições escritas por populistas em três: a função de romper com a ordem política existente, a crítica à ordem constitucional anterior e a de consolidação do poder nas mãos dos líderes³⁶².

Teoricamente, todos os projetos constitucionais, independente se são populistas ou não, têm como função o rompimento com a ordem preexistente, até porque não é coerente elaborar uma nova constituição sem ao menos ter motivo para desconstruir o velho ordenamento. Mas as constituições populistas podem ser lidas com uma peculiaridade: elas irão destruir a ordem anterior em razão dela ser liberal democrática e o novo projeto constitucional deverá ser crítico com relação a isso³⁶³. Dessa forma, o intuito é deixar explícito que o Estado rompeu com aquela ordem política do passado, que representava as perdas e derrotas históricas, para agora trilhar um novo caminho para nação³⁶⁴.

É na função da consolidação do poder onde se pode encontrar os maiores desdobramentos práticos que vão de encontro com os princípios liberais democráticos. Projetos constitucionais populistas, para que consigam elevar o poder e consolidá-lo nas mãos, principalmente, do Executivo, destroem a separação dos poderes e enfraquecem os

³⁶⁰ Landau, D. (2018). *Populist Constitutions. Op. Cit.* p.543.

³⁶¹ *Ibidem.* p.532.

³⁶² *Ibidem.* p.522.

³⁶³ *Ibidem.* p.531.

³⁶⁴ *Idem.*

direitos das minorias e oposição³⁶⁵. Gábor Halmai vai além, diz que os populistas se opõem aos limites da unidade do poder, bem como da adesão ao Estado de Direito e da proteção dos direitos fundamentais, estes que são a base do constitucionalismo, por isso, ao ver do autor, não se pode falar em um constitucionalismo populista³⁶⁶. Halmai entende que populismo e constitucionalismo, em uma mesma expressão, exprimem conceitos contrários, ou seja, é um oxímoro, o mesmo ocorreria com termos similares, tal como iliberal ou autoritário³⁶⁷. Isto porque a principal característica do constitucionalismo é o poder legal de limitar o governo, logo, esse fundamento não é coerente com as políticas autoritárias, nem iliberais³⁶⁸.

Reserva-se certa autoridade ao autor sobre o assunto, no entanto, não há concordância nesse sentido, pois parte-se da ideia de que há modelos de compreensão do constitucionalismo, e que estes vão limitar o governo conforme lhes convêm. Ocorre que, muito embora se fale em um constitucionalismo populista, nem sempre os projetos constitucionais populistas colocam suas ideias de forma visível no texto constitucional, principalmente porque, se as deixassem claro, provavelmente não seria aprovado. Logo, o que sucede é que o projeto se veste como liberal democrático, por vezes até melhorado, mas na prática produzirá efeitos cada vez menos democrático e menos liberal³⁶⁹.

Retoma-se a ideia reproduzida no tópico anterior de Frankenstate, ou seja, a constituição está, maioritariamente, de acordo com um constitucionalismo liberal-democrático, mas, na prática, produz efeitos iliberais. Nas constituições populistas, encontram-se listados os direitos e garantias fundamentais, a separação dos poderes bem delimitado, bem como a independência destes. Entretanto, há diversos exemplos que põe à prova o constitucionalismo liberal e apresentam contradições dentro do próprio texto constitucional, lembrando a analogia feita por Scheppele. Cita-se, à título de exemplo, o Conselho de Orçamento húngaro que é composto por três membros³⁷⁰, responsáveis por vetar qualquer orçamento que aumenta a dívida pública ou representa irresponsabilidade fiscal³⁷¹, são eles: o presidente do Conselho de Orçamento, nomeado pela presidente da

³⁶⁵ *Idem.*

³⁶⁶ Halmai, G. (2018). Is there such thing as 'populist constitutionalism?': the case of Hungary. *Op. Cit.* p.329.

³⁶⁷ *Idem.*

³⁶⁸ *Idem.*

³⁶⁹ Landau, D. (2018). Populist Constitutions. *Op. Cit.* p.537.

³⁷⁰ The Fundamental Law of Hungary (2011). *Op. Cit.* Artigo 44, (4).

³⁷¹ Scheppele, K. L. (2013). The Rule of Law and the Frankenstate: Why Governance Checklists Do Not Work. *Op. Cit.* p.561.

República, para um mandato de seis anos³⁷²; o Governador do Banco Central da Hungria, nomeado pela presidente da República para um mandato de seis anos³⁷³; o presidente do Tribunal de Contas, o qual é eleito, a um mandato de 12 anos, por dois terços dos votos dos membros do Parlamento³⁷⁴. Entretanto, o mesmo documento constitucional que dá ao presidente da República o poder de nomear maioritariamente os membros do Conselho, também diz que o chefe do Executivo pode dissolver o Parlamento caso estes não cumpram o prazo de 31 de março para aprovação do orçamento³⁷⁵. E, ainda, como Scheppele comenta a exemplo de Frankenstate, “If the budget council vetoes the budget on the eve of the deadline, the president can dissolve the parliament and call new elections.”³⁷⁶. Ou seja, a partir do momento que o presidente húngaro está alinhado ao *Fidesz*, e este também possui controle sob o Conselho de Orçamento, o partido trabalha junto com os demais para garantir novas eleições, caso ocorra vitória da oposição³⁷⁷.

Dessa forma, uma das principais funções da constituição populista é cumprida, qual seja, a de concentrar o poder. Mas só isto não basta, uma vez concentrado, o intuito é prolongar os efeitos deste poder da forma mais durável possível. Por isso, muito embora não seja uma regra, a mudança constitucional formal vai representar uma maneira particularmente mais eficiente de consolidar e se perpetuar no comando³⁷⁸. Em comparação aos outros mecanismos, permite que os populistas desestabilizem a ordem constitucional preexistente de forma rápida e completa, e implementem a nova ordem constitucional populista de maneira mais durável e resistente³⁷⁹.

Respondendo à questão formulada no título do tópico, uma constituição populista pode ser sim produto de um constitucionalismo abusivo, pois, a partir de uma liderança populista, com intuito claro de a alterar para permanecer no poder, garantindo a perpetuação no cargo e o controle dos outros poderes e instituições democráticas³⁸⁰, substitui-se a constituição e cria-se um projeto constitucional próprio com bases inclinadas para as ideologias populistas. Logo, não haveria caso prático melhor do que a Hungria para ser

³⁷² The Fundamental Law of Hungary (2011). *Op. Cit.* Artigo 9.º, (3), “k” e artigo 44, (4).

³⁷³ *Ibidem.* Artigo 41, (2).

³⁷⁴ *Ibidem.* Artigo 43, (2).

³⁷⁵ *Ibidem.* Artigo 3.º, (3), “b”.

³⁷⁶ Scheppele, K. L. (2013). The Rule of Law and the Frankenstate: Why Governance Checklists Do Not Work. *Op. Cit.* p.562.

³⁷⁷ *Idem.*

³⁷⁸ Landau, D. (2018). Populist Constitutions. *Op. Cit.* p.535

³⁷⁹ *Idem.*

³⁸⁰ Landau, D. (2013). Abusive constitutionalism. *Op. Cit.*

estudada sobre esse assunto. Desde 2010, chama à atenção dos estudiosos, pois é um país que intencional e rapidamente tornou-se uma democracia iliberal, graças à combinação de práticas populistas com ferramentas constitucionais abusivas.

CAPÍTULO 3 – ESTUDO DO CASO CONCRETO: A HUNGRIA COMO UM REGIME POLÍTICO HÍBRIDO

Até agora, por todo o texto foi possível utilizar exemplos húngaros, motivo pelo qual escolhe-se este país como caso concreto a ser trabalhado. Não há Estado que representa melhor o entusiasmo do populismo de direita nacionalista e conservador do que a Hungria atualmente. Pretende-se, à vista disso, demonstrar como os fatos históricos podem influenciar no futuro constitucional de um país. Mais especificamente, argumenta-se como um país, que sofreu excessivamente com invasões, e sempre teve sua soberania ameaçada por estrangeiros, tornou-se centro de discussão do maior bloco econômico do mundo. Para trabalhar esses aspectos, inicia-se com um breve contexto histórico constitucional da Hungria sem, entretanto, regressar demasiado ao passado, focando mais no documento constitucional escrito em 2011 e suas peculiaridades. Depois, passa-se à análise do regime Orbán, isto é, articula-se como Viktor Orbán tem se mantido no poder por 12 anos e as reformas e políticas adotadas nesse período. Ao final, pretende-se perceber as características do constitucionalismo populista presente na Hungria e como esse fenômeno reflete a democracia iliberal.

3.1. Breve histórico constitucional da Hungria

A história da Hungria inicia-se, precisamente, em 895 d.C., na Bacia dos Cárpatos – região sudoeste da Europa Central –, com a chegada dos povos denominados como magiares, oriundos dos montes Urais, que ocuparam o território e o defendeu dos invasores³⁸¹. Até 900 d.C. a ocupação já havia sido concluída e as tribos espalhavam-se pela planície, ocupando terras que tinham fácil acesso à água e boas pastagens, para depois espalharem-se progressivamente³⁸². Depois disso, até os dias atuais, é História, mas, para fins desta investigação, destaca-se: a ocupação do Império Otomano, o domínio da Monarquia de Habsburgo, grande perda do território com o Tratado de Trianon após a Primeira Guerra Mundial, aliança com o nazismo na Segunda Guerra Mundial e o regime

³⁸¹ Molnár, M. (2001). *A Concise History of Hungary* (Anna Magyar, Trad.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107050716>. p.1.

³⁸² *Ibidem*. p.13.

comunista implantado de 1947³⁸³ até 1989. Dentre todos os momentos históricos sublinhados, é importante atentar-se ao fato comum de que a Hungria sempre teve que lutar contra invasões estrangeiras, desde o século IX até o século XX.

No que tange o direito constitucional, o primeiro documento constitucional húngaro é datado em meados de abril de 1222: A Bula Dourada³⁸⁴. Promulgado por András II, o texto foi considerado um tipo de Magna Carta húngara e representava um dos primeiros exemplos de limites constitucionais impostos à monarquia europeia, pois previa o direito de desobedecer ao soberano se ele violasse essa “constituição da nobreza”, mesmo antes do documento ter sido elaborado³⁸⁵. Após mais de 1000 anos de monarquia, perda do Império Austro Húngaro – e, com isso, grande parte do território –, duas Guerras Mundiais, e tendo sido governada por uma constituição histórica até então, em 1946 uma “pequena constituição” é adotada no sentido de regulamentar a forma de governo e, posteriormente, a estrutura do Estado³⁸⁶.

Em 1949, no contexto bipolar imposto pela Guerra Fria, sob pressão e grande influência do partido comunista, a Hungria adota a primeira constituição formal³⁸⁷. Seguindo os moldes da Constituição Soviética de 1936, ou seja, a Constituição de 1949 assegurava formalmente os direitos aos cidadãos, mas, na verdade, esses dispositivos apenas continham conteúdo ideológico³⁸⁸. Esta constituição serviu de base para todo o período de influência soviética³⁸⁹, quando, em outubro de 1989, foi profundamente emendada para integrar o período de transição, organizando o Estado e regulamentando os direitos humanos³⁹⁰. Ocorre

³⁸³ O início do poder comunista é datado, oficialmente, em 15 de maio de 1949, quando ocorreram as eleições fraudulentas que mais de 96% dos eleitores teriam escolhido o Partido Comunista. No entanto, desde 1947 havia relatos de líder da oposição levado à Rússia, renúncia e prisão forçadas, demonstrando que muito embora havia uma fachada parlamentar, o sistema já traçava indícios autoritários. – *Ibidem*. p.300 e 301.

³⁸⁴ Rajcsányi, G. (2022). *The Story of the Aranybulla [the Golden Bull] – 800 Years of Hungarian Constitutionality*. Hungarian Conservative. <https://www.hungarianconservative.com/articles/culture-society/the-story-of-the-aranybulla-the-golden-bull-800-years-of-hungarian-constitutionality/>.

³⁸⁵ Molnár, M. (2001). *A Concise History of Hungary*. *Op. Cit.* p.33

³⁸⁶ Trócsányi, L. (2012). The Creation of the Basic Law of Hungary. In L. Csink, B. Schanda, & A. Zs. Varga (Eds.). *The Basic Law of Hungary: A First Commentary* (pp. 30-70). Clarus Press Ltd. <https://www.eui.eu/Documents/General/DebatingtheHungarianConstitution/TheBasicLawofHungary.pdf>. p.33.

³⁸⁷ A Magyar Köztársaság Alkotmánya, 1949. évi XX. törvény (1949). <https://njt.hu/jogszabaly/1949-20-00-00.44>; Vecchio, F. (2013). *Teorie costituzionali alla prova. La nuova Costituzione ungherese come metafora della crisi del costituzionalismo europeo*. CEDAM. https://www.academia.edu/27173823/Teorie_costituzionali_alla_prova_La_nuova_Costituzione_ungherese_come_metafora_della_crisi_del_costituzionalismo_europeo. p.12.

³⁸⁸ Trócsányi, L. (2012). The Creation of the Basic Law of Hungary. *Op. Cit.* p.33.

³⁸⁹ *Ibidem* p.33 e 34.

³⁹⁰ Halmai, G. (1998). The reform of constitutional law in Hungary after the transition. *Legal Studies*. 18(2), 188-196. <https://doi.org/10.1111/j.1748-121X.1998.tb00012.x>. p.188.

que, muito embora adaptada, desde quando foi alterado o regime, sempre houve consenso dentro da comunidade política húngara que era necessária uma nova constituição, inclusive o próprio preâmbulo da Constituição 1949, quando emendado em 1989, constou que o documento seria temporário³⁹¹.

Mesmo sob frequentes críticas, o documento constitucional vigorou até 2011, quando foi substituída pela então Lei Fundamental húngara, objeto deste estudo. A Lei Fundamental³⁹² surge em um cenário em que já não era mais possível sustentar uma constituição de 1949 reformada para integrar um período de transição e ter aparência de democracia liberal. Os primeiros movimentos iniciaram em setembro de 2010, quando foi criada uma comissão parlamentar específica para redação da constituição, e convocaram órgãos do governo, ONGs e membros da comunidade acadêmica para enviar sugestões do novo texto constitucional³⁹³. A partir disso, elaborou-se um rascunho constitucional³⁹⁴ que passou pelo plenário do Parlamento para ser discutido³⁹⁵. Conjuntamente, ocorreu a formação de um comitê específico para informar e recolher opinião dos cidadãos a respeito da elaboração de uma nova constituição³⁹⁶. Após votação da maioria parlamentar, formou-se um documento que continha princípios norteadores da Constituição Húngara, o qual guiou as frações constitucionais parlamentares à elaboração dos respectivos projetos constitucionais³⁹⁷. O debate parlamentar demorou cerca de um mês, e em 25 de abril de 2011, havia sido promulgada a nova Lei Fundamental Húngara no Diário Oficial³⁹⁸.

Certa dúvida quanto à legitimidade assombra o documento constitucional aprovado no Parlamento composto pela supermaioria de dois terços do *Fidesz* sem, entretanto, ouvir a

³⁹¹ Stumpf, I. (2014). The Fundamental Law of Hungary. *Hungarian Review*. V(2), 36-43. https://hungarianreview.com/article/20140314_the_fundamental_law_of_hungary/.

³⁹² O constituinte originário húngaro preferiu utilizar o termo Lei Fundamental ao invés de Constituição porque defende que a constituição húngara é constituída pela Lei Fundamental e as demais leis infraconstitucionais, bem como pela constituição histórica. Por isso, em razão da mistura de elementos formadores da constituição, não se pode identificar em um único documento o seu conteúdo, mas sim no conjunto histórico-dinâmico de desenvolvimento constitucional. – Hörcher, F. (2012). The National Avowal. In L. Csink, B. Schanda, & A. Zs. Varga (Eds.). *The Basic Law of Hungary: A First Commentary* (pp.71-107). Clarus Press Ltd. <https://www.eui.eu/Documents/General/DebatingtheHungarianConstitution/TheBasicLawofHungary.pdf>. p.103, nota 4.

³⁹³ Stumpf, I. (2014). The Fundamental Law of Hungary. *Op. Cit.*

³⁹⁴ Országgyűlés Magyarország (2010). Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről. <http://www.parlament.hu/irom39/02057/02057.pdf>.

³⁹⁵ Stumpf, I. (2014). The Fundamental Law of Hungary. *Op. Cit.*

³⁹⁶ *Idem.*

³⁹⁷ *Idem.*

³⁹⁸ *Idem.*

oposição³⁹⁹. Isto porque, em 1995 ocorreu uma emenda constitucional que requereria quatro quintos dos votos do Parlamento para aprovar uma nova constituição – tornando impossível aprovar um texto sem apoio da oposição –, mas, em 2010, o *Fidesz* aproveitou da supermaioria parlamentar e eliminou da constituição a porcentagem requerida⁴⁰⁰. Dessa forma, não houve empecilhos à nova redação, o que justifica, inclusive, a rápida tramitação processual.

Em contraposição à ideia defendida, principalmente, pela Comissão de Veneza⁴⁰¹, Ferenc Hörcher vai dizer que, historicamente, é raro haver amplo consenso na elaboração e aceitação de uma constituição entre os diferentes grupos políticos e na sociedade civil⁴⁰². Para fundamentar esse pensamento, o autor vai resgatar David Hume⁴⁰³ e a questão da origem duvidosa dos governos⁴⁰⁴. Partindo do pensamento de que os governos que existem no presente foram formados, originalmente, seja por usurpação, seja por conquista, ou ambas, sem qualquer precedente de consenso ou voluntariedade das pessoas⁴⁰⁵, Hörcher transporta a crítica à realidade da Lei Fundamental húngara⁴⁰⁶. Com uma ressalva à característica maquiavélica do pensamento de Hume, o autor convence-se que o texto constitucional seguiu parâmetros que interessa a todos, e que as normas serão aceitas, mais cedo ou mais tarde, por toda comunidade, independentemente de suas alianças políticas, posições sociais ou simpatias⁴⁰⁷.

No intuito de abordar a Lei Fundamental húngara de forma profunda, mas sintética, inadequado elencar características extensas, por isso, opta-se pela análise apenas do preâmbulo, pois, como se verá, além de possuir uma natureza jurídica diferenciada dentro do ordenamento jurídico constitucional húngaro, é um dos elementos mais criticados pelos

³⁹⁹ Fleck, Z., et al. (2011). Opinion on the Fundamental Law of Hungary. In A. Arato, G. Halmai, & E. Loránd (Eds.). *Amicus to Venice Commission*. <https://lapa.princeton.edu/hosteddocs/amicus-to-vc-english-final.pdf>. p.4, et seq.

⁴⁰⁰ Tushnet, M. & Bugarić, B. (2021). *Power to the People: Constitutionalism in the Age of Populism*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780197606711.003.0005>. p.88 e 89.

⁴⁰¹ Opinion on the new Constitution of Hungary. Opinião n°621/2011. (Comissão de Veneza, 20 de junho de 2011). <https://www.eui.eu/Documents/General/DebatingtheHungarianConstitution/OpinionontheNewConstitution.pdf>.

⁴⁰² Hörcher, F. (2012). The National Avowal. *Op. Cit.* p.77.

⁴⁰³ Hume, D. (1777). *Essays Moral, Political, Literary (LF ed.)*. Liberty Fund. https://oll-resources.s3.us-east-2.amazonaws.com/oll3/store/titles/704/0059_Bk.pdf. p.471.

⁴⁰⁴ Hörcher, F. (2012). The National Avowal. *Op. Cit.* p.77.

⁴⁰⁵ Hume, D. (1777). *Essays Moral, Political, Literary (LF ed.)*. *Op. Cit.* p.471.

⁴⁰⁶ Hörcher, F. (2012). The National Avowal. *Op. Cit.* p.77.

⁴⁰⁷ *Idem*.

estudiosos. No entanto, previamente à abordagem concreta, faz-se uma ressalva, a respeito da natureza jurídica *latu sensu* deste texto.

Jorge Miranda leciona que o preâmbulo não é um componente necessário de qualquer constituição, mas sim um elemento que reflete o momento de ruptura ou de grande transformação político-social, portanto, o gênero literário do preâmbulo dependerá da ideologia a que tende o legislador⁴⁰⁸. Nesse sentido, segundo o autor, pode-se afirmar que o preâmbulo possui sentido muito mais político do que jurídico, e mesmo assim, defende a ideia que é parte integrante da constituição distinguindo-se do restante apenas pela sua eficácia⁴⁰⁹. Trata-se de um conjunto de princípios – e não de normas – que “projecta-se somente sobre o ordenamento, contribuindo para a definição dos seus princípios fundamentais”⁴¹⁰.

Para José Joaquim Gomes Canotilho e Vital Moreira, o preâmbulo é uma espécie de “certidão de origem”, “título de legitimidade” ou, ainda, “bilhete de identidade”⁴¹¹. Ao anotarem a Constituição da República Portuguesa, os autores deixam claro que o preâmbulo não faz parte do texto constitucional, não possui *status* autônomo, nem de norma constitucional, mas não é juridicamente irrelevante⁴¹². O valor jurídico atribuído é de subordinado, isto é, funciona como elemento de interpretação das normas constitucionais⁴¹³. As referências principiológicas contidas no preâmbulo servem de norte para toda a interpretação constitucional, estando ou não inseridas no corpo constitucional. A partir dessa primeira função, pode-se compreender o que os autores concluem pela segunda função constitucional do preâmbulo: a de legitimidade da Constituição⁴¹⁴. Tanto na sua origem quanto no seu conteúdo material, o preâmbulo contém elementos que demarcam o momento de ruptura constitucional em que houve a construção do novo texto. Logo, as referências ali contidas contextualizam as normas constitucionais garantindo a legitimidade da sua origem e da sua formação (material).

Levando em consideração, portanto, todo ensinamento acima exposto, pode-se afirmar que o preâmbulo não integra o texto enunciativo da constituição, logo, não possui

⁴⁰⁸ Miranda, J., et. al. (1977). *Estudos sobre a Constituição* (Vol. 1). Livraria Petrony. p.17.

⁴⁰⁹ *Ibidem*. p.21 e 22.

⁴¹⁰ *Ibidem* p.23.

⁴¹¹ Canotilho, J. J. G. & Moreira, V. (2007). *Constituição da República Portuguesa Anotada* (Vol. 1; 4ªed., revista). Coimbra Editora. p.180, et seq.

⁴¹² *Idem*.

⁴¹³ *Idem*.

⁴¹⁴ *Idem*.

sentido jurídico próprio. Mas, como a função do preâmbulo é expor posições políticas-ideológicas do poder constituinte, o fato de integrar ou não o corpo constitucional dependerá da independência do intérprete ao aplicar o direito. Tendo isso em mente, e de regresso ao caso concreto, vale destacar o artigo R, (3), da Lei Fundamental húngara, que dispõe que os dispositivos constitucionais serão interpretados com base nos seus propósitos, no preâmbulo e nas conquistas da constituição histórica⁴¹⁵. É explícito que o poder constituinte, ao elaborar o texto fundamental, deixou o intérprete constitucional estritamente ligado à posição política-ideológica traçada, uma vez que valorou juridicamente o preâmbulo, tornando-o norma constitucional. Nesse sentido, passa-se a análise do conteúdo propriamente dito.

Todos que vivem sob uma mesma constituição devem considerá-la como sua, mas, segundo alguns especialistas constitucionais húngaros, a Lei Fundamental, especialmente no preâmbulo, viola esse critério⁴¹⁶. O principal momento definidor dessa identidade está na frase “We, the members of the hungarian nation,”⁴¹⁷, pois traça pressupostos vinculantes a uma comunidade intelectual e espiritual, e não uma sociedade política, mas sim cultural⁴¹⁸. Ainda, segundo Fausto Vecchio, a frase enfatiza certo nacionalismo que separa os membros da nação húngara dos membros de outras nações dentro do mesmo território, da mesma forma que faz referência ao cristianismo, exclui membros de outras religiões⁴¹⁹. Compreende-se que apenas os primeiros são os únicos promotores da reforma constitucional, enquanto os segundos são os destinatários, e mesmo que reconhecidos em alguns momentos, estão destinados a sofrer as consequências de não fazerem parte de uma nação húngara⁴²⁰.

Em contraposição às críticas, Hörcher diz que o preâmbulo possui um gênero literário-jurídico específico a ser respeitado, e se assim não o fizer, variantes terminológicas equivocadas podem ocorrer⁴²¹. Tendo isso em conta, as primeiras ressalvas feitas pelo autor são quanto às nomenclaturas iniciais, seja a não rotulação da Lei Fundamental como uma constituição⁴²², seja a parte inicial que não deve ser confundida com um preâmbulo, mas sim

⁴¹⁵ The Fundamental Law of Hungary (2011). *Op. Cit.* Artigo R, (3).

⁴¹⁶ Fleck, Z., et al. (2011). Opinion on the Fundamental Law of Hungary. *Op. Cit.* p.7.

⁴¹⁷ The Fundamental Law of Hungary (2011). *Op. Cit.* “National Avowal”.

⁴¹⁸ Fleck, Z., et al. (2011). Opinion on the Fundamental Law of Hungary. *Op. Cit.* p.7.

⁴¹⁹ Vecchio, F. (2013). *Teorie costituzionali alla prova. La nuova Costituzione ungherese come metafora della crisi del costituzionalismo europeo.* *Op. Cit.* p.37.

⁴²⁰ *Idem.*

⁴²¹ Hörcher, F. (2012). The National Avowal. *Op. Cit.* p.73.

⁴²² Cf. nota 394.

Declaração Nacional⁴²³. Por isso, traduções mesmo que confiáveis e autorizadas devem ser conferidas com os termos na versão original (em húngaro)⁴²⁴. No tocante às críticas ao discurso nacionalista, Hörcher vai dizer que este sentimento surgiu na Hungria junto com a reforma protestante, no início do século XVI, devido ao medo de um governo estrangeiro e que, em razão de terem crescido juntos, não é de se estranhar que o nacionalismo húngaro seja articulado dentro de um contexto religioso⁴²⁵.

Desenhado esse pano de fundo histórico, Hörcher finaliza o pensamento profilático a partir da análise de duas funções do preâmbulo: como ferramenta de interpretação da constituição e como catálogo de valores básicos⁴²⁶. Como uma ferramenta interpretativa das normas da Lei Fundamental húngara, o preâmbulo deve ser usado de forma cautelosa, pois é um documento com bases políticas-ideológicas, de natureza metafórica e poética, não podendo ser utilizado como se fosse escrito em linguagem técnico-jurídica⁴²⁷. O uso deve ser feito como se fosse de um hino nacional, a partir da identidade nacional húngara, cuidadosamente, em um processo de interpretação literária⁴²⁸.

No que tange o segundo elemento, Hörcher vai dizer que o catálogo de valores básicos da Lei Fundamental húngara parte do pressuposto histórico de sofrimento da nação e, a partir disso, combinado com o conceito de dignidade humana – que é baseado em uma doutrina social católica a qual a tradição filosófica iluminista não contraria –, pode-se dizer que é a conexão entre a liberdade individual com o desejo humano de cooperação, extraindo-se os valores da fidelidade, fé e amor⁴²⁹. Estabelece-se, também, partindo desses conceitos, virtudes que englobam o Estado, tal como bem-estar, segurança, ordem, justiça e liberdade civil, o que, segundo o autor, refere-se explicitamente à democracia em detrimento dos outros regimes políticos⁴³⁰.

⁴²³ *Nemzeti hitvallás*, do húngaro, em tradução livre, significa Credo Nacional, portanto, o texto inicial da Lei Fundamental tem essa conotação religiosa, logo, não se assemelharia a um preâmbulo, por isso, quando traduzido deve ser respeitado a terminologia para que não haja equívocos.

⁴²⁴ Hörcher, F. (2012). *The National Avowal*. *Op. Cit.* p.73.

⁴²⁵ *Ibidem.* p.74, et seq.

⁴²⁶ *Ibidem.* p.92.

⁴²⁷ *Ibidem.* p.97.

⁴²⁸ *Idem.*

⁴²⁹ *Ibidem.* p.99.

⁴³⁰ *Idem.*

Assim como se diz “Changes in Hungary cannot be understood without the influence and heritage of the earlier freedom fights of the societies in the region.”⁴³¹ para a revolução constitucional de 1989 com relação às revoluções de 1956, para entender o que se passa hoje também é preciso levar em consideração as situações passadas. Colocando em análise tanto as posições que criticam o preâmbulo da Lei Fundamental de 2011 quanto os argumentos favoráveis, é nítido que há sempre uma visão histórica que deve ser respeitada, além do cuidado com a interpretação a ser seguida.

O forte nacionalismo descrito, por exemplo, não pode ser criticado sem ao menos levar em consideração o fato de que o território húngaro sempre foi um lugar ocupado por não-húngaros, mais precisamente, “Hungary was under the control of the Ottoman Empire in the sixteenth and seventeenth century, the Habsburgs in the eighteenth, nineteenth and the beginning of the twentieth century, and the Soviet Union from 1945 until the regime change in 1989.”⁴³². Portanto, o povo húngaro desenvolveu a arte da sobrevivência sob a submissão de estrangeiros em sua região, e agora que tem a soberania ao seu lado utiliza-a para finalmente manter-se no domínio do território e do povo que ali adentra. Obviamente acontecimentos históricos não legitimam os fenômenos antidemocráticos e iliberais da atualidade, mas, de certo modo, além de contextualizar, justificam o apoio popular que governos alinhados a um discurso ultranacionalista conservador obtêm por longos períodos.

3.2. O regime Orbán

Muito embora a Hungria seja um país com o sistema de governo parlamentar, o primeiro-ministro Viktor Orbán coloca-se como um protagonista e, acaba por assemelhar-se ao regime presidencialista que possui na figura do líder o poder – de governo e de Estado – concentrado. Isso se dá ao fato dele ser um líder populista. Como já mencionado, líderes populistas, independentemente se são de direita ou de esquerda, em razão de um carisma excessivo, são vistos pelo povo como um semelhante. Isto porque, o líder procura colocar-se próximo ao povo, onde pode ouvir as frustrações da massa e atendê-las, especialmente quando enfrentam a democracia liberal.

⁴³¹ Bozóki, A., & Simon, E. (2010). Hungary since 1989. In S. Ramet (Ed.). *Central and Southeast European Politics since 1989* (pp. 204-232). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511803185.014>. p.210.

⁴³² *Ibidem*. p.204.

Orbán junto com outros estudantes liberais fundaram o partido *Fidesz* no fim do período comunista, em 1988, como uma organização política jovem e independente⁴³³. Em 1998 chega ao poder como primeiro-ministro e faz um mandato relativamente equilibrado, sem que houvesse grandes críticas ao período, e entre os feitos está a aderência da Hungria à NATO e início das negociações para aderir à UE. Em 2002 perde as eleições para os socialistas, os quais permanecerão no governo por oito anos e enfrentarão turbulências devido a escândalos de corrupção, crise moral, crise financeira frente ao FMI e, especialmente, a crise econômica de 2008 que abalou fortemente a Hungria. Navegando nestes pontos fracos, o *Fidesz*, alinhado ao partido KDNP, liderado por Orbán, vence as eleições de 2010 e, com a vantagem da lei eleitoral húngara, ocupa dois terços dos assentos parlamentares, esmagando a oposição.

A partir de um cenário econômico destruído, o país com dívida pública, e um povo descrente do sistema capitalista implementado, Orbán assume o governo em 2010 com um discurso revolucionário, que pretende romper com a ordem anteriormente institucionalizada. É nesse momento que a Hungria, dentro do cenário da UE, se torna o primeiro país-membro a ter uma administração claramente populista que começa a distanciar-se da democracia liberal⁴³⁴. Para consolidar as promessas eleitoras foi necessário realizar grandes reformas, a constitucional, sobretudo, foi a mais importante e que impulsionou as demais, mas no âmbito social e tributário ocorreram mudanças que sustentaram o governo por, pelo menos, mais uma reeleição (2014).

Desde a democratização, a partir de 1989, a Hungria tem um histórico de políticas sociais generosas, e mesmo antes da Segunda Guerra Mundial já existiam seguro doença, pensão por velhice e invalidez⁴³⁵. No entanto, em 2010, o cenário social estava desgastado e era necessário o alterar. As mudanças foram, principalmente, na promoção das “famílias trabalhadoras”, isto é, as famílias numerosas de média e alta renda, principais eleitores de

⁴³³ Bozóki, A. (2021). Viktor Orbán and János Kádár A post-Communist and a Communist autocrat in Hungary: A comparative analysis (Kádár: 1912–1989; Orbán: born 1963). In K. Larres (Ed.). *Dictators and Autocrats – Securing Power across Global Politics* (pp. 346-366). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003100508-24>. p.351.

⁴³⁴ Bartha, A., Boda, Z., & Szikra, D. (2020). When Populist Leaders Govern: Conceptualising Populism in Policy Making. *Politics and Governance*, 8(3), 71-81. <https://doi.org/10.17645/pag.v8i3.2922>. p.75.

⁴³⁵ Szikra, D. (2018). Welfare for the wealthy: The social policy of the Orbán-regime, 2010–2017. *Friedrich Ebert Stiftung*. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/budapest/14209.pdf>. p.3.

Orbán na época⁴³⁶. Um exemplo é a introdução do imposto de renda da pessoa física, que passou a incidir no salário-mínimo, antes isento, com a alíquota de 16%⁴³⁷. A mesma alíquota passou a ser aplicada às faixas de renda mais alta também, isto é, alterou-se de 38% para 16%, beneficiando substancialmente o salário líquido dos mais ricos⁴³⁸.

No tocante à previdência, Orbán no intuito de atender os critérios macroeconômicos exigidos pela UE, e ao mesmo tempo pagar a dívida externa herdada do governo anterior, recorreu aos recursos do fundo de pensões privadas acumuladas desde 1997 para equilibrar o orçamento⁴³⁹. Segundo Dorottya Szikra, o modo como foi feita essa política é tida como “não ortodoxa” e representa claramente ensaios de uma democracia iliberal posteriormente concretizada⁴⁴⁰. Outros fatores importantes da reforma previdenciária são: a redução do subsídio desemprego de nove para três meses, a exclusão da pensão por invalidez e aposentadoria antecipada de mulheres com 40 anos de contribuição. Os beneficiários do auxílio por invalidez foram encaminhados para a assistência social e redirecionados para obras públicas, as quais tinham condições de elegibilidade rígidas⁴⁴¹. As mulheres foram discriminadas para ficarem em casa e estimularem os filhos a terem netos e elas cuidarem, aumentando, assim, a taxa de natalidade⁴⁴². Orbán tem especial atenção às famílias, por isso, benefícios fiscais para famílias grandes são facilmente concedidos, enquanto os menores, com um ou dois filhos, são pouco favorecidas.

Se por um lado a vitória eleitoral de 2014 e 2018 deve, em parte, às políticas redistributivas, pois as reformas sociais ajudaram o governo a recuperar economicamente, aumentar os rendimentos e criar empregos, por outro aumentou drasticamente a desigualdade social⁴⁴³. Em um primeiro plano, as medidas de reforma previdenciária tinham

⁴³⁶ Bartha, A., Boda, Z., & Szikra, D. (2020). When Populist Leaders Govern: Conceptualising Populism in Policy Making. *Op. Cit.* p.75; Szikra, D. (2018). Welfare for the wealthy: The social policy of the Orbán-regime, 2010–2017. *Op. Cit.* p.8.

⁴³⁷ Szikra, D. (2018). Welfare for the wealthy: The social policy of the Orbán-regime, 2010–2017. *Op. Cit.* p.9.

⁴³⁸ *Idem.*

⁴³⁹ Em 1996 a Hungria adotou um sistema híbrido de pensões que consistia na privatização parcial do sistema previdenciário, isto é, um pilar financiado pela esfera pública e outro pela esfera privada. – *Ibidem.* p.5.

⁴⁴⁰ *Ibidem.* p.8.

⁴⁴¹ *Ibidem.* p.7.

⁴⁴² Bartha, A., Boda, Z., & Szikra, D. (2020). When Populist Leaders Govern: Conceptualising Populism in Policy Making. *Op. Cit.* p.75.

⁴⁴³ Ádám, Z. (2019). *Explaining Orbán: A political transaction cost theory of authoritarian populism*. Problems of Post-Communism. <https://doi.org/10.1080/10758216.2019.1643249>. p.397.; Bartha, A., Boda, Z., & Szikra, D. (2020). When Populist Leaders Govern: Conceptualising Populism in Policy Making. *Op. Cit.* p.76.; Zsolt Enyedi (2016) Paternalist populism and illiberal elitism in Central Europe, *Journal of Political Ideologies*, 21(1), 9-25, <https://doi.org/10.1080/13569317.2016.1105402>. p.15.

como principal intuito a alteração do cenário no sentido de substituir os dependentes de benefícios sociais por trabalhadores, pois estes eram um problema para a economia húngara e representavam a grande parte dos apoiadores do governo anterior⁴⁴⁴. Contudo, conjuntamente com a reforma tributária que implementou o imposto de renda fixo e diminuiu a alíquota das famílias de média e alta renda, as medidas implementadas ocasionaram uma realocação de recursos dos mais pobres para os mais ricos da sociedade⁴⁴⁵. Como resultado, tem-se um desequilíbrio social, criado a partir de pobres à margem, como se fossem pessoas que não querem ou não gostam de trabalhar, especialmente se integrantes da comunidade cigana⁴⁴⁶. E do outro lado encontra-se, nas palavras de Zsolt Enyedi, a elite social criada pelas desigualdades sociais, que se opõe aos padrões do populismo⁴⁴⁷.

Segundo o autor, o populismo exercido pelo *Fidesz* é um populismo diferente, que não se encaixa perfeitamente nos padrões de populismo traçados⁴⁴⁸. O partido atua com uma preferência elitista em várias áreas temáticas, que juntamente com o elemento do controle elevado do papel do Estado nas relações sociais caracteriza um tipo de populismo paternalista⁴⁴⁹. Consonantemente, entende-se que o *Fidesz* é sim o populismo dentro dos padrões “normais”, isto porque, o antielitismo traçado pela ideologia populista não se refere à classe burguesa especificamente, bem como o povo não é, necessariamente, a classe operária. Ambos podem ser interpretados em sentido literal ou metafórico, a depender do caso concreto que está a se analisar. No caso da Hungria, por exemplo, as elites corruptas enfrentadas pelo regime Orbán são, principalmente, os “burocratas de Bruxelas”, George Soros, a esquerda a nível nacional e internacional, a mídia internacional, e, mais recentemente, o presidente da Ucrânia⁴⁵⁰, que integram o discurso antielitista do primeiro-ministro. Já o povo é caracterizado frequentemente pela expressão “nação húngara”. O que exclui aqueles que não se sentem representados ou que não completam os critérios conservadores do governo, tal como questões que envolvem religião, gênero e família e

⁴⁴⁴ Zsolt Enyedi (2016) Paternalist populism and illiberal elitism in Central Europe. *Op. Cit.* p.15.

⁴⁴⁵ Ádám, Z. (2019). *Explaining Orbán: A political transaction cost theory of authoritarian populism.* *Op. Cit.* p.397.

⁴⁴⁶ Inglot, T., Szikra, D., & Raț, C. (2014). Reforming Post-Communist Welfare States. *Problems of Post-Communist Welfare States*, 59(6), 27-49. <https://doi.org/10.2753/PPC1075-8216590603>. p.39.

⁴⁴⁷ Zsolt Enyedi (2016) Paternalist populism and illiberal elitism in Central Europe. *Op. Cit.* p.15.

⁴⁴⁸ *Ibidem.* p.10.

⁴⁴⁹ *Idem.*

⁴⁵⁰ Tait, R. & Garamvolgyi, F. (3 de abril de 2022). *Viktor Orbán wins fourth consecutive term as Hungary's prime minister.* The Guardian. <https://www.theguardian.com/world/2022/apr/03/viktor-orban-expected-to-win-big-majority-in-hungarian-general-election>.

imigração, elementos populistas estes que estão abertamente descritos no preâmbulo da Lei Fundamental.

Para a primeira reeleição em 2014, sobretudo, as reformas e, conseqüentemente, a ressuscitação financeira do Estado húngaro foram os pontos-chaves que garantiram a maioria do eleitorado e a vitória de Orbán⁴⁵¹. Já para o mandato de 2014 até 2018 a questão da migração enfrentada pela Europa e a atuação do primeiro-ministro perante a crise migratória foram decisivos para a política húngara⁴⁵². Optando por um discurso anti-imigração, que alinha à ideologia populista ultranacionalista do governo, o *Fidesz* regulamentou a matéria no Parlamento tornando o requerimento de asilo e a atribuição do estatuto de refugiado praticamente impossíveis. Outras medidas também foram tomadas na tentativa de conter a imigração ilegal, tal como a construção de um muro na fronteira com a Sérvia, criando uma zona de trânsito denominada de *Röszke*, onde ocorreram diversas violações de direitos humanos analisadas pelo TEDH⁴⁵³.

No entanto, apenas medidas administrativas eram insuficientes. Para alcançar o apoio necessário é preciso recorrer ao povo, por isso, o controle da opinião popular, baseado no monopólio das mídias, principalmente utilizando campanhas massivas de propaganda, foi um dos motivos pelo qual o governo obteve sucesso no discurso professado⁴⁵⁴. Reflete-se na população, então, a ideologia cravejada pelo governo populista, antipluralista e antielitista, as quais são baseadas na retórica de que imigrantes representam uma ameaça à nação, além de que se deve “proteger a Hungria e a Europa da invasão muçulmana” e “manter uma Europa cristã”. Com isso, a nação húngara é reiterada como o povo a quem é direcionado o discurso populista e à elite corrupta somam-se como inimigos, além dos burocratas de Bruxelas, e outros, os refugiados e imigrantes. Mesmo passando o período crítico da crise migratória, a retórica xenofóbica continua e é frequentemente utilizada como

⁴⁵¹ Vale destacar que, neste momento, já havia sido alterada a lei eleitoral, bem como a Lei Fundamental já estava em vigor desde 2012, logo, o campo do jogo eleitoral já se inclinava a favor de Viktor Orbán e dificultava a oposição.

⁴⁵² Bíró-Nagy, Á. (2022). Orbán's political jackpot: migration and the Hungarian electorate. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48(2), 405-424, <https://doi.org/10.1080/1369183X.2020.1853905>. p.405.

⁴⁵³ Cf. Ilias and Ahmed v. Hungary. Application no. 47287/15 (European Court Of Human Rights, 21 de novembro de 2019). <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-198760>.

⁴⁵⁴ Krekó, P., Hunyadi, B., & Szicherle, P. (2019). *Anti-Muslim Populism in Hungary: From the Margins to the Mainstream* (The One Percent Problem: Muslims in the West and the Rise of the New Populists). Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/research/anti-muslim-populism-in-hungary-from-the-margins-to-the-mainstream/>.

mecanismo de interpretação nacionalista do cristianismo para rejeitar a democracia liberal imposta pela UE⁴⁵⁵.

Depois de superada a crise migratória, Orbán dedica os próximos anos de governo para atacar questões claramente democráticas liberais, tal como a liberdade de imprensa, a liberdade acadêmica, conceito de família e direitos LGBTQIA+, educação sexual nas escolas, e outros temas que demonstram a inclinação ultranacionalista conservadora do governo. A pandemia do coronavírus em 2020 chega à Hungria e é utilizada por Orbán para fortalecer o viés iliberal do regime. Governando por meio de reiterados estados de emergência, o primeiro-ministro utiliza o mecanismo para aumentar seu poder e, assim, introduzir medidas de segurança extraordinária. Em maio de 2022, findo o prazo de renovação do estado de emergência, Orbán decreta novo período extraordinário fundamentado na invasão da Rússia na Ucrânia. O estado de emergência decretado em razão da pandemia do coronavírus iria expirar no final de maio, mas antes disto ocorrer, o líder antecipou-se e emendou a Lei Fundamental⁴⁵⁶ a fim de garantir a legitimidade do ato a ser realizado. Dessa forma, a Hungria vive sob um estado de emergência permanente, ou seja, o que normalmente deveria ser transitório, está há mais de dois anos.

3.3. Reflexos de constitucionalismo populista e formação de uma democracia iliberal

Dentro de todos os acontecimentos citados no tópico anterior, e durante toda a escrita do texto, há um elemento comum: a clara intenção do *Fidesz* em tornar a Hungria uma democracia não liberal. Obviamente que em 2010 não havia um modelo iliberal perfeitamente desenhado, no entanto, é possível visualizar traços autoritários que refletem a atualidade, tal como a redação e aprovação praticamente unilateral da Lei Fundamental de 2011 pelo partido de Orbán⁴⁵⁷. Com o passar dos anos e, conseqüentemente, com as posteriores emendas constitucionais, o país moldou-se ao regime híbrido. Destaca-se, inclusive que uma das maiores representações do início de um Estado iliberal foi a quarta

⁴⁵⁵ Bozóki, A. (2021). Viktor Orbán and János Kádár A post-Communist and a Communist autocrat in Hungary: A comparative analysis (Kádár: 1912–1989; Orbán: born 1963). *Op. Cit.* p.360.

⁴⁵⁶ Cf. 2022. évi III. Törvény. a katasztrófavédelemlről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény módosításáról. (2022). <https://njt.hu/jogszabaly/2022-3-00-00>.

⁴⁵⁷ Bozóki, A. (2021). Viktor Orbán and János Kádár A post-Communist and a Communist autocrat in Hungary: A comparative analysis (Kádár: 1912–1989; Orbán: born 1963). *Op. Cit.* p.358.

emenda constitucional realizada em 2013⁴⁵⁸, permitindo que a Corte Constitucional revogasse todas as decisões tomadas antes de 2010⁴⁵⁹. Se depois da alteração da Lei Fundamental restava algum vestígio da antiga ordem institucional, a quarta emenda constitucional representou, entre outras coisas, a ruptura total, demonstrando um dos maiores feitos do constitucionalismo populista na Hungria. No entanto, o simples fato de mudanças constitucionais terem sido implementadas sob a vigência de um governo populista, não podem ser consideradas como constitucionalismo populista se não demonstrarem características efetivamente diferentes das ocorridas em governos autoritários⁴⁶⁰.

Tendo isso em consideração, Zoltán Szente vai dizer que o constitucionalismo populista implementado na Hungria tem critérios primários e secundários⁴⁶¹. Os primários são os mais “clássicos” ou, até por assim dizer, “objetivos”, que são associados ao populismo de forma conceitual, por exemplo, a soberania popular e a democracia direta são fatores que nortearão o constitucionalismo populista em contraposição à democracia representativa, bem como a luta antielitista e a fala antipluralistas⁴⁶². Já como critérios secundários, Szente elenca valores subjetivos, que partem de uma premissa da análise do caso concreto, pois merecem atenção especial em razão do significado histórico e constitucional que contêm⁴⁶³. Neste momento destaca-se especial atenção à Hungria, pois é justamente aqui que o trabalho se distinguirá dos demais realizados no mesmo sentido. Além das críticas ao governo produzidas em massa, não há, proporcionalmente, trabalhos científicos que considerem o bloco de critérios secundários como caracterizador de um populismo específico exercido na Hungria. E é com esse intuito que se passa a dar destaque às características.

A identidade constitucional⁴⁶⁴ é uma característica utilizada com ênfase para defender os valores de uma identidade da comunidade por meio da mudança constitucional, exemplo é o forte nacionalismo e o cristianismo presentes como apoiadores de claros

⁴⁵⁸ Cf. The Fundamental Law of Hungary (2011). *Op. Cit.* “Closing and Miscellaneous Provisions”.

⁴⁵⁹ Bozóki, A. (2021). Viktor Orbán and János Kádár A post-Communist and a Communist autocrat in Hungary: A comparative analysis (Kádár: 1912–1989; Orbán: born 1963). *Op. Cit.* p.358.

⁴⁶⁰ Szente, Z. (2022). A populista alkotmányosság mítosza Magyarországon és Lengyelországban. Populista vagy tekintélyelvű alkotmányosság? *Közjogi Szemle.* 11-26. https://orac.hu/Szente_Zoltan_A_populista_alkotmanyosság_mitosza_Magyarországon_es_Lengyelországban

⁴⁶¹ *Idem.*

⁴⁶² *Idem.*

⁴⁶³ *Idem.*

⁴⁶⁴ The Fundamental Law of Hungary (2011). *Op. Cit.* Artigo R, (4).

objetivos autoritários⁴⁶⁵. A utilização desses conceitos simboliza a identidade por um lado, mas, por outro, excluem quem assim não se identifica. Por exemplo, a Lei Fundamental protege o direito à liberdade de crença, mas, atualmente, na prática pública, o conceito de nação inclui tanto a etnia húngara quanto a comunidade cristã⁴⁶⁶. Quem não se inserir nestes dois elementos, sente-se excluído da nação húngara⁴⁶⁷.

Importante ressaltar que até 2016 não havia a construção de um conceito de identidade constitucional na jurisprudência, no entanto, em decisão proferida neste mesmo ano⁴⁶⁸, a Corte Constitucional húngara afirmou que iria determinar o conceito de identidade constitucional caso a caso, com base em toda Lei Fundamental e disposições, observando a finalidade da mesma, o preâmbulo e as conquistas da constituição histórica⁴⁶⁹. Igualmente, não havia proteção explícita à identidade constitucional na Lei Fundamental, por isso, por meio da sétima emenda constitucional de 2017, foi introduzido ao artigo Q, o item 4⁴⁷⁰. Como exemplo, pode-se visualizar a presença do discurso da identidade constitucional, principalmente, quando há ataques xenofóbicos às minorias populacionais, tal como, ciganos, muçulmanos, imigrantes e refugiados.

A gestão em crises também é um elemento que legitima um governo populista, pois, devido aos acontecimentos externos que ameaçam o país, utiliza-se de mecanismos constitucionais para romper as barreiras legais ao exercício do poder⁴⁷¹. Ao mesmo tempo, este critério subjetivo pode ser inserido em um contexto de instrumentalização, isto é, aproveita-se de momentos de crise para utilizar os mecanismos constitucionais como instrumentos para alcançar a finalidade ideológica almejada. A questão da instrumentalização do direito será tratada posteriormente, mas, à título de exemplo, cita-se a decretação do estado de emergência pelo primeiro-ministro húngaro, no dia 24 de maio de

⁴⁶⁵ Szente, Z. (2022). A populista alkotmányosság mítosza Magyarországon és Lengyelországban. Populista vagy tekintélyelvű alkotmányosság? *Op. Cit.*

⁴⁶⁶ Halmai, G. (2019). Populism, authoritarianism and constitutionalism. *German Law Journal*, 20(3), 296-313. <https://doi.org/10.1017/glj.2019.23>. p.310.

⁴⁶⁷ *Idem.*

⁴⁶⁸ AB on the Interpretation of Article E, (2) of the Fundamental Law. Decision 22/2016. (XII. 5.). (Constitutional Court, 31 de novembro de 2016). <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1361AFA3CEA26B84C1257F10005DD958?OpenDocument&english>.

⁴⁶⁹ Szente, Z. (2022). Constitutional Changes in Populist Times. *Review of Central and East European Law*, 47(1), 12-36. <https://doi.org/10.1163/15730352-47010001>. p.18.

⁴⁷⁰ Cf. The Fundamental Law of Hungary (2011). *Op. Cit.* Artigo Q, (4).

⁴⁷¹ Szente, Z. (2022). A populista alkotmányosság mítosza Magyarországon és Lengyelországban. Populista vagy tekintélyelvű alkotmányosság? *Op. Cit.*

2022⁴⁷², em razão das consequências da guerra na Ucrânia, demonstrando claro aproveitamento do dispositivo constitucional de exceção para acumular mais poderes e governar de forma menos limitada, isto é, iliberal.

O empréstimo legal abusivo⁴⁷³ ou empréstimo constitucional abusivo⁴⁷⁴, é também um elemento utilizado para legitimar atuações do poder populista, e consiste no fato de estabelecerem formalmente uma constituição com aspectos de democracia liberal, mas, na prática, apresentarem efeitos diversos, e quando contestados, justificam-se por meio dos dispositivos “emprestados” abusivamente⁴⁷⁵. Ou, como David Landau e Rosalind Dixon melhor contextualizam: “abusive constitutional borrowing involves the use of designs, concepts, and principles taken from core aspects of liberal democratic constitutionalism, but which are turned into attacks on the minimum core of electoral democracy.”⁴⁷⁶. É por meio destes empréstimos abusivos das democracias liberais, por exemplo, que a Hungria tem conseguido se manter dentro da UE o que, conseqüentemente, impede que o regime Orbán se torne totalmente autoritário⁴⁷⁷.

O nativismo apresenta-se como uma característica subjetiva do constitucionalismo populista e, conseqüentemente, origina sentimentos conexos, tal como a impaciência e a discriminação contra certas minorias, especialmente os imigrantes, comunidade LGBTQIA+, e certas religiões diversas do cristianismo⁴⁷⁸. Esse nativismo vai se ligar à primeira característica citada, pois ao construir uma identidade constitucional, cria-se padrões expectáveis. Com isso, quem não se insere nos contextos descritos na Lei Fundamental, cumulados com as práticas públicas de discriminação, não pertencem ao povo, por isso acabam por serem alvos de restrições de certos direitos fundamentais, tal como a liberdade de expressão, direito de constituir família, direito de igualdade, e outros.

⁴⁷² Cf. 2022. évi III. Törvény. a katasztrófavédelemlről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény módosításáról. (2022). *Op. Cit.*

⁴⁷³ Szente, Z. (2022). A populista alkotmányosság mítosza Magyarországon és Lengyelországban. Populista vagy tekintélyelvű alkotmányosság? *Op. Cit.*

⁴⁷⁴ Dixon, R., & Landau, D. (2021). *Abusive Constitutional Borrowing: Legal globalization and the subversion of liberal democracy. Op. Cit.* p.36.

⁴⁷⁵ Szente, Z. (2022). A populista alkotmányosság mítosza Magyarországon és Lengyelországban. Populista vagy tekintélyelvű alkotmányosság? *Op. Cit.*

⁴⁷⁶ Dixon, R., & Landau, D. (2021). *Abusive Constitutional Borrowing: Legal globalization and the subversion of liberal democracy. Op. Cit.* p.36.

⁴⁷⁷ Bozóki, A. (2021). Viktor Orbán and János Kádár A post-Communist and a Communist autocrat in Hungary: A comparative analysis (Kádár: 1912–1989; Orbán: born 1963). *Op. Cit.* p.360.

⁴⁷⁸ Szente, Z. (2022). A populista alkotmányosság mítosza Magyarországon és Lengyelországban. Populista vagy tekintélyelvű alkotmányosság? *Op. Cit.*

Nesta questão destaca-se a atuação da Comissão Europeia, a qual tem enfrentado a Hungria no âmbito do TJUE a fim de obter efetividade nos acórdãos proferidos pelo Tribunal. Isto porque, muito embora a Comissão tenha atuado frente às violações desde o início da crise migratória, a Hungria, devidamente condenada, rejeita o cumprimento das decisões. A última ação⁴⁷⁹, com decisão em novembro de 2021, questionou a criação de critérios adicionais pela Hungria para pedidos de asilo e, também, a criminalização de pedidos de asilo que não cumpram os requisitos legais húngaros. A partir desse exemplo, pode-se perceber o forte nativismo existente, capaz de isolar pessoas em situação de vulnerabilidade (refugiado) com base, principalmente, na etnia e religião. É neste momento de restrições a direitos fundamentais, principalmente, que se pode constatar a mais forte justificativa para rotular o Estado húngaro como uma democracia iliberal⁴⁸⁰.

O clientelismo, encontrado em alguns sistemas sociais, também pode ser característico aos governos populistas⁴⁸¹. Isso porque, para alcançar o controle do Estado – uma das principais ambições populistas – é necessário preencher as instituições com pessoas politicamente confiáveis, por isso, utilizam-se de recursos constitucionais e legais para tal mecanismo. Como fundamento dessa técnica defendem que “apenas alguns devem desfrutar da total proteção das leis; aqueles que não pertencem ao povo ou, ainda mais, que possam ser suspeitos de trabalhar ativamente contra o povo devem ser tratados severamente.”⁴⁸². Exemplo disso é a redução da idade de aposentadoria dos juízes de 70 para 62 anos, causando um déficit de mais de 300 magistrados, os quais foram substituídos por membros alinhados ao governo, além da alteração das regras de nomeação de juízes para a Suprema Corte (*Kúria*), fazendo com que apenas membros simpáticos ao governo a integrassem.

Justamente por serem subjetivos, pode-se elencar mais do que cinco critérios, entretanto, os acima destacados, em conjunto com os critérios objetivos, classificam cuidadosamente o constitucionalismo populista, ou melhor, segundo Paul Blokker, o “projeto constitucional”⁴⁸³ implementado e utilizado pelos populistas modernos para

⁴⁷⁹ Comissão Europeia v. Hungria. Processo C-821/19 (Tribunal de Justiça da União Europeia, 16 de novembro de 2021). <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=249322&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1162396>.

⁴⁸⁰ *Idem*.

⁴⁸¹ Szente, Z. (2022). A populista alkotmányosság mítosza Magyarországon és Lengyelországban. Populista vagy tekintélyelvű alkotmányosság? *Op. Cit.*

⁴⁸² Müller, J. W. (2017). *O que é o populismo?* *Op. Cit.* p.60.

⁴⁸³ Blokker, P. (2019). Populism as a constitutional project. *International Journal of Constitutional Law*, 17(2), 536–553. <https://doi.org/10.1093/icon/moz028>.

alcançarem seus fins não liberais. O novo desenho constitucional, em termos de populismo moderno, é necessário porque o conceito de sociedade cosmopolita e as regras liberais que a rege são incompatíveis com os valores da ideologia. Especial ênfase é dada ao populismo de direita do regime Orbán, o qual realça uma separação cultural: a identidade nacional, étnica e religiosa do povo contra grupos externos que representam ameaças à vontade popular⁴⁸⁴.

O populismo vai defender valores de continuação cultural, em contraposição, sociedades cosmopolitas vão defender ideias cosmopolitas, sublinhando a abertura de fronteiras, a livre circulação de pessoas, o compartilhamento de valores culturais, diversidade de pessoas e estilos de vida, formando sociedades abertas que combinadas com valores liberais desafiam a lógica autoritária da ideologia populista⁴⁸⁵. Nesse sentido, o populismo se opõe ao constitucionalismo liberal⁴⁸⁶, pois sociedades abertas que são compostas por valores liberais desafiam a lógica autoritária do populismo, isto é, sistema de freios e contrapesos, proteção das minorias, participação nas eleições e filiação dos partidos políticos, tolerância da diversidade social, intelectual e política, pluralismo, além de igualdade de gênero e minorias, identidade de gênero e direitos LGBTQIA+, proteção ambiental e valores seculares em detrimentos dos religiosos⁴⁸⁷. Por isso, Estados que pretendem seguir uma ordem claramente iliberal, baseado em uma governança populista, utilizam-se do constitucionalismo próprio da ideologia para alcançar a finalidade almejada.

Muito embora não seja uma característica abertamente reconhecida pela ideologia populista, na prática, a instrumentalização do direito, especialmente do direito constitucional é outra característica que também pode ser atribuída ao constitucionalismo populista da Hungria, pois é um dos meios utilizados para afirmar os valores ideológicos tencionados⁴⁸⁸. A abordagem populista prática com relação à política constitucional é instrumentalista,

⁴⁸⁴ Demuro, G. (2021). Between Law and Revolution: Is Populism Constitutional? In M. Belov (Ed.). *Populist Constitutionalism and Illiberal Democracies: Between Constitutional Imagination, Normative Entrenchment and Political Reality* (pp. 117-128). Intersentia. <https://doi.org/10.1017/9781839701399.007>. p.118.

⁴⁸⁵ Inglehart, R., & Norris, P. (2016). *Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash*. HKS Faculty Research Working Paper Series RWP16-026, Harvard Kennedy School. <https://www.hks.harvard.edu/publications/trump-brexit-and-rise-of-populism-economic-have-nots-and-cultural-backlash#citation>. p.7.

⁴⁸⁶ Demuro, G. (2021). Between Law and Revolution: Is Populism Constitutional? *Op. Cit.* p.126.

⁴⁸⁷ Inglehart, R., & Norris, P. (2016). *Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash*. *Op. Cit.* p.7 e 8.

⁴⁸⁸ Szente, Z. (2021). Populism and populist constitutionalism. In F. Gárdos-Orosz, Z. Szente (Eds.). *Populist Challenges to Constitutional Interpretation in Europe and Beyond* (pp. 3-28). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003148944-2>. p.25.

porque enfatiza a visão do direito, especialmente o público, como um instrumento para a realização de fins superiores à vontade da maioria⁴⁸⁹. Contrariamente está a ideia do direito como força independente na política democrática e como um meio de participação e emancipação⁴⁹⁰. Como resultado, tem-se o envolvimento frequente, obscuro e empoderado do Poder Executivo nas mudanças constitucionais, muitas vezes justificando o fato na reivindicação da lei para a maioria⁴⁹¹.

Na esfera do direito constitucional é onde se observam as alterações mais efetivas e duradouras. Apoiados na oportunidade de realizar a substituição do texto constitucional e, posteriormente, continuar emendando a constituição – como a Hungria –, os populistas criam um cenário em que as mudanças constitucionais convergem em um motor de transformação, o qual trabalha no intuito de mudar radicalmente o sistema político e consolidar indefinidamente o poder governamental⁴⁹². Nesta percepção, Jan-Werner Müller vai dizer que “as constituições populistas são desenhadas para limitar o poder dos não populistas mesmo quando estes últimos não estejam no governo.”⁴⁹³. Isto é, as mudanças implementadas pelo constitucionalismo populista vincularam, inclusive, os partidos de oposição no sentido de que, se estes vencerem as eleições, “sob o novo regime, os autores da constituição mantêm o mesmo poder mesmo no caso de perderem eleições.”⁴⁹⁴.

Sendo assim, a partir de constitucionalismo populista bem estruturado capaz de produzir efeitos até mesmo sob liderança não populista, é possível observar o objetivo principal do regime Orbán sendo cumprido: a Hungria é uma democracia iliberal. No entanto, deve-se tomar cuidado com o alinhamento a ser seguido para que os pressupostos iniciais não se percam e o termo democracia iliberal passe a ser utilizado em vão. Isto porque, muito embora as mudanças ocorridas na Hungria pós 2010 demonstrem uma ruptura absoluta com a democracia, o termo “democracia iliberal” é utilizado por líderes, como Orbán, para reivindicar que seu país ainda é uma democracia, apenas não é liberal⁴⁹⁵. Porém, conforme exposto no Capítulo 1, tal reivindicação utilizada é contrária ao defendido neste trabalho, uma vez que democracia iliberal não é um regime democrático, mas sim um regime

⁴⁸⁹ Blokker, P. (2019). Populism as a constitutional project. *Op. Cit.* p.552.

⁴⁹⁰ *Idem.*

⁴⁹¹ *Idem.*

⁴⁹² Szente, Z. (2021). Populism and populist constitutionalism. *Op. Cit.* p.25.

⁴⁹³ Müller, J. W. (2017). *O que é o populismo?* *Op. Cit.* p.79.

⁴⁹⁴ *Ibidem.* p.77.

⁴⁹⁵ *Ibidem.* p.63.

político próprio: híbrido. Da mesma forma, deve-se tomar cuidado com autores que tratam a Hungria como um regime autoritário. Apesar do autoritarismo estar doutrinariamente mais amadurecido do que os regimes híbridos, reconhecê-lo acarreta consequências internacionais demasiadamente altas⁴⁹⁶, por exemplo o corte total com a UE e todo apoio material do bloco econômico. Por isso, desde o início, defende-se a existência de um regime próprio na Hungria, o qual não é transitório, e que foi implantado por meios constitucionais devido à liderança populista conservadora eleita democraticamente em 2010.

⁴⁹⁶ *Idem.*

CONCLUSÃO

O estereótipo ideal de democracia liberal pregado nos anos 1990 não existe mais. O século XXI tem mostrado, desde o início, que este regime político possui sérios defeitos ou, como alguns estudiosos preferem articular, a variante iliberal da democracia escancarou os erros da democracia liberal. Ocorre que, líderes políticos, munidos do interesse autoritário e percebendo que os mecanismos de tomada de poder de antigamente já não funcionam mais, veem nas fragilidades da democracia liberal a oportunidade de inverter a ordem institucional e consolidar o poder.

Ocorre que, hoje em dia, a voz popular está muito mais valorizada do que antes, seja em razão do advento da internet e do alcance que as redes sociais podem chegar, seja pela própria participação democrática. Tendo isso em consideração, pretensos líderes autoritários utilizam-se da ideologia populista como mecanismo para chegar ao poder. Uma vez no poder, para alcançar os propósitos, é necessário dilacerar o Estado democrático liberal, pois os pilares que o sustenta são incoerentes com os pressupostos da ideologia. Um dos mecanismos mais eficazes encontrados por estes líderes autoritários foi o constitucionalismo.

Percebendo que a partir da elaboração de uma constituição personalizada aos ideais populistas, líderes populistas poderiam governar de forma “legítima”, os mesmos chegam a duas finalidades. Uma é a aproximação e, até mesmo, a estabilização do Estado em um regime híbrido. A outra é a concretização das transformações no tempo, amarrando e impedindo que, na eventualidade da oposição vencer, estes consigam governar livremente. Isto porque, mudanças constitucionais são desenhadas para durarem no tempo e não para acompanhar alterações de governos.

Assumi-se, portanto, como objetivo deste trabalho a análise destas mudanças constitucionais ocorridas em democracias lideradas por populistas. No entanto, antes de abordar o conteúdo propriamente dito, foi necessário traçar breves conceitos introdutórios. A partir da ideia de terror psicológico e do conceito de massas em Hannah Arendt, diferenciou-se o totalitarismo do autoritarismo, sendo a teoria da autora trabalhada com outros autores, mas sempre retomando Arendt como base para o estudo.

No âmbito do populismo, a abordagem procurou trazer os conceitos que formariam a base para o estudo do que viria posteriormente. Pois, tendo em vista as imensas variedades

que a ideologia pode se flexibilizar, reconhece-se a incapacidade de abordar todas neste trabalho. No campo da democracia iliberal, dedicou-se em um primeiro momento aos elementos constitutivos do regime político, para depois, abordá-lo efetivamente. Com o intuito de já traçar pressupostos para o caso concreto, trabalhou-se exemplos húngaros para que a visualização já fosse possível.

Em um segundo momento, traz-se a problemática das mudanças constitucionais em sede de um governo populista. Para isso, parte-se dos referenciais teóricos de David Landau e Mark Tushnet, os quais trazem teorias que descrevem o cenário de mudanças e os eventuais motivos. No entanto, apenas com a efetiva contextualização para o constitucionalismo populista é possível visualizar o que se pretende: a constituição escrita sob um governo populista. Com essa análise foi possível encontrar, baseado em David Landau, três principais funções das novas constituições: romper com a ordem institucional anterior, crítica à ordem constitucional anterior e consolidar o poder nas mãos dos líderes.

Tendo em campo todos os elementos necessários, passa-se à análise do caso concreto. Em um momento inicial, imprescindível foi a contextualização histórica, dada à peculiaridade da região húngara e a sua relação com as invasões estrangeiras nos séculos passados. Depois, analisou-se a nova Lei Fundamental, com enfoque no preâmbulo, o qual produz elementos essencialmente político-ideológicos, que requerem uma interpretação cautelosa. No regime Orbán observou-se as reformas implementadas, bem como as medidas adotadas durante os governos, no intuito de entender a motivação das reeleições, bem como o *animus* pela variante iliberal da democracia. Ao final, refletiu-se a respeito das mudanças realizadas, especialmente sob a ótica do constitucionalismo populista, e o que elas representam para a atual democracia iliberal implementada na Hungria pós 2010.

Desde o início reconheceu-se que não seria possível exaurir o tema. No entanto, procurou-se assumir o posicionamento científico e, a partir disso, desenhar elementos essenciais à abordagem do caso concreto da Hungria. Após a escrita, pode-se responder algumas questões, mas confirma-se a afirmação inicial. Além disso, surgiram muitas outras dúvidas que requerem a continuidade do trabalho a nível elevado de investigação. Percebe-se, portanto, que a temática é extremamente atual, mas suplica por estudos profundos e extensos, principalmente, porque envolve várias áreas do conhecimento, além do direito constitucional e, devido a fungibilidade dos fenômenos envolvidos, é necessário sempre reestruturar a investigação e adaptá-la ao caso concreto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ádám, Z. (2019). *Explaining Orbán: A political transaction cost theory of authoritarian populism*. Problems of Post-Communism. <https://doi.org/10.1080/10758216.2019.1643249>.

Altinörs, G. & Akçay, Ü. (22 de fevereiro de 2022). *The authoritarian consolidation attempt in Turkey*. The Loop ECPR's Political Science Blog. <https://theloop.ecpr.eu/the-authoritarian-consolidation-attempt-in-turkey/>.

Alviar García, H. (2019). Neoliberalism as a form of authoritarian constitutionalism. In H. Alviar García & G. Frankenberg (Eds.). *Authoritarian Constitutionalism* (pp. 37-56). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781788117852.00007>.

Arditi, B. (2005). Populism as an Internal Periphery of Democratic Politics. In F. Panizza (Ed.). *Populism and the Mirror of Democracy* (pp. 72-98). Verso.

Arendt, H. (2018). *As origens do totalitarismo* (Roberto Raposo, Trad.; 8ªed.). Dom Quixote.

Aron, R. (1966). *Democracia e Totalitarismo* (Frederico Montenegro, Trad.). Editorial Presença.

Bachof, O. (2008). *Normas Constitucionais Inconstitucionais?* (José Manuel M. Cardoso da Costa, Trad; reimp.). Almedina.

Bartha, A., Boda, Z., & Szikra, D. (2020). When Populist Leaders Govern: Conceptualising Populism in Policy Making. *Politics and Governance*, 8(3), 71-81. <https://doi.org/10.17645/pag.v8i3.2922>.

Berlin, I. (2002). Two Concepts of Liberty. In H. Hardy (Ed.). *Liberty* (pp. 166-217). Oxford University Press.

Bíró-Nagy, Á. (2022). Orbán's political jackpot: migration and the Hungarian electorate. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48(2), 405-424, <https://doi.org/10.1080/1369183X.2020.1853905>.

Blokker, P. (2018). Populist constitutionalism. In C. de la Torre (Ed.). *Routledge Handbook of Global Populism* (pp. 113-128). Taylor & Francis Group. <https://doi.org/10.4324/9781315226446>.

Blokker, P. (2019). Populism as a constitutional project. *International Journal of Constitutional Law*, 17(2), 536–553. <https://doi.org/10.1093/icon/moz028>.

Blokker, P. (2019). Varieties of populist constitutionalism: The transnational dimension. *German Law Journal*, 20(3), 332-350. <https://doi.org/10.1017/glj.2019.19>.

Bobbio, N. (2004). Elites, Teoria das. In N. Bobbio, N. Matteucci, & G. Pasquino (Eds.). *Dicionário de Política* (Carmen C. Varriale, et al., Trads.; Vol. 2; 12ªed.), Editora UnB.

Bodin, J. (2017). *Os Seis Livros da República – Livro Primeiro* (José Carlos Orsi Morel, Trad.). Ícone Editora.

Bogaards, M. (2009). How to classify hybrid regimes? Defective democracy and electoral authoritarianism. *Democratization*, 16(2), 399-423. <https://doi.org/10.1080/13510340902777800>.

Bozóki, A. (2017). Illiberal Democracy Belongs to the Hybrid Regimes. Reflections on Jeffrey C. Isaac's Illiberal Democracy. *Public Seminar*. <https://publicseminar.org/2017/08/illiberal-democracy-belongs-to-the-hybrid-regimes/>.

Bozóki, A. (2021). Viktor Orbán and János Kádár A post-Communist and a Communist autocrat in Hungary: A comparative analysis (Kádár: 1912–1989; Orbán: born 1963). In K. Larres (Ed.). *Dictators and Autocrats – Securing Power across Global Politics* (pp. 346-366). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003100508-24>.

Bozóki, A., & Simon, E. (2010). Hungary since 1989. In S. Ramet (Ed.). *Central and Southeast European Politics since 1989* (pp. 204-232). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511803185.014>.

Caiani, M., & Graziano, P. (2019). Understanding varieties of populism in times of crises. *West European Politics*, 42(6), 1141-1158. <https://doi.org/10.1080/01402382.2019.1598062>.

Canotilho, J. J. G., & Moreira, V. (2007). *Constituição da República Portuguesa Anotada* (Vol. 1; 4^aed., revista). Coimbra Editora.

Canotilho, J. J. G. (2019). *Direito constitucional e teoria da constituição* (7ªed.; 21ªreimp). Almedina.

Comanducci, P. (2002). Formas de (neo)constitucionalismo: un análisis metateórico (M. Carbonell, Trad.). *Isonomía*, 89-112.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182002000100089&lng=es&tlng=es.

Constant, B. (2001). *A liberdade dos antigos comparada à liberdade dos modernos* (António de Araújo, Trad.). Tenacitas.

Corrias, L. (2016). Populism in a Constitutional Key: Constituent Power, Popular Sovereignty and Constitutional Identity. *European Constitutional Law Review*, 12(1), 6-26.
<https://doi.org/10.1017/S1574019616000031>.

Crouch, C. (2004). *Post-Democracy*. Polity Press.

Dahl, R. A. (2000). *Democracia* (Teresa Braga, Trad.). Temas e Debates.

Demuro, G. (2021). Between Law and Revolution: Is Populism Constitutional? In M. Belov (Ed.). *Populist Constitutionalism and Illiberal Democracies: Between Constitutional Imagination, Normative Entrenchment and Political Reality* (pp. 117-128). Intersentia.
<https://doi.org/10.1017/9781839701399.007>.

Devinney, T. M., & Hartwell, C. A. (2020). Varieties of populism. *Global Strategy Journal*, 10(1), 32-66. <https://doi.org/10.1002/gsj.1373>.

Dippel, H. (2007). *História do Constitucionalismo Moderno – Novas Perspectivas* (António Manuel Hespanha e Cristina Nogueira da Silva, Trads.). Fundação Calouste Gulbenkian.

Dixon, R., & Landau, D. (2015). Transnational constitutionalism and a limited doctrine of unconstitutional constitutional amendment. *International Journal of Constitutional Law*, 13(3), 606-638. <https://doi.org/10.1093/icon/mov039>.

Dixon, R., & Landau, D. (2021). *Abusive Constitutional Borrowing: Legal globalization and the subversion of liberal democracy*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192893765.001.0001>.

Drinóczi, T., & Bień-Kacała, A. (2020). *Rule of Law, Common Values, and Illiberal Constitutionalism: Poland and Hungary within the European Union*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003052852>.

Farinacci-Fernos, J. M. (2018). Post-liberal constitutionalism. *Tulsa Law Review*, 54(1), 1-48. <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/tlj54&i=7>.

Fleck, Z., et al. (2011). Opinion on the Fundamental Law of Hungary. In A. Arato, G. Halmai, & E. Loránd (Eds.). *Amicus to Venice Commission*. <https://lapa.princeton.edu/hosteddocs/amicus-to-vc-english-final.pdf>.

Gargarella, R. (2018). Sobre el “Nuevo constitucionalismo latinoamericano”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(1), 109-129. <https://dx.doi.org/10.26851/rucp.27.5>.

Ginsburg, T., & Simpser, A. (Eds.). (2013). *Constitutions in Authoritarian Regimes*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107252523>.

Ginsburg, T. & Simpser, A. (2013). *Constitutions in Authoritarian Regimes*. In T. Ginsburg & A. Simpser (Eds.). *Constitutions in Authoritarian Regimes* (pp. 1-18). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107252523.001>.

Guliyev, F. (2005). Post-Soviet Azerbaijan: Transition to sultanistic semiauthoritarianism? An attempt at conceptualization. *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, 13(3), 393-435. <https://ssrn.com/abstract=1079571>.

Halmai, G. (1998). The reform of constitutional law in Hungary after the transition. *Legal Studies*, 18(2), 188-196. <https://doi.org/10.1111/j.1748-121X.1998.tb00012.x>.

Halmai, G. (2018). Is there such thing as 'populist constitutionalism'?: the case of Hungary. *Fudan journal of the humanities and social sciences*, 11(3), 323-339. <http://hdl.handle.net/1814/59969>.

Halmai, G. (2019). Populism, authoritarianism and constitutionalism. *German Law Journal*, 20(3), 296-313. <https://doi.org/10.1017/glj.2019.23>.

Hirschman, A. O. (1986). *Rival Views of Market Society and Other Recent Essays*. Viking.

Hörcher, F. (2012). The National Avowal. In L. Csink, B. Schanda, & A. Zs. Varga (Eds.). *The Basic Law of Hungary: A First Commentary* (pp. 71-107). Clarus Press Ltd. <https://www.eui.eu/Documents/General/DebatingtheHungarianConstitution/TheBasicLawofHungary.pdf>.

Hume, D. (1777). *Essays Moral, Political, Literary (LF ed.)*. Liberty Fund. https://oll-resources.s3.us-east-2.amazonaws.com/oll3/store/titles/704/0059_Bk.pdf.

Huntington, S. P. (1991). Democracy's Third Wave. *Journal of Democracy*, 2(2), 12-34. <https://doi.org/10.1353/jod.1991.0016>.

Inglehart, R., & Norris, P. (2016). *Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash*. HKS Faculty Research Working Paper Series RWP16-026, Harvard Kennedy School. <https://www.hks.harvard.edu/publications/trump-brexit-and-rise-populism-economic-have-nots-and-cultural-backlash#citation>.

Inglot, T., Szikra, D., & Raț, C. (2014). Reforming Post-Communist Welfare States. *Problems of Post-Communist Welfare States*, 59(6), 27-49. <https://doi.org/10.2753/PPC1075-8216590603>.

Isaac, J. C. (2017). Is There Illiberal Democracy? A Problem with no Semantic Solution. *Public Seminar*. <https://publicseminar.org/2017/07/is-there-illiberal-democracy/#.WWzLyVd2kfQ>.

Kazai, V. Z. (2020). The Last Days of the Independent Supreme Court of Hungary? *Verfassungsblog: On Matters Constitutional*. <https://doi.org/10.17176/20201013-233456-0>.

King, P. (2013). Neo-Bolivarian Constitutional Design: Comparing the 1999 Venezuelan, 2008 Ecuadorian, and 2009 Bolivian Constitutions. In D. Galligan & M. Versteeg (Eds.). *Social and Political Foundations of Constitutions* (pp. 366-397). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139507509.018>.

Kramer, L. D. (2004). Popular Constitutionalism, circa 2004. *California Law Review*, 92(4), 959–1011. <https://doi.org/10.2307/3481314>.

Kraynak, R. P. (1987). Tocqueville's Constitutionalism. *The American Political Science Review*, 81(4), 1175–1195. <https://doi.org/10.2307/1962584>.

Krekó, P., & Enyedi, Z. (2018). Explaining Eastern Europe: Orbán's Laboratory of Illiberalism. *Journal of Democracy*, 29(3), 39-51. <https://doi.org/10.1353/jod.2018.0043>.

Krekó, P., Hunyadi, B., & Szicherle., P. (2019). *Anti-Muslim Populism in Hungary: From the Margins to the Mainstream* (The One Percent Problem: Muslims in the West and the Rise of the New Populists). Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/research/anti-muslim-populism-in-hungary-from-the-margins-to-the-mainstream/>.

Kriesi, H. (2018). Revisiting the populist challenge. *Politologický časopis-Czech Journal of Political Science*, 25(1), 5-27. <https://doi.org/10.5817/PC2018-1-5>.

Laclau, E. (2007). *On populist reason*. Verso.

Landau, D. (2013). Abusive constitutionalism. *U.C. Davis Law Review*, 47(1), 189-260.
<https://ir.law.fsu.edu/articles/555/>.

Landau, D. (2013). Constitution-making gone wrong. *Alabama Law Review*, 64(5), 923-980.
<https://doi.org/10.2139/ssrn.2011440>.

Landau, D. (2018). Populist Constitutions. *The University of Chicago Law Review*, 85(2), 521–544. <https://www.jstor.org/stable/26455916>.

Landau, D. (2021). The Myth of the Illiberal Democratic Constitution. In A. Sajó, R. Uitz, & S. Holmes, (Eds.). *Routledge Handbook of Illiberalism* (pp. 425-441). Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9780367260569-33>.

Lee, D. (2016). *Popular Sovereignty in Early Modern Constitutional Thought*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198745167.001.0001>.

Lefort, C. (1988). *Democracy and Political Theory* (David Macey, Trad.). Polity Press.

Levitsky, S., & Way, L. (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War* (Problems of International Politics). Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/CBO9780511781353>.

Linz, J. (2015). *Autoritarismo e Democracia* (Maria Inácia Rezola, Maria Rita Garnel e Paulo Bento, Trads.). Livros Horizonte.

Locke, J. (2007). *Segundo Tratado do Governo: Ensaio sobre a verdadeira origem, alcance e finalidade do governo civil*. Fundação Calouste Gulbenkian. Serviço de Educação e Bolsas. <https://gulbenkian.pt/publication/segundo-tratado-do-governo/>.

Loewenstein, K. (1937). Militant Democracy and Fundamental Rights, I. *The American Political Science Review*, 31(3), 417–432. <https://doi.org/10.2307/1948164>.

Lutz, D. (2006). *Principles of Constitutional Design*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511510267>.

Matteucci, N. (2004). Soberania. In N. Bobbio, N. Matteucci, & G. Pasquino (Eds.). *Dicionário de Política* (Carmen C. Varriale, et al., Trads.; Vol. 2; 12ªed.), Editora UnB.

McIlwain, C. (1947). *Constitutionalism: Ancient and Modern*. Liberty Fund. <https://oll.libertyfund.org/title/mcilwain-constitutionalism-ancient-and-modern>.

Merkel, W. (2007). Embedded and defective democracies. *Democratization*, 11(5), 33-58. <https://doi.org/10.1080/13510340412331304598>.

Miranda, J., et. al. (1977). *Estudos sobre a Constituição* (Vol. 1). Livraria Petrony.

Miranda, J. (2020). *Curso de direito constitucional* (Vol. 1; 2ªed.). Universidade Católica Editora.

Miranda, J. (2020). *Teoria da Constituição*. Edições Almedina.

Molnár, M. (2001). *A Concise History of Hungary* (Anna Magyar, Trad.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107050716>.

Moreira, A. (1983-1987). Totalitarismo. In J. B. Chorão (Ed.). *Polis Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado: antropologia cultural, direito, economia, ciência política* (Vol. 5). Verbo.

Morgado, M. (2021). *Soberania – Dos seus usos e abusos na vida política*. Dom Quixote.

Mouffe, C. (2019). *Por um populismo de esquerda* (Helena Ramos, Trad.). Gradiva.

Mounk, Y. (2019). *Povo vs. Democracia saiba porque a nossa liberdade está em perigo e como a podemos salvar* (João Carlos Silva, Trad.). Lua de Papel.

Mudde, C. (2010). The populist radical right: A pathological normalcy. *West European Politics*, 33(6), 1167-1186. <https://doi.org/10.1080/01402382.2010.508901>.

Mudde, C.; Kaltwasser, C. R. (2017). *Populismo: uma brevíssima introdução* (Maria de Fátima Carmo, Trad.). Gradiva.

Müller, J. W. (2012). Militant Democracy. In M. Rosenfeld & A. Sajó (Eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (pp. 1253-1269). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199578610.013.0062>.

Müller, J. W. (2014). “The People Must Be Extracted from Within the People”: Reflections on Populism. *Constellations*, 21(4), 483-493. <https://doi.org/10.1111/1467-8675.12126>.

Müller, J. W. (2017). *O que é o populismo?* (Miguel Freitas da Costa, Trad.). Texto Editores.

Paris, R. (2022). European populism and the return of ‘illiberal sovereignty’: a case-study of Hungary. *International Affairs*, 98(2), 529-547. <https://doi.org/10.1093/ia/iia004>.

Plattner, M. (2019). Illiberal Democracy and the Struggle on the Right. *Journal of Democracy*. 30(1), 5-19. <https://doi.org/10.1353/jod.2019.0000>.

Polin, C. (1984). *O Totalitarismo* (Isabel Braga, Trad.). Inquérito.

Polyakova, A., et. al. (2019). *The anatomy of illiberal states*. Bookings. <https://www.brookings.edu/research/the-anatomy-of-illiberal-states/>.

Rousseau, J. J. (2003). *O Contrato Social* (Leonardo Manuel Pereira Brum, Trad.; 5ªed.). Europa – América.

Sá, A. F. de (2021). *Ideias sem Centro: Esquerda e Direita no Populismo Contemporâneo*. Leya.

Sá, A. F. de (2021). Populismo e liberalismo: entre direita conservadora e esquerda progressista. In A. Barata, L. P. Coutinho, & M. N. de Brito (Orgs.). *Populismo e Democracia* (pp. 17-45). Edições 70.

Santos, B. de S. (2016). *A difícil democracia: reinventar as esquerdas*. Boitempo.

Schedler, A. (2006). *Electoral authoritarianism: The dynamics of unfree competition*. Lynne Rienner Publishers Inc.

Scheppele, K. L. (2013). The Rule of Law and the Frankenstate: Why Governance Checklists Do Not Work. *Governance*, 26(4), 559-562. <https://doi.org/10.1111/gove.12049>.

Schmitt, C. (2020). *O Conceito do Político* (Alexandre Franco de Sá, Trad.). Edições 70.

Schmitter, P. C., & Karl, T. L. (1991). What Democracy Is...and Is Not. *Journal of Democracy*, 2(3), 75–88. <https://doi.org/10.1353/jod.1991.0033>.

Schumpeter, J. (2018). *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (Pedro Bernardo, Trad.). Actual.

Sousa, R. N. L. de (2020). Economia compartilhada e gentrificação: estudo de caso do Airbnb na favela do Vidigal [Dissertação de Mestrado, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra]. Repositório científico da UC. <http://hdl.handle.net/10316/94769>.

Štětka, V. (2019). *Media Freedom in Central Europe: One Step Forward, Two Steps Back?* Aspen Review. <https://www.aspen.review/article/2019/media-freedom-central-europe-one-step-forward-two-steps-back/>.

Stoppino, M. (2004). Autoritarismo. In N. Bobbio, N. Matteucci, & G. Pasquino (Eds.). *Dicionário de Política* (Carmen C. Varriale, et al., Trans.; Vol. 1; 12^aed.), Editora UnB.

Stumpf, I. (2014). The Fundamental Law of Hungary. *Hungarian Review*. V(2), 36-43. https://hungarianreview.com/article/20140314_the_fundamental_law_of_hungary/.

Szente, Z. (2021). Populism and populist constitutionalism. In F. Gárdos-Orosz, & Z. Szente (Eds.). *Populist Challenges to Constitutional Interpretation in Europe and Beyond* (pp. 3-28). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003148944-2>.

Szente, Z. (2022). A populista alkotmányosság mítosza Magyarországon és Lengyelországban. Populista vagy tekintélyelvű alkotmányosság? *Közjogi Szemle*. 11-26. https://orac.hu/Szente_Zoltan_A_populista_alkotmanyosság_mitosza_Magyarországon_es_Lengyelországban.

Szente, Z. (2022). Constitutional Changes in Populist Times. *Review of Central and East European Law*, 47(1), 12-36. <https://doi.org/10.1163/15730352-47010001>.

Szikra, D. (2018). Welfare for the wealthy: The social policy of the Orbán-regime, 2010–2017. *Friedrich Ebert Stiftung*. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/budapest/14209.pdf>.

Toqueville, A. (2018). *Democracy in America* (Henry Reeve, Trad.; Vols. 1 e 2). Madison & Adams Press. <https://www.perlego.com/book/1973602/democracy-in-america-volumes-12-pdf>.

Trócsányi, L. (2012). The Creation of the Basic Law of Hungary. In L. Csink, B. Schanda, & A. Zs. Varga (Eds.). *The Basic Law of Hungary: A First Commentary* (pp. 30-70). Clarus Press Ltd. <https://www.eui.eu/Documents/General/DebatingtheHungarianConstitution/TheBasicLawofHungary.pdf>.

Tushnet, M. & Bugarič, B. (2021). *Power to the People: Constitutionalism in the Age of Populism*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780197606711.003.0005>.

Tushnet, M. (2006). Popular Constitutionalism as a Political Law. *Chicago-Kent Law Review*, 81(3), 991-1006. <https://scholarship.kentlaw.iit.edu/cklawreview/vol81/iss3/12>.

Tushnet, M. (2013). Authoritarian Constitutionalism: Some Conceptual Issues. In T. Ginsburg & A. Simpsen (Eds.). *Constitutions in Authoritarian Regimes* (pp. 36-50). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107252523.004>.

Tushnet, M. (2015). Authoritarian constitutionalism. *Cornell Law Review*, 100(2), 391-462. <https://scholarship.law.cornell.edu/clr/vol100/iss2/3>.

Varol, O. O. (2015). Stealth authoritarianism. *Iowa Law Review*, 100(4), 1673-1742. <https://ilr.law.uiowa.edu/print/volume-100-issue-4/stealth-authoritarianism/>.

Vecchio, F. (2013). *Teorie costituzionali alla prova. La nuova Costituzione ungherese come metafora della crisi del costituzionalismo europeo*. CEDAM. https://www.academia.edu/27173823/Teorie_costituzionali_alla_prova_La_nuova_Costituzione_ungherese_come_metafora_della_crisi_del_costituzionalismo_europeo.

Wagrandl, U. (2021). A Theory of Illiberal Democracy. In A. Sajó, R. Uitz, & S. Holmes (Eds.). *Routledge Handbook of Illiberalism* (pp. 94-118). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780367260569-9>.

Weyland, K. (2001). Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics. *Comparative Politics*, 34(1), 1–22. <https://doi.org/10.2307/422412>.

Zakaria, F. (1997). The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs*, 76(6), 22–43. <https://doi.org/10.2307/20048274>.

Zsolt Enyedi (2016) Paternalist populism and illiberal elitism in Central Europe. *Journal of Political Ideologies*, 21(1), 9-25, <https://doi.org/10.1080/13569317.2016.1105402>.

LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA

2019. évi CXXVII. Törvény az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról. (2019).
<https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/37c944644584728784458e20310b5b8c60d98c87/megtekintes>.

2022. évi III. Törvény. a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény módosításáról. (2022).
<https://njt.hu/jogszabaly/2022-3-00-00>.

A Magyar Köztársaság Alkotmánya, 1949. évi XX. törvény (1949).
<https://njt.hu/jogszabaly/1949-20-00-00.44>.

AB on the Interpretation of Article E, (2) of the Fundamental Law. Decision 22/2016. (XII. 5.). (Constitutional Court, 31 de novembro de 2016).
<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1361AFA3CEA26B84C1257F10005DD958?OpenDocument&english>.

Assessment of the conformity to the Polish Constitution of selected provisions of the Treaty on European Union. Ref. N° K3/21 (The Constitutional Tribunal of Poland, 7 de outubro de 2021).
<https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11662-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej>.

Comissão Europeia v. Hungria. Processo C-821/19 (Tribunal de Justiça da União Europeia, 16 de novembro de 2021).

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=249322&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1162396>.

Comissão Europeia v. República da Polónia. Processo C-791/19 (Tribunal de Justiça da União Europeia, 15 de julho de 2021).
<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=244185&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3849349>.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999).
http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/constitucion/indice.php.

Constitución de la República del Ecuador (2008).
<https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2020-06/CONSTITUCION%202008.pdf>.

Constitución Política de La República de Colombia 1991 (1991).
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>.

Constitución Política del Estado (2009).
<https://sea.gob.bo/digesto/CompendioNormativo/01.pdf>.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (1988).
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

Constituição da República Portuguesa (1976).
<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>.

Ilias and Ahmed v. Hungary. Application no. 47287/15 (European Court Of Human Rights, 21 de novembro de 2019). <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-198760>.

Országgyűlés Magyarország (2010). Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről. <http://www.parlament.hu/irom39/02057/02057.pdf>.

The Constitution of The Republic of Poland (1997). <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.

The Fundamental Law of Hungary (2011). https://njt.hu/translation/TheFundamentalLawofHungary_20220525_FIN.PDF.

The U. S. Constitution (1787). https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm.

Tratado de Lisboa, 13 de dezembro de 2007, https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf.

Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych (2016). <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160000929/T/D20160929L.pdf>.

OUTRAS REFERÊNCIAS

Benites, A. (28 de setembro de 2018). *A máquina de 'fake news' nos grupos a favor de Bolsonaro no WhatsApp*. El País. https://brasil.elpais.com/brasil/2018/09/26/politica/1537997311_859341.html.

Economist Intelligence Unit (2022). *Democracy Index 2021 The China challenge*. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/>.

Kirby, P. (23 de abril de 2022). *Marine Le Pen: a candidata de direita radical que perdeu as eleições na França pela 3ª vez*. BBC News. <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-61202328>.

Louro, M. (16 de maio de 2018). *Senado conclui que "não há dúvidas" de que a Rússia interferiu nas eleições para ajudar Trump*. Público. <https://www.publico.pt/2018/05/16/mundo/noticia/senado-divulga-testemunhos-sobre-reuniao-entre-trump-jr-e-advogada-russa-1830283>.

Magyarország Kormánya (8 de Agosto de 2014). *The era of welfare states is over* [Vídeo]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=VAX-AaNMIG8>.

Monge, Y. (17 de maio de 2021). *EUA afirmam que Rússia e Irã tentaram manipular o resultado das eleições de 2020*. El País. <https://brasil.elpais.com/internacional/2021-03-17/eua-afirmam-que-russia-e-ira-tentaram-manipular-o-resultado-das-eleicoes-de-2020.html>.

Netto, P. R. (8 de outubro de 2019). *WhatsApp confirmar ação de empresas em disparo de mensagens durante eleições*. Estadão. <https://politica.estadao.com.br/blogs/estadao-verifica/whatsapp-confirma-acao-de-empresas-em-disparo-de-mensagens-durante-eleicoes/>.

Opinion on the new Constitution of Hungary. Opinião nº621/2011. (Comissão de Veneza, 20 de junho de 2011). <https://www.eui.eu/Documents/General/DebatingtheHungarianConstitution/OpinionontheNewConstitution.pdf>.

Porto Editora (n.d.). *Dicionário infopédia da Língua Portuguesa*. Obtido em março 28, 2022, de <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/hibrido>.

Porto Editora (n.d.). *Dicionário infopédia da Língua Portuguesa*. Obtido em abril 26, 2022, de <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/abuso>.

Rajcsányi, G. (2022). *The Story of the Aranybulla [the Golden Bull] – 800 Years of Hungarian Constitutionality*. Hungarian Conservative. <https://www.hungarianconservative.com/articles/culture-society/the-story-of-the-aranybulla-the-golden-bull-800-years-of-hungarian-constitutionality/>.

Santora, M. (2020). *Opposition Challenges Poland's Presidential Election Results*. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2020/07/16/world/europe/poland-election.html>.

Tait, R. & Garamvolgyi, F. (3 de abril de 2022). *Viktor Orbán wins fourth consecutive term as Hungary's prime minister*. The Guardian.

<https://www.theguardian.com/world/2022/apr/03/viktor-orban-expected-to-win-big-majority-in-hungarian-general-election>.