



EROSÃO CONSTITUCIONAL NA ARGENTINA CONTEMPORÂNEA? REFLEXÕES INTERDISCIPLINARES TRINTA ANOS APÓS A ÚLTIMA REFORMA CONSTITUCIONAL

CONSTITUTIONAL EROSION IN CONTEMPORARY ARGENTINA? INTERDISCIPLINARY REFLECTIONS THIRTY YEARS AFTER THE LAST CONSTITUTIONAL REFORM

Recebido em	24/11/2025
Aprovado em:	09/12/2025

Nicolás Emanuel Olivares ¹

RESUMO

Este trabalho tem três objetivos argumentativos específicos. Primeiro, identificar as principais características do sistema democrático argentino definido a partir da última reforma constitucional nacional ocorrida em 1994, em conexão com os valiosos estudos realizados no início dos anos 90 por teóricos renomados como G. O'Donnell e C. S. Nino. Em segundo lugar, conectar os vícios da reforma constitucional argentina com as conceituações feitas recentemente no campo da desconsolidação democrática por especialistas em ciência política empírica, tais como Y. Mounk e R. Foa. Em terceiro lugar, projetar a partir de uma concepção republicana deliberativa de democracia certas respostas desejáveis e factíveis a esse fenômeno corrosivo do político, recuperando as teorizações mais atuais sobre a erosão democrática e a erosão constitucional feitas por constitucionalistas da estatura de R. Gargarella e E. Peluso.

Palavras-chave: teoria constitucional; ciência política; erosão democrática; erosão constitucional; pluralismo democrático; republicanismo deliberativo.

¹ Graduação: Advogado (UNC), Professor Universitário (UCC). Pós-Graduação: Doutor em Direito e Cs. Sc. (UNC), Mestrado em Direito e Argumentação Jurídica (UNC). Trabalho docente: Professor de Direito Constitucional (UNLPam).



ABSTRACT

This work has three specific argumentative objectives. First, to identify the main characteristics of the Argentine democratic system defined since the last national constitutional reform that took place in 1994, in connection with the valuable studies carried out in the early 1990s by renowned theorists such as G. O'Donnell and C. S. Nino. Secondly, to connect the vices of the Argentine constitutional reform with the conceptualizations recently made in the field of democratic deconsolidation by specialists in empirical political science, such as Y. Mounk and R. Foa. Thirdly, to project from a deliberative republican conception of democracy certain desirable and feasible responses to this corrosive phenomenon of the political, recovering the most current theorizations on democratic and constitutional erosion made by constitutionalists of the stature of R. Gargarella and E. Peluso.

Keywords: constitutional theory; political science; democratic erosion; constitutional erosion; democratic pluralism; deliberative republicanism.

INTRODUÇÃO

Este trabalho faz parte de uma nova linha de pesquisa interdisciplinar, que combina ferramentas, intuições e definições da filosofia, ciência e história política. Essa linha, recentemente, ganhou forte adesão entre os intelectuais e tem sido aplicada para analisar os processos de corrosão dos sistemas institucionais (Innerarity, 2020).

Em particular, as reflexões deste trabalho se estabelecem no contexto específico de um evento de enorme importância para o direito constitucional argentino, a saber, o trigésimo aniversário da última reforma constitucional nacional, que foi aperfeiçoada em agosto de 1994 do século XX passado e foi fortemente criticada pelos especialistas.

O objetivo principal deste artigo é contribuir com algumas ideias para dois tópicos de debate acadêmico. Ou seja, o primeiro, de tipo metodológico, que poderia ser definido em termos da busca de uma possível semântica, gramática e engenharia conceitual genuinamente típica de uma teoria constitucional interdisciplinar, reflexiva e situada (Rosanvallon, 2009, pp. 1-15), bem como o segundo, de tipo analítico jurídico, relativo a determinados princípios e desenhos constitucionais, especificamente relacionados ao sistema político-jurídico adotado após a referida reforma (Gargarella, 2014, pp. 1-10).



Os objetivos específicos do presente trabalho são três. Primeiro, identificar as principais características do sistema democrático argentino definido a partir da última reforma constitucional nacional ocorrida em 1994 em conexão com os estudos realizados no início dos anos 90 por teóricos renomados como G. O'Donnell e C. S. Nino. Em segundo lugar, conectar os vícios da reforma constitucional argentina com as conceituações feitas recentemente no campo da desconsolidação democrática por especialistas em ciência política empírica, tais como Y. Mounk e R. Foa. Em terceiro lugar, projetar a partir de uma concepção republicana deliberativa de democracia certas respostas desejáveis e factíveis a esse fenômeno corrosivo do político, recuperando as teorizações mais atuais sobre erosão democrática e erosão constitucional feitas por constitucionalistas da estatura de R. Gargarella e E. Peluso.

1. REFORMA CONSTITUCIONAL E CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA NA ARGENTINA

A reforma constitucional argentina levada a cabo em 1994, no que diz respeito à sala das máquinas, procurou alcançar dois objetivos fundamentais e complementares, nomeadamente, reforçar o federalismo e limitar o presidencialismo. As medidas especificamente feitas para o aprofundamento do federalismo, segundo a expressão de motivos dos constituintes eleitos da época, têm sido garantir o regime municipal, estabelecer uma norma específica para o tratado da lei convênio sobre a coparticipação federal, a ampliação do número de senadores, entre outras. As modificações introduzidas no texto constitucional destinadas a limitar o sistema presidencial foram as de redução de mandato, reeleição consecutiva limitada, inclusão da figura de chefe do gabinete de ministros e regulamentação da emissão de decretos de necessidade e urgência (DNU). Da mesma forma, embora não pacificamente na doutrina, pode-se afirmar que a inclusão de certos órgãos autônomos, independentes ou extrapoderes de controle ou supervisão



também teria o objetivo de gerar um sistema mais equilibrado de freios e contrapesos, no sentido proposto por O'Donnell de reforçar os controles horizontais formais.²

No entanto, junto com notáveis especialistas, aqui consideramos que tanto as metas, quanto os objetivos ou fins daquela reforma estão muito longe de serem cumpridos, para não dizer, que paradoxalmente ocorreram diametralmente oposto ao desejado. Em particular, se nos detivermos na questão do sistema presidencialista, é notório como a prática constitucional posterior, não apenas por meio da aplicação, mas também por meio da interpretação e integração da norma constitucional reformada em 1994, consolidou um sistema que poderia ser descrito como hiperpresidencial (Gargarella, 2014, pp. 1-10).

Não obstante, a reforma constitucional de 1994 foi apresentada em várias ocasiões como um marco na consolidação democrática da Argentina (Mazzei, 2011). Há três boas razões para dizer que essa hipótese é aceitável. Em primeiro lugar, o contexto de enunciação, justificação e sanção dessa reforma coincidiu com a derrota completa do que se poderia chamar de partido militar, ou seja, com as pressões políticas exercidas por certos setores politizados das forças da ordem (Franco, 2024). Em segundo lugar, poderíamos afirmar que essa instância de transformação normativa ocorreu em um quadro de alternância pacífica no poder político de dois partidos rivais, sem expressões exacerbadas de violência simbólica, verbal ou física entre eles (O'Donnell, 1996). Em terceiro lugar, pode-se dizer que a democracia, sob aquela definição liberal representativa, ou pluralista, de R. Dahl, que incluía liberdade de expressão, liberdade de manifestação e alternância política pacífica, era então uma realidade difícil de discutir, embora frágil em outras dimensões (Gargarella, 2022). Desse modo, se tivéssemos que conectar esses três argumentos com as teorizações feitas por cientistas políticos liberais, no início dos anos 1990, tais como J. J. Linz, A. Valenzuela, haveria consistência no diagnóstico sinalado.

Nas proximidades da reforma constitucional argentina de 1994, dois autores locais se destacavam, cada um em seu âmbito de pesquisa, no campo da ciência política empírica,

² Sobre a discussão doutrinária sobre a natureza jurídica desses órgãos, se recomenda ver os seguintes trabalhos: Bidart Campos, G. (2004); Pérez Hualde, A. (2013); e Sagüés, N. P. (2016).



G. O'Donnell e, no campo de filosofia política normativa, C. S. Nino, sendo fundamental o estudo de seus aportes teóricos para compreender adequadamente o processo de consolidação da democracia argentina, assim como suas derivas corrosivas do político.

Por um lado, em suas primeiras formulações, G. O'Donnell e seus colegas, não outorgavam centralidade a certos elementos axiológicos normativos, ou considerações socioeconômicas, sendo em sua opinião relevante afirmar que, independentemente das “...oportunidades perdidas ou adiadas para maior justiça social e igualdade econômica...”, o que foi relevante em termos teóricos para identificar certos avanços e/ou retrocessos em termos de democratização foi “...o estabelecimento de certas regras de competição política regular e formalizada...” (O'Donnell, Schmitter e Whitehead, 1986, p. 3).

Nesse sentido, o primeiro, G. O'Donnell, teórico que assumiu uma certa visão positivista, teleológica e liberal do conceito de democracia, definiu a expressão transição democrática como aquele intervalo entre um regime político e outro, sendo delimitado “...por um lado, pelo início do processo de dissolução de um regime autoritário e, por outro, pela instalação de alguma forma de democracia, retorno de alguma forma de governo autoritário ou o surgimento de uma alternativa revolucionária...” (O'Donnell, Schmitter e Whitehead, 1986, p. 6).

Além disso, deve-se notar que a teleologia da democratização, tanto para G. O'Donnell, assim como para um número significativo de cientistas políticos liberais, incluía um iter quase inescrutável que, partindo da liberalização legal, continuava com a democratização política e derivava, em caso de sucesso, no caso da consolidação democrática, quando se materializava o chamado processo de socialização. Esse terceiro passo é também entendido como uma segunda transição (O'Donnell, Schmitter e Whitehead, 1986, pp. 7-10).

A democratização então se referia à participação política cidadã de forma igualitária, que se referia à “...tanto o direito de ser tratado por outros seres humanos como igual no que diz respeito à tomada de decisão coletiva quanto a obrigação daqueles que implementam essas escolhas de serem igualmente responsáveis e acessíveis a todos os membros do sistema...” (O'Donnell, Schmitter e Whitehead, 1986, p. 7).



Assim, deve-se notar que para G. O'Donnell e outros liberais, "...liberalização e democratização não são sinónimos, embora a sua relação histórica tenha sido estreita...", tendo em conta que "...a liberalização pode existir sem democratização. Garantias fundamentais podem ser concedidas impedindo que indivíduos ou grupos participem de eleições competitivas, acessem deliberações políticas e/ou exerçam direitos..." (O'Donnell, SchmittereWhitehead, 1986, pp. 9-10).

No entanto, em seus trabalhos posteriores, G. O'Donnell destaca a relevância das regras informais e critica as definições de consolidação democrática que não as incorporam. A mudança aqui ocorre em relação a essa posição, que ele anteriormente compartilhava totalmente com A. Przeworski e J. J. Linz, entre outros, segundo a qual "...consolidação ocorre quando a democracia se torna o único jogo na cidade...", aponta G. O'Donnell, agora que é insuficiente e até ineficiente comparecer apenas "...às regras formais da poliarquia...", se o que queremos é identificar casos genuínos de consolidação democrática, uma vez que a definição acima mencionada, "...não exclui a possibilidade de que os jogos dentro das instituições democráticas sejam diferentes daqueles ditados por suas regras formais..." (O'Donnell, 1996, p. 80).

A posteriori, G. O'Donnell assumirá uma definição mais complexa, mais ampla, normativa de legitimidade democrática, para analisar os processos de consolidação democrática, sendo então relevante em sua nova versão teórica revisitada para responder à pergunta: "...quem tem que aceitar as regras democráticas formais e quão profunda deve ser a aceitação?...", alertando que "...a literatura oscila entre argumentar que apenas certos líderes precisam aderir aos princípios democráticos e argumentar que a maioria da população do país deve ser democrática..." (O'Donnell, 1996, p. 81). Isso permitirá a G. O'Donnell, tirar sua teoria do confinamento positivista, aproximando-se mais da posição de vários filósofos normativistas contemporâneos, os quais assumem um enfoque republicano.

Doravante, G. O'Donnell aprofundará sua definição do termo democracia representativa, superando parcialmente os limites impostos pelo conceito de poliarquia de R. Dahl, promovendo assim o que ele mesmo chamou de "crítica democrática da



democracia”. Tal conceito enriquecido de democracia representativa permitiria a G. O'Donnell afastar-se das definições teleológicas de seu período inicial (Fernández Gioino, 2012, pp. 88-89).

Em outras palavras, pode-se dizer que sem abandonar uma matriz política liberal representativa, nem renunciar à noção de poliarquia de R. Dahl, há uma certa virada normativa republicana na teoria política de G. O'Donnell (Fernández Gioino, 2012, p. 90). Essa virada republicana, poderia ser evidenciada em três modificações de relevância na teoria política de O'Donnell.

Em primeiro lugar, o abandono de uma visão positivista, determinista e formalista da política e do político, que levaria G. O'Donnell a olhar não apenas para instituições formais, organizações e assuntos políticos, mas também para aqueles que são informais. A incorporação dessa dimensão ampliatória permitiria a G. O'Donnell capturar ainda melhor a relevância da civilidade, reciprocidade ou compromisso cidadão dos representados, como força motriz da mudança. Assim, para o segundo G. O'Donnell, bom governo, como para os republicanos “...tem a ver com as virtudes cívicas do público, enquanto para um bom governo liberal tem a ver com a não interferência em assuntos privados...” (Fernández Gioino, 2012, p. 94).

A segunda característica republicana, na obra revisitada de G. O'Donnell, surgiria com a incorporação em seus estudos da noção de controles horizontais, sendo em sua opinião relevantes, não só para estudar os controles verticais formais impostos pelo ordenamento jurídico a uma determinada comunidade, mas também aqueles controles horizontais “...que algumas agências estaduais devem exercer sobre outras agências estaduais...” (Fernández Gioino, 2012, p. 94). Aqui, novamente, há uma distância entre o primeiro O'Donnell estrito à tradição liberal minimalista, onde a lei funciona como uma fonte de limites mínimos à capacidade coercitiva do Estado, e o segundo O'Donnell mais próximo do republicanismo cívico, que considera que a lei oferece não apenas limites, ou mandatos de não interferência em cursos individuais de ação, mas também o próprio sustento, a garantia de que os direitos civis, políticos e sociais existem, são exercidos e são orientados para a defesa do bem comum (Fernández Gioino, 2012, p. 95).



O terceiro aspecto republicano enfatizado por G. O'Donnell, em seus trabalhos publicados desde 1996, está ligado à noção de democracia delegativa, que se refere a um regime político segundo o qual a legitimidade, aceitabilidade ou legitimação política resulta de uma autorização, cessão ou delegação dos representados aos seus representantes. No entanto, G. O'Donnell considera que mesmo no caso de regimes delegativos, ou seja, onde há uma notória heteronomia política cidadã, é correto qualificá-los como democracias representativas, enquanto para autores republicanos representativos como P. Pettit (2012) tais regimes devem ser classificados como democracias não republicanas (Fernández Gioino, 2012, pp. 95-97).

Por outro lado, C. S. Nino, filósofo político e assessor presidencial de R. R. Alfonsín, desde seu mandato como coordenador (1985-1989) do Conselho para a Consolidação da Democracia, propôs a adoção de um modelo deliberativo da democracia, como fonte de critérios de correção, justificação e avaliação das instituições políticas, projetado por ele com rigor teórico para o caso argentino (Nino, 1992). C. S. Nino definiu a democracia deliberativa como um modelo democrático dialógico, segundo o qual a legitimidade democrática das normas, instituições e medidas políticas depende da aceitabilidade política de todos os afetados (Nino, 1997).

Embora existam versões anteriores, a concepção contemporânea de democracia deliberativa surgiu na década de 80 do século XX, como uma reação a uma concepção democrática particular que foi definida como agregativa (Bächtiger, 2018, p. 10). Assim, a democracia agregativa constitui o gênero, no qual a espécie, a concepção pluralista de democracia, deve ser incluída. Aqueles que defendem, seja no formato pluralista específico, seja em termos gerais, um modelo democrático agregativo, apontam a necessidade de somar as preferências políticas pré-existentes dos cidadãos para medir a legitimidade das normas, medidas e instituições governamentais (Goodin, 2000). Desse modo, o modelo democrático agregativo assume uma concepção especular de política, atento que: a) considera que a legitimidade constitui um mero dado empírico sobre a adesão dos cidadãos a uma medida ou fórmula política, que resulta de um procedimento quantitativo de agregação; b) a esfera política pública constitui uma esfera que depende,



reflexivamente, das crenças e interesses individuais, isolados e privados dos cidadãos; e c) o que é relevante é o resultado, a medida adotada, não o procedimento ou os argumentos que o justificam (Rosanvallon, 2009).

A democracia deliberativa refere-se a um ideal normativo de democracia e o adjetivo deliberativo adicionado à democracia refere-se a uma forma particular de tomada de decisão baseada na argumentação em oposição àquelas concepções de democracia baseadas nos princípios da negociação e do voto (Martí, 2006, p. 2). Como ideal democrático, a democracia deliberativa exige a inclusão de todas as pessoas (potencialmente) afetadas por uma decisão no próprio processo decisório, reconhecendo cada uma delas como tendo a mesma capacidade de influenciar a decisão final. Como ideal deliberativo, as decisões políticas devem ser tomadas por meio de um procedimento coletivo, argumentativo e participativo, onde a argumentação consiste na troca de razões, a favor ou contra de certas propostas, orientadas para o objetivo de convencer os outros de forma racional, em vez de uma participação estratégica destinada a impor preferências pessoais ou desejos políticos aos outros (Martí, 2006, pp. 2-3).

No entanto, além das características do modelo democrático deliberativo, defendido por C. S. Nino e diversos colegas, pouca ênfase tem sido dada ao seu perfil interdisciplinar. Nesse sentido, deve-se lembrar que C. S. Nino afirmou que “...o direito constitucional foi enriquecido pela superação do pressuposto, característico do dogma jurídico tradicional, de que é uma disciplina autossuficiente...”, entendendo que deve ser admitida uma conexão importante “...dos problemas de interpretação e desenho constitucionais com considerações de filosofia política normativa, por um lado, e de ciência política descritiva, por outro...” (Nino, 1993, p. 47).³

C. S. Nino deu especial relevância à dimensão contextual, situada ou histórica dos processos constitucionais, apontando que “...enormes danos podem ser causados ao

³ Em outras palavras, “...a incorporação de hipóteses sócio-políticas no discurso jurídico-constitucional deve superar dois preconceitos opostos: o preconceito que G. O'Donnell chama de *societalismo*, segundo o qual os fatores jurídico-constitucionais são irrelevantes no desenvolvimento dos processos sociais (...) e o preconceito que o mesmo autor chama de *politicismo*, segundo o qual o desenho institucional tem uma capacidade quase ilimitada de moldar as práticas sociais...” (Nino, 1993, pp. 47-48).



desenvolvimento de um povo se instituições projetadas levando em consideração outros contextos sociais forem adotadas de forma acrítica, sem investigar previamente as variáveis que ocorrem no próprio quadro social...”, de modo que “...textos constitucionais muito semelhantes geram práticas extremamente diversas de acordo com sua combinação com variações de fatores sociais...” (Nino, 1993, p. 48).⁴

A partir dessa abordagem situadade uma nova reforma constitucional nacional argentina, C. S. Nino alertou sobre duas abordagens políticas institucionais aplicadas na cultura política argentina das últimas décadas, que devemos evitar, a saber: o populismo e o libertarianismo. Ao mesmo tempo em que destaca uma conexão entre os dois, de tipo pragmático local, o que, é claro, está longe do que poderia ser afirmado em teoria. O denominador comum de ambas as abordagens, na opinião de C. S. Nino, consistia no corporativismo, ou seja, na predominância dos interesses políticos de um grupo sobre a pluralidade de vozes dos cidadãos em geral. De um lado, sobre o populismo, aquela visão maniqueísta que constrói agonismos do tom amigo/inimigo, povo/oligarquia, nós/eles, C. S. Nino afirmou que “...uma solução corporativa para as pressões da modernização raramente foi explicitamente declarada, mas há pouca dúvida de que o populismo sempre mostrou uma grande afinidade com os princípios corporativos de organizar as relações entre Estado e sociedade...” (Nino, 1993, p. 52). Por outro lado, com relação ao libertarianismo, uma perspectiva pró-mercado, que rejeita os padrões liberais igualitários de justiça e equidade substancial, afirmou que conforme ele “...diferentes corporações se opõem fortemente às transformações estruturais do aparato produtivo que são necessárias para tornar a economia mais eficiente e competitiva, bem como (...) a uma maior equidade e eficácia do sistema tributário...” (Nino, 1993, p. 53).

Em suma, C. S. Nino, alertou que “...essas pressões corporativas são um fator importante subjacente ao domínio na América Latina de dois esquemas de compartilhamento de poder que são verdadeiramente constitutivos de nossas infelizes

⁴ A esse respeito, C. S. Nino cita K. Popper, que apontou que “...qualquer tentativa de engenharia social racional deve partir de tradições e práticas sociais existentes, a fim de tentar, por um procedimento de tentativa e erro, determinar quais de seus aspectos são disfuncionais e, portanto, devem ser modificados, deixando outros aspectos constantes...” (NINO, 1993, p. 49).



tradições...” (Nino, 1993, p. 53). Por um lado, C. S. Nino identificou um esquema de distribuição de poder, que se alimenta da instabilidade política cíclica da Argentina, que “...atravessa períodos populistas, pretorianos, autoritários e, por vezes, democrático-liberais, coincidindo com ciclos econômicos de expansão e contração, o que permite a diferentes grupos empresariais ascender sucessivamente ao poder e obter privilégios...”; e por outro, um segundo esquema, próprio de “...democracias condicionadas que adquirem estabilidade graças a um certo armistício duradouro com o poder corporativo, visando preservar privilégios e limitar o funcionamento de mecanismos democráticos que permitem uma ampla discussão pública e uma participação cidadã ativa...” (Nino, 1993, pp. 53-54).

Em resposta a esse diagnóstico, C. S. Nino propôs a adoção de um sistema democrático semipresidencialista, inspirado nos pressupostos do modelo deliberativo, explicitando três hipóteses relevantes: a) “...o fortalecimento do sistema democrático diante do poder corporativo requer a ampliação da participação popular nos processos decisórios...” (Nino, 1993, p. 54); b) “...dado que os mecanismos de representação (...) também se prestam à manipulação das corporações (...) é essencial expandir os meios de participação direta da população...” (Nino, 1993, p. 55); e c) “...a consolidação da democracia na América Latina requer modificar o sistema presidencialista, aproximando-o do regime parlamentar...” (Nino, 1993, p. 60).

Com base em uma certa ressignificação das teorizações de C. S. Nino, G. O'Donnell, e de outros autores, é que se há defendido a tese de que, especialmente desde a transição democrática argentina, tem existido em nosso país um paradoxo premente, mas aparente, alimentado por aquele ciclo, nomeado por C. S. Nino, de alternância entre populistas e libertários, do qual só poderíamos sair se adotássemos no plano normativo ideal um modelo democrático deliberativo, que implicaria, na dimensão normativa não ideal ou de desenho institucional, em uma implementação de novas leis infraconstitucionais, que: a) revitalizem e consolidem o funcionamento dos novos órgãos de controle criados durante a reforma constitucional de 1994; b) coloquem o Chefe do Gabinete de Ministros em um papel muito mais ativo; e c) constituam órgãos cidadãos para revisão constitucional,



formando um sistema multisituado de revisão constitucional, assim como uma assembleia cidadã, de tipo deliberativa. As três propostas de reforma institucional nacional aqui referidas, serão explicadas na seção 3. Mas antes de ingressar na discussão do porquê deveríamos adotar aquelas reformas formais no sistema constitucional argentino, é necessário situar a discussão em nosso processo político atual, o qual claramente não é o da transição, mas tampouco já não é o da consolidação democrática, sendo agora o turno de uma série complexa de processos que são nomeadas pelos especialistas em história, filosofia e ciência política como erosão, desconsolidação e regressão democrática (Przeworski, 2022, pp. 1-10; Derwich, 2022, pp. 15-30; Sandel, 2023, pp. 1-15).

2. REFORMA CONSTITUCIONAL ARGENTINA E DESCONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA

Após trinta anos da última reforma constitucional argentina, o país vivencia um complexo processo de corrosão das bases constitucionais gerais, relativas aos limites do poder presidencial, assim como de certas bases constitucionais particulares, sobre como devem ser interpretados certos direitos humanos, especialmente conexos a justiça social (Grimson, 2024; Ipar, 2024).

Dois dos principais estudiosos dos processos de corrosão das democracias ocidentais são Y. Mounk e R. Foa, quem afirmam que suas teorizações visam criticar o que, no entendimento deles, tem sido o paradigma predominante nos estudos sobre democratização, a saber, a abordagem da *consolidação democrática*, que tem governado como um corpo teórico quase indiscutível desde o início dos anos 90 do século XX. De acordo com essa teoria, a consolidação democrática é uma via de mão única, tendo em mente que, uma vez alcançadas certas condições estruturais de uma democracia pluralista, a *estabilidade da democracia* deve ser assegurada (Foa e Mounk, 2017b, p. 3).

Ao contrário da abordagem da consolidação democrática, Y. Mounk e R. Foa propõem que identifiquemos um fenômeno estrutural oposto ao paradigma teórico de consolidação acima mencionado. Para marcar distâncias claras, eles o chamam de abordagem de *desconsolidação democrática*. Assim, como o próprio nome indica, a



desconsolidação da democracia emergiria como um fenômeno negativo, que em termos lógicos se apresenta como diametralmente oposto ao da consolidação democrática. Nesse sentido, o objetivo dos cientistas políticos mencionados é detectar “...uma série de anomalias que parecem refutar as principais previsões da teoria da consolidação democrática...” (Foa e Mounk, 2017b, p. 3). Por um lado, haveria uma primeira série de anomalias, o que provaria que, em muitas democracias, a participação dos cidadãos nas eleições, a filiação a partidos políticos e a confiança nos políticos diminuíram. Por outro lado, haveria uma segunda série de anomalias, o que mostraria que, em várias sociedades, o frenesi pela democracia liberal diminuiu significativamente, com uma certa afinidade cidadã com alternativas autoritárias, populistas ou iliberais crescendo (Foa e Mounk 2017b, p. 3).

A proposta de Y. Mounk e R. Foa atribui um lugar particularmente relevante ao termo *populismo*, apontando que eles o entendem como um movimento, perspectiva ou tendência política antiliberal, antidemocrático ou bem diretamente autoritário (Foa e Mounk, 2016, p. 6). Nesse sentido, esses cientistas políticos afirmam que “...os eleitores apoiam cada vez mais movimentos de um único tema, votam em candidatos populistas ou apoiam partidos anti-establishment que se definem em oposição ao status quo...” (Foa e Mounk, 2016, p. 6). O populismo é definido em suas obras como uma certa perspectiva neoautoritária do político que dá um papel preponderante aos líderes que se apropriam de instituições liberais formais para seus propósitos iliberais. Em suas próprias palavras, eles teriam aumentado entre os cidadãos “...apoio a alternativas à democracia liberal que se mostram diretamente autoritárias, sendo lideradas por líderes fortes que não se preocupam com a existência de eleições...”, quando em todo o mundo “...a porcentagem de votos para partidos radicais de direita está em seu nível mais alto desde 1930...” (Foa e Mounk, 2017b, p. 5). Esses movimentos, partidos e expressões políticas populistas teriam em comum a exclusão de certos grupos sociais, étnicos e religiosos minoritários, de modo que o populismo não é apenas projetado como antiliberal, mas também como oposto “...a uma visão pluralista da democracia na qual grupos que têm visões e opiniões díspares devem resolver suas diferenças por meio de canais de diálogo e engajamento



democrático...” (Foa e Mounk, 2017a, p. 13). Assim, de acordo com essa definição restrita, o termo populismo se referiria a “...uma política iliberal que usa o poder da maioria para confrontar elites percebidas ou reais na mídia, tribunais e administração pública; além de ignorar os direitos das minorias...” (Foa e Mounk, 2017a, p. 13).⁵

No entanto, S. Moreno Barreneche afirma que o problema conceitual de propostas políticas pluralistas como as de Y. Mounk e R. Foa é que, em seu trabalho, o conceito de autocracia seria perfeitamente equivalente ao de não-democracia, sendo a autocratização o processo de afastamento de um sistema democrático. Porém, no nível conceitual, a *não-democracia* não é sinônimo de *autocracia*, ditadura ou autoritarismo, mas é o par oposto ordenado de democracia, com inúmeras formas políticas não democráticas que não necessariamente constituem uma autocracia (Moreno Barreneche, 2020, pp. 15-18).

Na mesma linha, com vista a um maior rigor conceitual, A. Dias considera necessário distinguir com maior precisão entre os conceitos de desconsolidação e regressão democrática. Por um lado, a *desconsolidação democrática* se referiria a um regime político que continua sendo democrático, mas no qual, devido a certos processos de enfraquecimento institucional, haveria uma maior propensão à instabilidade política, bem como ao estabelecimento de um regime autoritário. Por outro lado, a *regressão democrática* também envolveria processos de enfraquecimento institucional dos mecanismos democráticos, porém, diferentemente da desconsolidação, levaria à distorção do próprio regime democrático. Em outras palavras, a *regressão democrática* se referiria a regimes políticos que, após um profundo processo de desconsolidação, acabam sendo sistemas não democráticos. No entanto, deve-se notar que, conceitualmente, nem todas as democracias desconsolidadas terminariam inexoravelmente em um processo de regressão democrática (Dias, 2016, pp. 29-32).

No mesmo sentido que A. Dias detecta, em trabalhos recentes sobre desconsolidação democrática, uma certa confusão conceitual entre as frases de erosão democrática e

⁵ Pelo contrário, aqui adotamos uma definição mais complexa do termo *populismo*, compatível com: Martinico, G., (2021), *Filtering Populist Claims to Fight Populism: The Italian Case in a Comparative Perspective*, Cambridge: CUP; Fassín, E., (2018), *Populismo de izquierda y neoliberalismo*, Barcelona: Herder; e Villacañas Berlanga, J. L., (2015), *Populismo*, Madrid: La Huerta Grande.



regressão democrática, consideramos oportuno notar que Y. Mounk e R. Foa, assim como outros cientistas políticos pluralistas, em várias passagens confundem autocracia, iliberalismo e populismo. Em particular, deve-se notar que esses dois cientistas políticos consideram que os governos existentes nos Estados Unidos, Polônia, Hungria, Grécia e Venezuela entre 2015 e 2020 mereceriam o rótulo de populistas e seriam perigosos (Foa e Mounk, 2017a, p. 8), o que mostra que a proposta desses dois autores não nos oferece uma distinção clara entre os tipos, modelos ou expressões de governo. Nesse sentido, e com base em algumas contribuições feitas por outros colegas notáveis, consideramos apropriado distinguir entre governos autoritários, iliberais e populistas (Landemore, 2021, pp. 1-15).

Nesse sentido, e apenas para fins didáticos, poderíamos então apontar o seguinte aqui. Em primeiro lugar, *governos autoritários* seriam aqueles que assumem e/ou exercem o comando das instituições políticas sem o apoio eleitoral e/ou deliberativo dos cidadãos, seja precedido por um surto social, golpe militar ou outra causa (Gargarella, 2014, pp. 1-30). Em segundo lugar, *governos não liberais* seriam aqueles que, sem se basear em uma doutrina, tradição ou concepção política liberal, promovem o pleno cumprimento do princípio da legitimidade democrática tanto na origem, quanto no exercício e avaliação (Sandel, 2023, pp. 1-10). Entre os governos populares não liberais, poderíamos citar aqueles que se baseiam em concepções éticas comunitárias, republicanas ou discursivas do político, que competem com a tradição, enfoque ou abordagem liberal (Lafont, 2020, pp. 1-10). Por fim, em terceiro lugar, *governos populistas* seriam aqueles em que a legitimidade de origem e exercício está inexoravelmente ligada às ações de um líder político amplamente apoiado pelos cidadãos, resultando ou não em um regime político decisionista (Przeworski, 2022, pp. 1-15).⁶

⁶ Vários especialistas concordam que “...uma característica fundamental do populismo é que os populistas puxam em nome do povo, concebidos como uma entidade orgânica e única. A vontade e o interesse do povo não são apresentados como uma soma de indivíduos, mas sim como atribuíveis a uma entidade unitária (...) e, supostamente, constituem a única base legítima para a ação política e a elaboração de leis. Os líderes populistas afirmam representar autenticamente a vontade do povo e rejeitam qualquer outra posição como negação dessa vontade...” (RoznaieHostovzky Brandes, 2020, p. 20).



Por sua vez, R. Gargarella também dedicou recentemente boa parte de seus esforços teóricos à análise de processos políticos corrosivos das democracias sul-americanas, existindo duas distâncias principais entre sua proposta e aquela de Y. Mounk e R. Foa.

Em primeiro lugar, R. Gargarella não usa a expressão desconsolidação democrática, mas prefere a de *erosão democrática*. Em sua opinião, esse fenômeno se referiria à existência de “...uma situação generalizada de (...) fadiga democrática (...) como um estado estabelecido de alienação legal; uma percepção compartilhada de que as normas que nossas comunidades aprovam, em nosso nome, são completamente estranhas para nós...” (Gargarella, 2021, p. 319). A erosão democrática, na matriz conceitual de R. Gargarella, seria aquele cansaço exasperante da política que ocorre em certas democracias que não morrem rapidamente de um golpe externo, mas lentamente de vários golpes internos (Gargarella, 2021, p. 323). Essa opção em favor do conceito de erosão democrática se deve ao fato de que, como outros deliberativistas, R. Gargarella considera que a democracia sempre se refere a um trabalho em andamento, além de desconfiar fortemente das teorias políticas dos anos 90 do século XX, segundo as quais as democracias sul-americanas estariam totalmente consolidadas (Gargarella, 2022, p. 147).

Em segundo lugar, diferentemente de Y. Mounk e R. Foa, deve-se notar que R. Gargarella, assim como outros filósofos políticos como J. Habermas (1998), R. Goodin (2000), e A. Bächtiger (2018), entre outros, defende *uma concepção deliberativa de democracia* que entende a legitimidade política como critério de avaliação dos processos cidadãos de justificação discursiva. De fato, em suas obras, R. Gargarella combate uma certa visão liberal agregadora da democracia contemporânea (Gargarella, 2021, pp. 1-10).

Nesta linha crítica do liberalismo, mas desde outros pressupostos teóricos, E. Peluso fornece argumentos valiosos para distinguir a erosão democrática da *erosão constitucional*. Dessa forma, em sua opinião, “...erosão constitucional significa uma situação prolongada no tempo em que diferentes desafios à estrutura constitucional de um país são repetidamente produzidos, sem perturbar todo o sistema constitucional por si só...” (Peluso, 2021, p. 8).



Da mesma forma, o fenômeno da *erosão constitucional* seria distinguível do da ruptura constitucional e do da erosão democrática. Por um lado, “...a erosão constitucional não pode ser comparada simplesmente a uma única ruptura, pois isso equivaleria a derrubar uma constituição, como por exemplo poderia ocorrer após um golpe de Estado militar...” (Peluso, 2021, p. 8).⁷ Por outro lado, “...a erosão constitucional ocorre no nível das normas constitucionais, das instituições, dos direitos e da identidade...”⁸ o que não ocorre no caso dos processos de erosão democrática, onde o que é corroído são as práticas políticas dos representantes e representados. No entanto, “...isso não significa (...) que a erosão constitucional não afete a democracia. Pelo contrário, pressupõe que as instituições democráticas são interdependentes do constitucionalismo...” (Peluso, 2021, pp. 8-9). Uma maneira possível de fazer a distinção seria entre os efeitos adversos sobre o conjunto de regras e práticas governamentais, onde o conceito de *erosão democrática* operaria, e os efeitos adversos sobre um determinado conjunto de regras e práticas constitucionais, estatais ou fundamentais do Estado de Direito, onde a noção de *erosão constitucional* seria aplicável. Estaríamos, então, lidando com conceitos complementares, dada a íntima sobreposição contemporânea que existe entre democracia e constituição, que geralmente é apresentada por meio da frase *democracia constitucional* (Peluso, 2021, p. 9).⁹

De qualquer forma, retomando nossa proposta de análise da situação contemporânea do sistema constitucional argentino atual e diante desses complexos fenômenos contemporâneos de erosão democrática e constitucional, as respostas

⁷ Por sua vez, T. Ginsburg e A. Huq “...tentaram diferenciar entre a erosão e o colapso das democracias. Uma democracia constitucional entrará em colapso quando seus elementos-chave (estado de direito, competição eleitoral e direitos liberais) forem repentinamente comprometidos...” (Peluso, 2021, p. 7).

⁸ De acordo com E. Peluso, o conceito de *identidade constitucional* seria “...moldado não apenas pelo desenho tradicional da democracia liberal, mas também pelas particularidades contextuais em torno da autenticidade de um projeto constitucional, ele pode ser afetado pelo atual ressurgimento autoritário...” (Peluso, 2021, p. 7).

⁹ Por sua vez, T. Ginsburg e A. Huq “...identificam cinco manifestações principais de erosão democrática: emendas constitucionais são usadas para remodelar o sistema de governo; a abolição da responsabilidade mútua entre os poderes sociais; a concentração de poder, por meio da burocracia, no Poder Executivo; limites ao livre exercício de expressão e reunião que rege a esfera pública; e o porrete da oposição política e a consequente limitação da rotação do poder político. Todos esses são fatores precisos que levam à erosão democrática...” (Peluso, 2021, p. 8).



adequadas a serem dadas, na opinião de G. O'Donnell, C. S. Nino, R. Gargarella e E. Peluso, devem partir de *bases interdisciplinares*. (Peluso, 2021, p. 22).

No caso da Argentina, e aproveitando as contribuições teóricas de R. Gargarella e E. Peluso, assim como tomando em consideração um importante número de análises teóricas de especialistas (Bernal, Pizzolo, e Rossetti, 2015: 1-15); há mais de quarenta anos após o retorno à democracia em 1983 e trinta anos após a última reforma constitucional em 1994, podemos afirmar que estamos testemunhando atualmente um cenário de *erosão democrática*, mas não o caso de erosão constitucional. Algumas das razões que sustentam essa hipótese são as seguintes: a) houve inúmeras delegações legislativas do Congresso ao Poder Executivo Nacional devido à aplicação excessiva do artigo 76 da Constituição Nacional; b) numerosos decretos de necessidade e urgência foram emitidos nos termos do artigo 99 Inc. 3 Constituição Nacional; c) a figura do Chefe do Gabinete de Ministros, cujas bases se encontram nos artigos 100 e 101 da Constituição Nacional, não tinha sido regulamentada sob parâmetros que lhe permitam limitar genuinamente a figura hiperpresidencial; d) os mecanismos de democracia semidireta dos artigos 39 e 40 da Constituição Nacional não tinham sido aplicados com vista ao desenvolvimento de uma verdadeira democracia participativa; e) em diversas situações de emergência em matéria social, econômica e financeira, não tinham sido aplicadas as sanções previstas nos artigos 29 e 36 da Constituição Nacional; e f) a aplicação efetiva dos novos órgãos de controle independentes ou extrapoderes foi significativamente limitada.

Até o momento, não há razões convincentes que possam ser apresentadas com o objetivo de afirmar indiscutivelmente que estamos diante de um processo de *erosão constitucional*, uma vez que a própria identidade da reforma constitucional nacional de 1994, em sua redação ambígua, porosa e vaga, que deixou muito a ser regulamentado pelo Congresso, ofereceu a possibilidade de adoção de programas governamentais populistas e libertários.¹⁰ Não haveria, então, erosão constitucional porque as normas constitucionais da Constituição reformada em 1994 não teriam sido flagrantemente

¹⁰ A esse respeito, do já mencionado paradoxo premente, mas aparente, gerado pela alternância cíclica entre populistas e libertários, ver os argumentos especificamente apontados em: Olivares, N. E. (2018).



violadas, mas teriam sido adotadas práticas e regras interpretativas, integradoras e aplicáveis por governos populistas e libertários, que buscaram limitar ao mínimo o conteúdo e o alcance da referida norma constitucional. Seria diferente se, durante um governo democrático constitucional, tivesse sido proposto expressamente a desobediência à Constituição Nacional, argumentando que a voz do povo encarnada no novo governo lhe conferiria o poder constituinte de desobedecer a essa norma. Por fim, embora possa parecer ingênuo, a verdade é que a *identidade constitucional* da norma fundamental reformada em 1994 é a de um sistema hiperpresidencialista, com controles, inspeções e limites restringidos pelos poderes legislativo e judiciário, bem como pelos órgãos independentes ou extrapoderes e pela cidadania como um todo. Esta é a maior fonte de possibilidades dessa norma, pois significa, a nosso ver, que no marco atual, a vontade dos cidadãos pode arengar os poderes e extrapoderes acima referidos para adotar um conjunto de práticas e regras democráticas deliberativas, que por meio de reformas legislativas, ou seja, infraconstitucionais, bem como decisões judiciais, que reforcem seu conteúdo e alcance, produzam uma mudança deliberativa e atenuação da corrosão democrática.

3. DEMOCRACIA DELIBERATIVA E DESENHOS INSTITUCIONAIS

Tendo expressado nas seções anteriores, os conceitos e critérios fundamentais que compõem a dimensão conceitual e o nível normativo ideal de nossa proposta, é agora necessário expressar nossa posição assumida no *nível normativo não ideal*, ou seja, fazer certas considerações típicas de uma dimensão normativa institucional que seria consistente com esse ideal projetado. Nesse sentido, antes de precisar qual seria nossa proposta deliberativa institucional, introduziremos brevemente algumas considerações feitas desde uma *perspectiva constitucional pluralista* para contrastar ambas propostas não ideais, do mesmo jeito que em seções anteriores contrastamos as propostas normativas ideais das concepções democráticas pluralista e deliberativa.



Em primeiro lugar, a partir de uma *perspectiva constitucional pluralista*, foi apontado que “...nos últimos anos, o mundo tem vivido a crise das democracias constitucionais. Os líderes populistas estão abusando de mecanismos constitucionais, como procedimentos formais para mudanças constitucionais, a fim de corroer a ordem democrática...” (Roznai e Hostovzky Brandes, 2020, p. 19). Nessa perspectiva, as contínuas práticas erosivas do sistema constitucional liberal pluralista nos permitiriam falar de um fenômeno contemporâneo premente, que ditos autores preferem chamar de *constitucionalismo abusivo* (RoznaieHostovzky Brandes, 2020, p. 20).¹¹ Dessa forma, enquanto no século XX os líderes autoritários eram considerados hostis ao constitucionalismo “...a relação dos atuais regimes populistas com o constitucionalismo é mais complexa (...) atenta à intensa reforma (e abuso) dos arranjos constitucionais existentes...” (Roznai e Hostovzky Brandes, 2020, p. 22).

Aqui poderíamos traçar certas conexões com o que foi apontado por E. Peluso, atento, Y. Roznai e T. Hostovzky Brandes analisam os danos causados por práticas e regras populistas que corroem o sistema constitucional. A esse respeito, afirmam que “...uma vez que o status constitucional tenha sido concedido aos valores antidemocráticos, as tentativas de combatê-los por meio de ações e regras de uma hierarquia normativa inferior podem ser bloqueadas...”, assim “...o constitucionalismo abusivo pode ser usado por líderes semi-autocráticos para consolidar sua autoridade constitucional, eliminando problemas que possam desafiá-lo fora do domínio da política regular...” (Roznai e Hostovzky Brandes, 2020, p. 23).

Diante desse cenário contemporâneo de *constitucionalismo abusivo*, esses autores se propõem a analisar os benefícios dos atuais mecanismos de controle judicial, com especial ênfase em determinadas modalidades específicas. Analisam, principalmente, certos julgamentos judiciais que contêm argumentos em defesa da *imutabilidade*

¹¹ Deve-se notar que “...o fenômeno de regimes populistas que usam o direito constitucional para promover seus objetivos tem sido descrito como captura constitucional, retrocesso constitucional, constitucionalismo abusivo, legalismo autocrático ou constitucionalismo populista. O conteúdo exato de cada um desses termos varia, mas todos concordam que uma das características do novo populismo é que, uma vez implementado no poder governamental, promove mecanismos de mudança constitucional para corroer a ordem democrática...” (Roznaie Hostovzky Brandes, 2020, p. 22).



constitucional, apontando que “...uma característica do constitucionalismo moderno (...) é a da imutabilidade constitucional (...) que se refere às limitações ou restrições impostas aos poderes de emenda constitucional...” (Roznai e Hostovzky Brandes, 2020, p. 24). No entanto, eles explicitam seu ceticismo nas propostas da imutabilidade constitucional para aliviar os efeitos nocivos do referido constitucionalismo abusivo. Nesse sentido, afirmam que em tempos constitucionais normais, a doutrina da imutabilidade “...pode ser uma luz vermelha útil antes de certas mudanças constitucionais inconstitucionais...”; no entanto, em tempos constitucionais excepcionais, “...aquela doutrina tem várias fraquezas inerentes à luz de três características do constitucionalismo abusivo: incrementalismo, substituição constitucional e agrupamento dos tribunais...” (Roznai e Hostovzky Brandes, 2020, p. 27).

O ponto central aqui, que na opinião deles justificaria seu ceticismo, reside no fato de que o constitucionalismo iliberal, populista ou abusivo, a sobreposição de termos que certamente não compartilhamos, como já apontamos antes, seria baseado em uma concepção social ou popular de legitimidade política, que foi aceita fortemente em nossas atuais sociedades de massa. A concepção normativa ou institucionalista de legitimidade política tem sido progressivamente deixada de lado pelos representantes políticos, legislativos e executivos, bem como pelos cidadãos contemporâneos. Por um lado, a *legitimidade normativa ou institucionalista* refere-se à questão de saber se um ato é justificável sob certos pressupostos normativos liberais pluralistas sobre a lei e suas instituições. Por outro lado, a *legitimidade social ou popular* refere-se à questão de saber se um ato é percebido como legítimo pelo povo, isto é, se há crenças entre os cidadãos sobre sua aceitabilidade popular. Enquanto o primeiro tipo de legitimidade inspirou o desenho de mecanismos contemporâneos de revisão judicial, o segundo tem sido, portanto, a base para medidas políticas dos poderes executivos.

Esses autores passam a explicar certas medidas judiciais atuais inspiradas no modelo de legitimidade normativa ou institucionalista, entre as quais estão as sentenças proibitivas de substituição constitucional e sentenças restritivas de emenda



constitucional. Ambas, em sua opinião, devem ser incluídas na doutrina mais geral de imutabilidade constitucional já referida.

No entanto, a partir de *uma concepção social de legitimidade*, “...os líderes populistas podem facilmente descrever a revisão judicial das emendas constitucionais como interferência ilegítima nos poderes constituintes do povo...” (Roznai e Hostovzky Brandes, 2020, p. 35). Nesse sentido, os autores supracitados enfatizam que as restrições sobre a substituição constitucional, como as impostas à emenda constitucional, poderiam ser defendidas com base no fato de que podem ser usadas “...em nome do povo para minar a democracia. E tais restrições devem ser aplicadas por meio de revisão judicial nos tribunais...”, embora não coincidam em sua eficácia, por si só, no combate do constitucionalismo abusivo (Roznai e Hostovzky, 2020, p. 42). Finalmente, Y. Roznai e T. Hostovzky Brandes afirmam que, dada a eficácia limitada de tais medidas judiciais, devemos “...em vez de usar certas doutrinas judiciais já existentes para nos proteger...” dos abusos cometidos por governos populistas, adaptar “...a doutrina judicial às práticas constitucionais existentes que usam emendas incrementais e sutis para dismantelar a ordem democrática...” (Roznai e Hostovzky Brandes, 2020, p. 47).

Como afirmamos anteriormente, o cenário atual do sistema político argentino não coincidiria com o que E. Peluso descreve como *erosão constitucional*, mas com o que R. Gargarella define como *erosão democrática*. Da mesma forma, considerando as contribuições feitas por R. Goodin e P. Rosanvallon, consideramos infrutífero partir de uma perspectiva democrática pluralista, como da Y. Roznai e T. Hostovzky Brandes uma vez que é parte do problema, e não poderia oferecer soluções eficazes.

Em segundo lugar, a partir de uma abordagem constitucional deliberativa, a seguinte hipótese teórica poderia ser defendida: *uma possível forma de satisfazer os princípios normativos de um modelo democrático deliberativo em nosso mundo não ideal seria adotar na prática argentina um sistema semipresidencialista de governo, juntamente com um sistema multisituado de revisão constitucional, uma projeção mais ativa e coordenada dos poderes atribuídos aos órgãos de controle extrapoderes, e um mecanismo de referendun constitucional deliberativo.*



O termo *sistema* refere-se no parágrafo anterior a uma abordagem institucional sistêmica da democracia deliberativa, segundo a qual se propõe uma leitura, avaliação e reformulação ampliada da institucionalidade política, que recomenda que os analistas considerem que antes de adicionar, modificar ou eliminar um determinado arranjo institucional devem pensar nas consequências que isso terá para o sistema político deliberativo compreendido como um todo (Parkinson e Mansbridge, 2012, pp. 1-2).

Entre os principais arranjos ou mecanismos institucionais defendidos por aqueles que defendem uma abordagem deliberativa sistêmica da política, *os minipúblicos* merecem um lugar de relevância. Foi o filósofo político americano J. Fishkin quem talvez tenha produzido mais avanços no campo. Em suma, o autor considera que os minipúblicos poderiam assumir pelo menos três funções relevantes: 1) ajudar a determinar qual seria a opinião do público sobre um determinado tema se ele estivesse bem-informado e tivesse submetido suas crenças à deliberação; 2) aconselhar os representantes políticos com base numa opinião pública deliberadamente constituída; e 3) incentivar a participação cidadã nas decisões públicas (Warren e Mackenzie, 2012, pp. 95-96; Bächtiger e Dryzek, 2024, pp. 168-185).

Por sua vez, M. Warren e M. Mackenzie adicionam duas funções fiduciárias a lista. A primeira função, que poderia ser desempenhada no campo do poder legislativo, colocaria como meta dos minipúblicos atuar como fonte confiável de informação para os cidadãos. Os minipúblicos serviriam aqui como guias para a tomada de decisão apropriada do cidadão nos casos em que a informação do cidadão é notoriamente limitada (Warren e Mackenzie, 2012, pp. 115-116). A segunda função, que poderia ser implantada na esfera do Poder Executivo, chamaria certos minipúblicos para atuar como audiências antecipadas, oficiando como um guia para decisões públicas nas áreas em que atualmente não há opinião de especialistas e cidadãos formados. Os minipúblicos atuariam aqui como detectores de conflitos potenciais e possíveis respostas a certos distúrbios graves (Warren E Mackenzie, 2012, p. 116).

Por sua vez, S. White identifica três modelos viáveis e desejáveis de minipúblicos, que ele configura sob o formato de uma assembleia cidadã. Em primeiro lugar, poderia



ser mencionado um *modelo substituto* de minipúblico, que constituiria uma assembleia cidadã que substituiria a legislatura. Em segundo lugar, poderia ser planeado um *modelo consultivo* de minipúblico, no qual seriam criadas autoridades adjudicantes, ao critério dos legisladores, para aconselhamento ou recomendação fiáveis. Em terceiro lugar, poderia ser projetado um *modelo proposicional* de minipúblico, no qual os cidadãos teriam o poder de gerar uma petição para constituir uma assembleia de cidadãos, que após reunião e deliberação poderia convocar um referendo vinculante para avaliar suas recomendações (White, 2020, p. 87).

Com base no que foi expresso, e para implementar *um sistema semipresidencialista de governo*, consistente com um modelo constitucional deliberativo, sugerimos a adoção da seguinte proposta específica: promulgar uma nova lei que regule as atribuições, faculdades e poderes do Chefe do Gabinete de Ministros que o aproxime muito mais da órbita de capacidade de resposta do Congresso e o conecte muito mais com os cidadãos em geral. Tendo em vista que a mesma Constituição reformada em 1994 já estabelece que o Chefe do Gabinete de Ministros deve: a) reportar periodicamente ao Congresso; b) desempenhar um papel especial na legalização dos Decretos de Necessidade e Urgência emitidos de acordo com o procedimento específico estabelecido no artigo 99 inc. 3 Constituição Nacional; e c) pode ser destituído por moção de censura do mesmo Congresso, resta apenas acrescentar, ou seja, integrar, por meio de lei regulamentadora de matéria constitucional, que em vista da natureza de suas funções, um procedimento público, falimentar ou eletivo, deve proceder, antes de sua nomeação pelo Poder Executivo Nacional, à formação de uma lista de candidatos. Este processo de seleção seria a cargo do Congresso em conexão com o artigo 53 da Constituição Nacional (CN).

Partindo do que foi apontado e retomando o problema de como projetar um controle de constitucionalidade consistente com uma abordagem constitucional democrática deliberativa, propomos a implementação de um *sistema multisituado de controle constitucional*, que poderia ser realizado tanto por órgãos políticos constituídos (poderes legislativo, executivo e judiciário), quanto por minipúblicos cidadãos, cuja função



principal seria controlar a constitucionalidade das normas decididas e implementadas por esses três poderes políticos constituídos.

Dessa forma, o objeto a ser resguardado e controlado pelos poderes constituídos e/ou pelos minipúblicos cidadãos seriam as leis, decretos regulamentares e sentenças judiciais.

A *natureza multisituada* desse tipo de controle poderia implicar, a partir de uma abordagem normativa não ideal, a explicitação de dois mecanismos de revisão governamental e a adoção de dois minipúblicos cidadãos (Olivares, 2018). Por um lado, em termos dos papéis a serem desempenhados pelos poderes legislativo, executivo e judiciário, poderiam ser utilizadas as ferramentas desses mecanismos dialógicos conhecidos como iniciativa, referendo e consulta popular.¹² Por outro lado, quanto aos minipúblicos cidadãos a serem criados, seriam a *Comissão Cidadã Constitucional* (CCC) e o *Tribunal Cidadão Constitucional* (TCC). Em primeiro lugar, a referida comissão cidadã constituiria um órgão colegiado permanente instituído no âmbito do Poder Legislativo, cujos membros seriam eleitos periodicamente por sorteio, com correlação oposta aos anos de mandato dos legisladores e teria como função principal realizar o controle de leis e decretos. Em particular, deve-se notar que a fiscalização da constitucionalidade das leis parlamentares e dos decretos do Executivo deve ser realizada antes da promulgação de qualquer lei sobre matéria constitucional emanada do Poder Legislativo Nacional ou de qualquer decreto emanado do Poder Executivo Nacional que busque estabelecer uma regra ou norma geral, seja ela regulatória ou não. Em segundo lugar, no que diz respeito ao referido tribunal cidadão, este seria composto por jús, ou seja, cidadãos escolhidos por sorteio a cada período, meses ou anos fixos, a partir de uma lista elaborada com base em determinados inscritos voluntários, devendo ser estabelecidos determinados

¹² Neste artigo não nos deteremos para especificar quais poderiam ser os desenhos institucionais específicos a serem adotados, ou os atrativos e desafios detalhados deles, atentos à abundância de antecedentes teóricos de qualidade que têm essas formas institucionais como objeto de estudo. A este respeito, v.: LINARES, S., (2008), *La (i)legitimidad democrática del control judicial de las leyes*, Madrid: Marcial Pons.



requisitos de formação profissional em áreas que possam ser úteis no processo de avaliação das justificações e provas produzidas pelos magistrados.

Claro, pode-se dizer que essa proposta particular de desenho institucional é *uma* das muitas modalidades possíveis de implementação concreta que permitiria que os controles constitucionais governamentais fossem colocados em diálogo com outros mecanismos formais de revisão cívica, o que resultaria em uma maior qualidade, em termos republicanos deliberativos, do sistema democrático considerado como um todo.

Por outro lado, no que diz respeito a *uma implementação mais ativa, expansiva e coordenada dos poderes atribuídos aos órgãos extrapoderes*, acreditamos que o Congresso argentino poderia sancionar uma nova lei nacional que trate de forma relacionada, coordenada e complementar com a regulamentação dos órgãos que foram incluídos na reforma constitucional de 1994, como *Auditoria General de la Nación* (art. 85 CN), *Defensor del Pueblo* (art. 86 CN), *Consejo de la Magistratura* (art. 114 CN), *Jurado de Enjuiciamiento* (art. 115 CN), e o *Ministério Público* (art. 120 CN). Essa nova lei geral poderia propor a criação de uma *Comissão Permanente de Avaliação* (CPA) no Congresso argentino, destinada a supervisionar o devido cumprimento, aplicação e implementação das funções, atribuições e poderes dos referidos órgãos de supervisão. Da mesma forma, o principal objetivo dessa norma legislativa seria consolidar a natureza autônoma, independente e autárquica dessas entidades, dissipando dúvidas sobre suas liberdades, criando também uma *Coordenadoria Geral* (CG), visando gerar coerência e consistência em suas práticas, reforçando as competências da *Auditoria General de la Nación* e do *Defensor del Pueblo*, sendo órgãos de controle no âmbito do Poder Legislativo.

Por um lado, a *Auditoria General de la Nación* tem como funções principais controlar de forma externa o setor público nacional da Argentina, atendendo aos aspectos patrimoniais, econômicos, financeiros e operativos (Art. 85 CN). Por outro lado, o *Defensor Público* tem como tarefa essencial defender e proteger os direitos humanos, sendo um agente legitimado para salvaguardar a cidadania (Art. 86 CN). Com a lei aqui proposta ambos os órgãos colocariam genuínos limites no poder Presidencial Argentino.



Finalmente, em termos de adotar um *mecanismo de referendun constitucional deliberativo* é relevante aqui recuperar as teorizações sobre assembleias cidadãs efetuadas por valiosos teóricos especializados em matéria de democracia deliberativa (Chambers, 2009, p. 324).

Um primeiro princípio de legitimidade nas assembleias cidadãs é a inclusão que elas promovem. Nos processos deliberativos, a legitimidade deriva da participação dos cidadãos diretamente afetados por questões críticas, o que lhes permite se posicionar sobre questões que afetam suas vidas. Um segundo princípio de legitimidade é epistêmico. Pesquisas sobre inovações democráticas sugerem que projetar instituições que permitam a participação democrática dos cidadãos é uma abordagem promissora para lidar com problemas complexos. As evidências empíricas indicam ainda que, quando os cidadãos comuns têm acesso a informações diversas e confiáveis em um ambiente propício, eles podem gerar propostas e recomendações de maior qualidade para resolver desafios complexos (Boswell, Dean, e Smith, 2023).

No entanto, uma terceira fonte de legitimidade política não pode ser garantida simplesmente pela inclusão dos cidadãos ou pela qualidade das suas deliberações: o reconhecimento mais amplo das reuniões de cidadãos pela sociedade civil. Sem estratégias e mecanismos de comunicação eficazes para conectar as inovações democráticas com a esfera pública, a legitimidade dos fóruns e eventos deliberativos pode ser significativamente enfraquecida (Chambers, 2009, p. 323-325).

Os estudos sobre participação institucionalizada sugerem que a criação desses espaços pode: “...(iii) melhorar a transparência do Estado; (...) (v) promover o diálogo entre burocratas, formuladores de políticas públicas, usuários de políticas e o legislativo; (vi) aumentar a capacidade de resposta do Estado às demandas e conhecimentos gerados pela sociedade civil...” (Mendes Motta, Et. Al., 2024, p. 4).

Habitualmente, a fase inicial de uma assembleia cidadã é dedicada a informar os participantes sobre as regras e o tópico de discussão. Logo, os participantes recebem materiais informativos preparados com contribuições de especialistas e apresentados em um formato acessível. Após essa orientação, as discussões decorrem em pequenos grupos,



permitindo que todos os participantes expressem as suas opiniões. Essas discussões se alternam com sessões plenárias, nas quais os representantes dos grupos resumem os pontos-chave, facilitando uma deliberação mais ampla e, eventualmente, uma votação. Ao final do processo, as resoluções da assembleia podem servir como recomendações para formuladores de políticas ou como base para consultas públicas amplas (Mendes Motta, Et. Al., 2024, p. 5).

Nossa proposta, em termos de teoria normativa não ideal é que o Congresso Nacional da Argentina adote uma lei que permita a criação de uma *assembleia cidadã permanente*, integrada por um número máximo de 100 cidadãos voluntariamente adicionados, os quais seriam convocados para certas situações políticas de relevância constitucional.

CONCLUSÃO

Neste trabalho, cumprimos três objetivos argumentativos específicos. Em primeiro lugar, identificar as principais características do sistema democrático argentino definidas a partir da última reforma constitucional nacional ocorrida em 1994, em conexão com os valiosos estudos realizados dos anos 90 pelos teóricos renomados G. O'Donnell e C. S. Nino.

Em segundo lugar, reconstruir sinteticamente as conceituações feitas recentemente no campo da desconsolidação democrática por cientistas políticos empíricos, como Y. Mounk e R. Foa, em conexão com os vícios da reforma constitucional argentina.

Em terceiro lugar, a partir de uma concepção republicana deliberativa de democracia, projetar certas respostas desejáveis e factíveis a esse fenômeno corrosivo do político, recuperando para elas as teorizações mais atuais feitas sobre a democracia deliberativa de R. Goodin e C. S. Nino, e sobre erosão democrática por R. Gargarella e E. Peluso.

Por fim, o objetivo principal deste trabalho acadêmico foi, compartilhando as inquietações de filósofos jurídicos e políticos contemporâneos, oferecer argumentos relevantes em defesa de uma nova linha de leis do Congresso Nacional, que promovam



um novo conjunto de práticas e regras de interpretação, integração e aplicação do direito constitucional argentino, inspirado em um modelo democrático deliberativo, fonte de critérios avaliativos das instituições e corretivo da nossa corrosão democrática.

REFERÊNCIAS

AMOROSO BOTELHO, Et. Al. O declino da democracia na América Latina: Robert Bonifacio. Diagnóstico e fatores explicativos. **Revista de Estudios Sociales**, Bodotá, n. 74, p. 41-57, 2020.

BÄCHTIGER, A., Et. Al. **The Oxford Handbook of Deliberative Democracy**. Oxford: OUP, 2018.

BÄCHTIGER, A. e DRYZEK, J., (2024), **Deliberative Democracy for Diabolic Times**. Cambridge: CUP.

BERNAL, M., PIZZOLO, C e ROSSETTI, A., (2015), **¡Qué veinte años no es nada!**. Buenos Aires: EUDEBA.

BIDART CAMPOS, G. Los nuevos órganos de control extrapoderes. In: BIDART CAMPOS, G., **Manual de la Constitución Reformada**, Buenos Aires: Ediar, p. 317-330, 2004.

CHAMBERS, S., Rhetoric and the Public Sphere: Has Deliberative Democracy Abandoned Mass Democracy?. **Political Theory**, New York, v. 37, n. 3, 2009, p. 323-350.

DAHL, R. **Sobre la democracia**, Barcelona: Paidós, 1993.

DALY, T. G. Democratic Decay: Conceptualizing an Emerging Research Field. **Hague Journal on the Rule of Law**, La Haya, v. 11, p. 9-36, 2019.

DERWICH, K. Desconsolidation of Democracy in 21st Century Latin America. **Politeia**, Cracovia, v. 6, n. 81, p. 15-42, 2022.

DIAS, A. Sobre desconsolidação e retrocesso democrático. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 52, p. 27-41, 2016.

FERNÁNDEZ GIOINO, M. Una crítica democrática a la democracia: Tensiones entre republicanismo, liberalismo y democracia en la obra de O'Donnell. **Studia Politicae**, Córdoba, n. 27, p. 85-106, 2012.



FOA, R. e MOUNK, Y. The Danger of Deconsolidation: The Democratic Disconnect. **Journal of Democracy**, Washington, v. 27, n. 3, p. 5-17, 2016.

FOA, R. e MOUNK, Y. The Signs of Deconsolidation. **Journal of Democracy**, Washington, v. 28, n. 1, p. 5-16, 2017a.

FOA, R. e MOUNK, Y. The End of The Consolidation Paradigm. **Journal of Democracy** (Web Exchange), Washington, p. 1-27, 2017b.

FRANCO, M. El final del pacto del Nunca Más, nuestro mito contemporáneo. In: GRIMSON, A., **Desquiciados. Los vertiginosos cambios que impulsa la extrema derecha**, Buenos Aires: Siglo XXI, p. 211-231, 2024.

GARGARELLA, R. **La sala de máquinas de la constitución**, Buenos Aires: Katz, 2014.

GARGARELLA, R. **El derecho como una conversación entre iguales**, Buenos Aires: Siglo XXI, 2021.

GARGARELLA, R. Republicanismo y socialismo en la teoría política contemporánea. In: OLIVARES, N. E. **Republicanismos Rioplatenses. Diálogos sobre filosofía, historia y ciencia política contemporánea**, Mendoza: Qellqasqa, p. 127-158, 2022.

GINSBURG, T. e HUQ, A. **How to save a constitutional democracy**, Chicago: UCP, 2018.

GOODIN, R. Democratic Deliberation within. **Philosophy & Public Affairs**, Princeton, v. 29, n. 1, p. 81-109, 2000.

GRABER, M., LEVINSON, S. e TUSHNET, M. **Constitutional Democracy in Crises?**, Oxford: OUP, 2018.

GRIMSON, A. Introducción. La extrema derecha y los desafíos para la democracia. In: GRIMSON, A., (Comp.), **Desquiciados. Los vertiginosos cambios que impulsa la extrema derecha**, Buenos Aires: Siglo XXI, p. 9-36, 2024.

HABERMAS, J. **Between Facts and Norms**. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy, Cambridge: MIT Press, 1998.

INNERARITY, D. **Una teoría de la democracia compleja**. Gobernar en el Siglo XXI, Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2020.

IPAR, E. Las derechas radicales y las políticas de la crueldad", In: GRIMSON, A., (Comp.), **Desquiciados. Los vertiginosos cambios que impulsa la extrema derecha**, Buenos Aires: Siglo XXI, p. 233-252, 2024.



LAFONT, C. **Democracy without shortcuts**. A participatory conception of deliberative democracy, Oxford: OUP, 2020.

LANDEMORE, H. **Open Democracy**, Princeton: PUP, 2021.

LINZ, J. J. e STEPAN, A. **Problems of democratic transition and consolidation**. Baltimore: Johns Hopkins U.P., 1996.

MARTÍ, J. L. **La república deliberativa**, Barcelona: Marcial Pons, 2006.

MAZZEI, D. Reflexiones sobre la transición democrática argentina, **PolHis**, Buenos Aires, n. 7, p. 8-15, 2011.

MENDES MOTTA, F., Et. Al. The public legitimacy of democratic innovations: reflections on the Global Assembly. **Revista de Administración Pública**, Buenos Aires, v. 59, n. 1, p. 1-17, 2024.

MORENO BARRENECHE, S. La democracia y sus otros. Una contribución desde la semiótica al debate sobre la erosión democrática. **Revista de Estudios Sociales**, Bogotá, n. 74, p. 12-22, 2020.

NINO, C. S. **Fundamentos del Derecho Constitucional**, Buenos Aires: Astrea, 1992.

NINO, C. S., Contexto social y régimen de gobierno. **DOXA**, Madrid, N. 14, pp. 47-60, 1993.

NINO, C. S., **La constitución de la democracia deliberativa**, Barcelona: Gedisa, 1997.

O'DONNELL, G. Ilusiones sobre la consolidación. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, v. 144, p. 70-89, 1996.

O'DONNELL, G., SCHMITTER, P. C., e WHITEHEAD, L. **Transitions from Authoritarian Rule**. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies. Londres: John Hopkins U.P., 1986.

OLIVARES, N. E. Deliberativismo Republicano y Control Constitucional. **Cuestiones Constitucionales**, México D.F., v. 38, p. 33-62, 2018.

PARKINSON, J., e MANSBRIDGE, J., (Eds.). **Deliberative Systems**, Cambridge: Cambridge U.P., 2012.

PELUSO, E. **Constitutional Erosion in Brazil**, Oxford: Hart Publishing, 2021.



PÉREZ HUALDE, A. Nuevas formas de administración y los organismos constitucionales independientes. In: ACUÑA, E. T., Et. Al., **Estudios de Derecho Público**, Buenos Aires: ADFCS, p. 213-250, 2013.

PETTIT, P. **On the People's Terms**. A republican theory and model of democracy, Cambridge: CUP, 2012.

PRZEWORSKI, A. **Las crisis de la democracia**, Buenos Aires: Siglo XXI, 2022.

RIBEIRO, P., e TEODORO, P. A erosão constitucional do direito à cidade e o neoliberalismo nas políticas públicas. **Revista Direitos Sociais E Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, v. 13, n. 2, p. 55-80, 2025.

ROSANVALLON, P. **La legitimidad democrática**: imparcialidad, reflexividad, proximidad. Buenos Aires: Manantial, 2009.

ROZNAI, Y. e HOSTOVZKY BRANDES, T. Democratic erosion, populist constitutionalism and the unconstitutional constitutional amendments doctrine. **Law & Ethics of Human Rights**, Berlin, v. 14, n. 1, p. 19-48, 2020.

SAGÜÉS, N. P. Fisonomía y perspectivas de los órganos extrapoder. In: SAGÜÉS, N. P., **La Constitución bajo tensión**, Querétaro: IECEQ, p. 187-199, 2016.

SANDEL, M. **El descontento democrático**, Madrid: Debate, 2023.

WARREN, M. e MACKENZIE, M. Two Trust-based Uses of Minipublics in Democratic Systems. In: PARKINSON, J., e MANSBRIDGE, J., **Deliberative Systems**, Cambridge: Cambridge U.P., p. 95-124, 2012.

WHITE, S. Citizen's Assembly and Republican Democracy. In: LEIPOLD, B., NABULSI, K. e WHITE, S., **Radical Republicanism. Recovering the Tradition's Popular Heritage**, Oxford: Oxford U.P., p. 81-99, 2020.