

# Os ideais do Estado Democrático de Direito estão ameaçados pelo populismo?

BENEDITO GONÇALVES<sup>1</sup> | CAMILE SABINO<sup>2</sup>

Sumário: Introdução. 1. Características do populismo. 2. Críticas ao conceito de populismo. 3. Populismo de direita. 4. O neopopulismo. 5. A democracia, o populismo e o Estado de Direito. 6. O poder exercido por um Judiciário independente. 7. Democracia, populismo e Estado de Direito coexistem?. Considerações finais.

## INTRODUÇÃO

Populismo, sob a perspectiva teórica, é um dos temas mais polêmicos e intrigantes que permeia as ciências sociais e políticas. Isso porque o mesmo termo caracteriza fenômenos que passam, por exemplo, pela posse do Presidente Eurico Gaspar Dutra, no Brasil, em 1946; pelo governo de Juan Domingo Perón, na Argentina, em 1946; e pela eleição de Donald Trump, nos Estados Unidos, em 2016.

Por seu turno, o elo do populismo com parte da história brasileira é tão intrínseco, que determinado período da história nacional foi denominado “República Populista”, e teve, dentre seus expoentes, personalidades políticas como Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek de Oliveira e João Goulart.

No Brasil, o conceito de populismo foi muito utilizado por sociólogos, cientistas políticos e historiadores, em referência ao processo político vivido no país entre 1930 e 1964, e emergiu, principalmente, com o objetivo de explicar a experiência política nacional na Quarta República (de 1946 a 1964), bem como o colapso do sistema democrático desse período com o Golpe de 1964.

Todavia, fenômenos que se imaginavam ter sumido com o nascimento das sociedades pós-modernas estão, de fato, ressurgindo. É plausível afirmar, portanto, que o antigo populismo reaparece na história política brasileira e internacional sob a roupagem do denominado neopopulismo.

Considerando que o termo neopopulismo, surgido na era da globalização, significa apenas uma nova denominação do antigo populismo, não cabe aqui explorá-lo. Assim, o presente artigo analisa o impacto do populismo nos ideais do Estado Democrático de Direito.

- 1 Ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Vice-Diretor do Conselho Superior da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM). Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade Nacional de Direito (FND), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Especialista em Direito Processual Civil pelo Centro de Estudos Judiciários (CEJ), do Conselho da Justiça Federal (CJF), em convênio com a Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direito pela Universidade Estácio de Sá (UNESA).
- 2 Bacharel em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Euro-Americano (UNIEURO). Pós-Graduada em Contratos e Responsabilidade Civil pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Pós-Graduada em Governo e Direito pela Universidad Autónoma de Madrid. Pós-Graduada em Administração Pública pela *École Nationale d'Administration* (ENA), de Paris. Ex-Subconsultora Jurídica da Consultoria Jurídica do Distrito Federal. Assessora de Gabinete do Ministro do STJ Benedito Gonçalves.

Por derradeiro, conclui-se que a solução para a manutenção do Estado Democrático de Direito pode ser construída com alicerces em rotas alternativas que permitam o fortalecimento de uma cultura política participativa fiscalizadora dos agentes públicos.

## 1. CARACTERÍSTICAS DO POPULISMO

O populismo pode ser conceituado, de forma ampla, como a forma de governar que implica a utilização de estratégias e de recursos máximos, com o objetivo de angariar o apoio e a confiança popular, principalmente das classes econômica e socialmente menos favorecidas.

Conforme leciona o historiador Napolitano (2017)<sup>3</sup>, algumas características básicas marcam o populismo:

a) Relação direta e não institucionalizada do líder com as massas: a relação do líder com o povo existia sem qualquer institucionalização, construída somente com base na afeição;

b) Liderança política baseada no carisma e clientelismo: necessidade de conquistar as grandes massas. Além do carisma como base para a relação com o povo, o líder também construiu seu poder lastreado na rede de troca de favores;

c) Nacionalismo econômico: a política econômica populista tinha como esteio um forte nacionalismo e, assim, a economia do país era construída de forma a atender os interesses nacionais, em detrimento dos interesses estrangeiros;

d) Discurso a favor da união nacional: o líder populista, por meio do diálogo simples, direto e popular, defendia a ideia de conciliação das classes sociais;

e) Frágil sistema partidário: o sistema partidário de nações governadas por populistas era extremamente frágil, marcado por ataques e deslegitimação dos demais partidos políticos e de correntes ideológicas político-partidárias.

No entanto, há autores como Plattner (2010)<sup>4</sup>, que defendem que populismo é um conceito vago e não aplicável a qualquer realidade política. Isso porque o termo já foi utilizado por diversos teóricos. Dornbusch e Edwards (1991)<sup>5</sup>, por exemplo, se referem ao populismo como a defesa e a concretização de uma política econômica que resulta em desequilíbrio fiscal. Acemoglu, Egorov e Sonin (2013)<sup>6</sup> conceituam o populismo como a utilização de discursos simplistas e emocionais para conquistar o eleitorado, enquanto Müller (2016)<sup>7</sup> vincula o termo ao apoio de classes sociais específicas a um determinado líder político.

Considerando as numerosas publicações sobre o assunto, os enfoques conceituais mais específicos foram ganhando destaque, ao tempo em que os conceitos acima descritos foram progressivamente perdendo suas forças.

3 NAPOLITANO, Marcos. Democracia, “populismo” ou política de massas: A “República de 46” (Aula 6, parte 5, gravada em outubro de 2017). In: Canal USP. Aulas USP. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=OKQOHh37zms>. Acesso em: 7 nov. 2022.

4 PLATTNER, Marc. Populism, pluralism and liberal democracy. In: *Journal of Democracy*, v. 21, n. 1, p. 81-92, jan. 2010. Disponível em: <https://www.journalofdemocracy.org/articles/populism-pluralism-and-liberal-democracy/>. Acesso em: 21 nov. 2022.

5 DORNBUSCH, Rudiger; EDWARDS, Sebastian. *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

6 ACEMOGLU, Daron; EGOROV, Georgy; SONIN, Konstantin. A Political Theory of Populism. In: *The Quarterly Journal of Economics*, v. 128, n. 2, p. 771-805, 2013. Disponível em: <https://academic.oup.com/qje/article-abstract/128/2/771/1942304>. Acesso em: 21 nov. 2022.

7 MÜLLER, Jan-Werner. *What is populism?* Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016. Disponível em: Jan-Werner Müller, What is Populism? (openedition.org). Acesso em: 21 nov. 2022.

Se ainda há discussão sobre a melhor maneira de definir o que é populismo, é possível dizer que o consenso da maioria dos autores paira no sentido de não o definir: a) Pelo tipo de política econômica implementada, vez que essa é variável; b) Pela racionalidade ou pela emoção em discursos políticos, considerando não há comprovação empírica válida para medir tal critério; ou c) Pelo apoio de classes sociais, que se altera em cada caso de populismo.

Atualmente, no contexto internacional, praticamente um terço das publicações sobre populismo utiliza a abordagem ideacional de Mudde<sup>8</sup> para definir o fenômeno populista. Haja vista a grande fragmentação da literatura e das possibilidades de interpretações dela decorrentes, a definição de Mudde se tornou a mais influente e consolidada na literatura.

Em suma, as definições de populismo que o consideram como moldura discursiva, estratégia e política, ou simplesmente como a forma de fazer política marcando nítidas divisões entre: direita ou esquerda; excludente ou inclusivo; ruim ou bom, frequentemente promovem um relativismo que impede sobremaneira a conceituação do termo.

Mudde<sup>9</sup> define populismo como uma ideologia tênue, que considera a sociedade separada em dois grupos homogêneos e antagonicos: o “povo puro” *versus* a “elite corrupta”, sob a perspectiva de que a política deve ser uma expressão da *volonté générale* (vontade geral) das pessoas.

A ontologia populista envolve o povo e o bloco de poder, cuja relação representa uma luta antagonica na base de amigos e inimigos. Ademais, outros elementos populistas incluem a presença de um líder carismático, o anti-institucionalismo e o uso de um estilo agressivo, alusivo à “não política”.

Definir o conceito de populismo não é tarefa fácil. Noutro giro, não é difícil perceber as consequências desse movimento de base, que, ao alegar a representação de interesses das pessoas, tenta, algumas vezes de maneira por demais autoritária, mobilizar sentimentos populares para fins antidemocráticos. Tais atos, sem embargo, representam uma séria ameaça ao constitucionalismo democrático liberal.

## 2. CRÍTICAS AO CONCEITO DE POPULISMO

O uso do termo populismo, de maneira ampla, para a explicação de fenômenos políticos em diferentes países, passou a ser questionado por historiadores a partir da década de 1990. A grande questão em debate era como o mesmo conceito poderia explicar realidades políticas tão distintas, como por exemplo, as das nações latino-americanas.

Esse questionamento também se estendia ao fato de que o populismo foi gradativamente sendo utilizado para explicar os fenômenos políticos da direita ultraconservadora na Europa e na América do Norte. Com o objetivo de evitar a utilização do conceito de populismo de maneira tão ampla e genérica, o conceito precisava de atualização.

Na experiência histórica brasileira, o uso indiscriminado do conceito de populismo foi marcado pela explicação clássica, ao se afirmar, por exemplo, que governos populistas possuem sistemas partidários frágeis.

Tal afirmativa é bastante controversa, pois, durante a Quarta República, o Brasil obteve um acréscimo considerável no número de eleitores, assim como uma majoração na identificação das pessoas com alguns partidos políticos. Dessa forma, o sistema político brasileiro, em contrassenso ao defendido no conceito clássico do populismo, dependia sim da política partidária.

8 MUDDE, Cas. The Populist Zeitgeist. In: *Government and Opposition: An International Journal of Comparative Politics*, v. 39, n. 4, p. 541-563, Cambridge University Press, mar. 2004. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/government-and-opposition/article/populist-zeitgeist/2CD34F8B25C4FFF4F322316833DB94B7>. Acesso em: 21 nov. 2022.

9 Idem, *ibidem*.

Ademais, o populismo não tem uma pontuação alta, em termos de inclusão. Isso porque, nele, apenas uma parte da população, seu povo, se apropria simbolicamente do todo e reivindica para si uma legitimidade absoluta e exclusiva. Em virtude dessa reivindicação por uma soberania ilimitada e perpétua, o populismo está em um estado liminar entre a democracia e o totalitarismo.

Para o populismo, seja como soberano no comando, ou como poder constituinte da política, insubordinado à ordem jurídica constituída, o povo legitima as normas superiores da Constituição que se apresentam, em termos teleológicos, como expressão de sua vontade geral.

O populismo se baseia em uma concepção de melhor forma de representação, na qual, tanto o povo se passa por soberano quanto, simultaneamente, o líder é a encarnação do próprio povo. Conhecendo sua verdadeira vontade, o líder populista é a *vox populi* e oferece a interpretação correta e supremamente autorizada do bem comum, excluindo outras instituições, notadamente tribunais constitucionais e autoridades independentes.

Em breve síntese, é cabível afirmar que o populismo é, portanto, um fenômeno predominantemente ideacional, que defende uma visão majoritária extrema da democracia, ao reivindicar soberania absoluta e ilimitada para as pessoas que se consideram moralmente puras e compartilham o mesmo conjunto de ideias.

Parasitário da democracia liberal, o populismo visa instrumentalizar e infundir novos significados nos conceitos e instituições democráticas, como a soberania popular e o Estado de Direito, enquanto promete um retorno à democracia real, ao reivindicar o empoderamento real do povo.

Conforme leciona Müller (2016)<sup>10</sup>, os populistas no poder muitas vezes fazem uso oportunista de instituições democráticas e estruturas constitucionais, tratando-as como uma mera fachada que os legitima, aproveitando-se de tais instituições e estruturas apenas enquanto o propósito de perpetuar seus poderes for atendido.

A esse respeito, os populistas aparentemente abraçam a democracia e afirmam representar as pessoas comuns, embora, ao mesmo tempo, gradualmente, corroam os elementos liberais da democracia constitucional.

O Estado de Direito é um conceito que os populistas aspiram adicionar ao seu repertório. E, de fato, a ambiguidade da definição do Estado de Direito permite que eles reivindiquem o cumprimento desse ideal.

### 3. POPULISMO DE DIREITA

A partir do final da década de 1980, diversos estudiosos da área social passaram a se referir ao conceito de “populismo de direita”. Os políticos eram vistos, sob tal prisma, como detentores de ideais extremamente conservadores, sendo tais ideais sua marca registrada.

A quantidade de políticos e de governos encarados como populistas de direita aumentou consideravelmente em diferentes partes do mundo, desde o início do século XXI. Foi exatamente em decorrência desse crescimento que a utilização do termo “populismo de direita” também ficou mais evidente.

A maioria dos políticos conservadores, então considerados como populistas de direita, possuem as seguintes características em comum: defendem o liberalismo econômico, encaram a vontade do líder como se fosse a vontade do povo e promovem ataques contra o intelectualismo e a ciência.

Políticos populistas conservadores, em sua maioria, desacreditam, por exemplo, de conhecimentos científicos consolidados, como as consequências do aquecimento global, além de serem abertamente contra a entrada de imigrantes em seu país. Muitas vezes, seus discursos políticos também estão associados com pautas morais e religiosas.

10 MÜLLER, Jan-Werner, op. cit.

No entanto, mister se faz afirmar que o populismo não é um fenômeno que se restringe aos políticos de extrema direita, ou pode ser visto como exclusivamente proveniente do fascismo, do Estado Socialista ou do Estado Novo.

A história demonstra que líderes populistas, constantemente, utilizam a retórica de movimentos políticos com maior consistência ideológica. Em suas jornadas, populistas já recorreram ao socialismo, ao nacionalismo, ou até mesmo ao liberalismo.

O populismo não se mostra, por conseguinte, apenas como uma força isolada na política, mas sua sobrevivência está diretamente ligada à associação a outros grupos e a ideologias diversas para sobreviver, sejam elas de esquerda ou de direita, de caráter nacionalista ou liberal.

#### 4. O NEOPULISMO

Qual seria a diferença entre populismo e neopopulismo? O neopopulismo, em linhas gerais, corresponde à versão hodierna do populismo. A diferença entre os conceitos está no incremento do uso da mídia digital.

Os populistas, até o final do século passado, se comunicavam via imprensa e mídias convencionais, tais como os programas de rádio e de televisão. Atualmente, os populistas se comunicam via smartphone, em redes sociais e em tempo real,

Em resumo, o neopopulismo é a roupagem carismática por meio da qual os líderes clientelistas surgiram, afeiçoando suas atuações aos matizes culturais que cercam o poder, na América Latina e no mundo.

Na Rússia, por exemplo, o regime liderado por Vladimir Putin pode ser considerado populista, de acordo com Laclau (2018)<sup>11</sup>. O autor analisa o populismo em seu sentido ontológico, partindo da premissa de que o putinismo pode ser considerado um exemplo de neopopulismo, uma das revelações possíveis dessa nova lógica política.

Tal lógica é caracterizada pela divisão do espaço social em duas grandes cadeias de demandas equivalentes e antagônicas entre si. Tal processo foi iniciado na década de 2000. Observa-se que o início do populismo russo coincide com as manifestações populares de 2011-2012, e a eleição de Vladimir Putin para seu terceiro mandato, também no ano de 2012.

Assim como Putin, na China, destaca-se o líder político Xi Jinping, à frente do Partido Comunista Chinês. Nos Estados Unidos, o presidente Donald Trump, sob a *performance* de empresário bem-sucedido decidido a tocar a América como um grande negócio, mitigava o ímpeto da globalização, a partir do nacionalismo exacerbado no termo *America first* (América primeiro).

No neopopulismo, o papel das massas é distinto daquele que é exercido no movimento populista. Afere-se que o populismo, como forma de governo, está bem mais ligado ao seu caráter manipulativo, em que a ingerência efetiva do povo no processo decisório do Estado, na prática, tem caráter meramente simbólico e manipulativo.

Em contrapartida, o neopopulismo se utiliza do clientelismo de massas. O foco é buscar o apoio da população, ainda que por meio da manipulação de informações inverídicas, divulgadas na velocidade da luz.

Existe, portanto, apenas uma diferença de caráter estrutural entre o populismo e o neopopulismo. Foge aos objetivos do presente artigo aprofundar-se nessa diferenciação conceitual. O que importa é que, de fato, a alteração de nomenclatura retórica não demonstra o que realmente ocorre no Brasil e em outros países. Isso porque as classes subalternas continuam sendo a massa de manobra de líderes que buscam o poder político.

11 LACLAU, Ernesto. *On Populist Reason*. London/New York: Verso, 2005. Disponível em: <https://voidnetwork.gr/wp-content/uploads/2016/09/On-Populist-Reason-by-Ernesto-Laclau.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2022.

## 5. A DEMOCRACIA, O POPULISMO E O ESTADO DE DIREITO

O presente tópico analisa a compatibilidade dos conceitos de democracia e populismo com o conceito de Estado de Direito, sobretudo sob a perspectiva de King e Waldron<sup>12</sup>.

Os estudiosos há muito debatem a relação entre populismo e democracia e, de fato, muito da dissonância sobre o impacto do populismo nesta última é resultado direto de diferentes definições usadas para ambos os conceitos (populismo e democracia).

Uma análise mais cuidadosa necessita ultrapassar a visão simplista, que considera a democracia como compatível e o populismo como inconciliável com o Estado de Direito.

A democracia, especialmente em sua forma liberal, dominante atualmente, aspira compatibilidade com as versões mais densas do Estado de Direito. Por seu turno, o populismo pode ser compatível apenas com as versões mais tênues, que possivelmente podem acomodar seu endosso putativo de soberania absoluta.

Esse realmente continua a ser um grande embate entre democracia e populismo. No entanto, a ambiguidade do Estado de Direito ainda permite que o populismo afirme que cumpre, ainda que de forma branda, esse conceito.

Longe de ser monolítica, a natureza da democracia é ambivalente. A democracia sem adjetivos é um sistema político cujos pilares são a soberania popular e o governo da maioria, de acordo com Mudde<sup>13</sup>.

No entanto, um olhar mais atento a essa definição mínima destaca suas complexidades. Primeiro, porque a soberania popular tem como base o povo. Esse povo, além de ser o poder constituinte (isto é, o autor original e a base legitimadora da ordem constitucional), também é visto como o agente coletivo sempre presente e abstrato que tem o poder de modelar o Estado.

No entanto, essa ideia de um povo abstrato tem sido vista como um mito fundacional que confere legitimidade ao regime democrático, pois, constituído por indivíduos, esse povo não pode ser estático nem homogêneo.

Em segundo lugar, de acordo com Bourke e Skinner<sup>14</sup>, a noção de soberania está longe de ser clara. Se a soberania é interpretada como poder absoluto exercido pelo povo, então a aspiração da democracia de uma verdadeira soberania do povo é inatingível, vez que está limitada pelo constitucionalismo, pelo Estado de Direito ou pelos direitos individuais.

Alternativamente, se soberania significa que a política é constituída pelo povo e o poder emana do povo, então a ideia de democracia aproxima-se de seu caráter representativo moderno.

A democracia, em sua forma liberal, procura resolver essas complexidades revisitando e desenvolvendo os elementos fundamentais, na forma de democracia minimalista. Defendendo uma versão qualificada da soberania popular, a democracia liberal endossa o constitucionalismo como uma restrição legal ao poder estatal coercitivo.

O povo exerce o poder por meio de seus representantes, escolhidos em eleições livres, os quais são responsabilizados por meios institucionalizados e têm seus poderes limitados e controlados por um sistema de freios e contrapesos.

Além disso, a regra da maioria é implementada de forma dinâmica, incentivando o pluralismo, a contestação pública e a inclusão, permitindo assim o surgimento de uma sociedade ampla.

12 KING, Desmond S.; WALDRON, Jeremy. Citizenship, Social Citizenship and the Defence of Welfare Provision. In: *British Journal of Political Science*, v. 18, n. 4, p. 415-443, out. 1988. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/193879>. Acesso em: 17 nov. 2022.

13 MUDDE, Cass, op. cit.

14 BOURKE, Richard; SKINNER, Quentin. *Popular Sovereignty in Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

Considerando as características apresentadas, a democracia tem sido vista como um ideal. Ao invés de ser um sistema estático e fechado, é um processo dinâmico e aberto, que visa cumprir a promessa final de uma soberania para o povo.

No contexto democrático liberal, a lei garante e delinea a soberania do povo. Longe de ser absoluta, a soberania democrática é definida pelo constitucionalismo que engloba, relacionando regras e princípios constitucionais superiores como a fonte formal da autoridade do Estado, a proteção dos direitos individuais e civis, e a revisão judicial como um controle adicional sobre o Estado.

## 6. O PODER EXERCIDO POR UM JUDICIÁRIO INDEPENDENTE

Em consonância com as principais premissas da democracia liberal, a separação de Poderes e o Estado de Direito funcionam como garantias de que não haverá superconcentração e abuso do poder do Estado, e que o poder de todos será preservado.

Lefort (1991)<sup>15</sup> ensina que a democracia é “[...] um regime fundado na legitimidade de um debate sobre o que é legítimo e o que é ilegítimo [...]”, um debate que, uma vez que o *locus* do poder permanece vazio e ninguém pode ocupar o lugar do juiz supremo, é necessariamente indefinido.

Uma pré-condição para o sucesso da contestação pública é a existência de um espaço público que, fertilizado por liberdades fundamentais, como a liberdade de expressão e associação, permita o florescimento do pluralismo. Além de ser um pré-requisito para a contestação pública (e, portanto, para a democratização), esse espaço público é significativo como um fórum para a constante reconsideração de opiniões e decisões.

Nas democracias liberais, a provisão de sufrágio igualitário e inclusivo contribui para a criação de uma esfera pública significativa e ampliada que promove o pluralismo.

A inclusão avançada, acompanhada de um debate genuíno, valida o segundo pilar da democracia (o governo da maioria), como uma forma legítima de discernir, constante e periodicamente, a vontade geral do povo.

Enquanto as rédeas do governo são legitimamente entregues àqueles que comandam, o direito de qualquer indivíduo de denunciar opiniões caluniosas e contribuir para o surgimento de um corpo diferente de opinião de massa é preservado. Como observa Lefort<sup>16</sup>, “[...] a maioria pode estar errada, mas não o espaço público [...]”.

Uma vez que o tamanho e a complexidade dos Estados e sociedades democráticos modernos os tornam irredutíveis em uniformidades fixas e homogêneas, é necessária a observância constante e meticulosa do debate público, um retrato periódico e completo de seu pluralismo, e uma representação adequada de seus participantes e seus pontos de vista, como pré-condições para a credibilidade do sistema e para o avanço da democratização.

A democracia liberal visa dar expressão a uma versão qualificada, matizada e dinâmica da soberania popular e do governo da maioria, que são os pilares da democracia sem adjetivos, colocando-os dentro dos limites constitucionais definidos por conceitos como o Estado de Direito.

Embora o povo seja um grupo dinâmico e mutável, composto por indivíduos com seus próprios interesses, vontades e valores, ele permanece, no entanto, coletivamente soberano, não como a personificação abstrata e simbólica do governante absoluto, mas como o poder constituinte e legitimador da política.

15 LEFORT, Claude. *Pensando o político*: Ensaio sobre democracia, revolução e liberdade. Trad. Eliana M. Souza. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

16 Idem, *ibidem*.

O ideal do Estado Democrático de Direito opera em um terreno confuso e, portanto, é justificadamente classificado como um conceito essencialmente contestado por Waldron<sup>17</sup>. Desde a época da antiga Atenas, uma nobre aspiração de ser governado por leis, e não por homens, está presente e passou a inspirar o discurso político e jurídico. Essa tradição vê o direito em termos teleológicos: como o meio de proteger os indivíduos contra o exercício arbitrário do poder.

Nesse sentido, o direito próprio é o instrumento impessoal e autônomo, que idealmente opera em relativo distanciamento dos agentes estatais contemporâneos. No entanto, tal abordagem teleológica do Estado de Direito pode ser problemática, quando não se sabe quem decide se um objetivo é nobre ou não, além de o povo. Se o principal objetivo da lei é proteger os indivíduos contra o potencial de exercício arbitrário do poder, então o Estado de Direito não pode ser compatível com a soberania absoluta, mesmo que essa se refira à soberania do poder constituinte.

Dessa forma, a versão mais tênue do Estado de Direito (governo pela lei) pode ser vista como a antítese do governo dos homens, desde que qualquer decisão emanada seja conduzida de acordo com princípios básicos da legalidade.

A versão substantiva do Estado de Direito é um amálgama de democracia, da legalidade formal e de direitos individuais. Nessa versão, os direitos individuais não constituem apenas o conteúdo do direito positivo, mas são o pano de fundo mais amplo e o aspecto integral de sua forma.

Tal versão reserva um lugar central para um Judiciário independente. Como o significado e o alcance dos princípios morais e políticos muitas vezes não são claros e vão além dos códigos e leis aplicados pelos juízes, estes estão autorizados a resolver controvérsias, por referência aos valores da comunidade.

No Estado de Direito, todos os poderes públicos atuam sempre dentro dos limites estabelecidos por lei, de acordo com os valores da democracia e dos direitos fundamentais, e sob o controle de tribunais independentes e imparciais.

O Estado de Direito inclui princípios como a legalidade, implicando um processo transparente, responsável, democrático e pluralista na promulgação das leis, promovendo assim a segurança jurídica e proibindo o exercício arbitrário do Poder Executivo, a fim de conferir uma proteção judicial efetiva que garanta a existência de tribunais independentes e imparciais, comprometidos com o respeito pelos direitos fundamentais, com a separação de Poderes e com a igualdade perante a lei.

## 7. DEMOCRACIA, POPULISMO E ESTADO DE DIREITO COEXISTEM?

O Estado de Direito é um ideal político convincente para a democracia liberal, de modo que a aspiração democrática deve ser compatível com todas as suas versões formais e substantivas. De fato, o alcance de uma boa pontuação no índice de Estado de Direito é um indicador válido da qualidade de uma democracia.

Em princípio, a democracia e o Estado de Direito são mutuamente constitutivos, desde que o sistema: a) Esteja de acordo com os requisitos processuais previstos pela legalidade formal; b) Implemente processos de responsabilização sofisticados e rigorosos; e c) Tenha um sistema de separação de Poderes e de freios e contrapesos que permita um Judiciário independente.

A lei democrática é obrigatória, não como uma ordem soberana, mas como um produto da esfera pública, periodicamente discernida e promulgada pelos representantes do povo, após

17 KING, Desmond S.; WALDRON, Jeremy, op. cit.

consulta adequada junto à sociedade civil. Por outro lado, a adoção acelerada da legislação (mesmo através do parlamento) ou a consulta limitada às partes interessadas podem colocar o Estado de Direito sob pressão.

As dimensões de contestação e inclusão públicas da democracia permitem uma oportunidade justa para a sociedade civil contribuir para a criação de leis e demonstrar o seu consentimento. Essa abordagem realista substitui a unanimidade, que é inatingível, por uma versão qualificada e dinâmica da regra da maioria.

Para evitar um governo arbitrário, que tem o potencial de destruir o Estado de Direito em todas as formas, a vontade do povo é verificada, tanto por referência aos direitos individuais quanto pela mudança de uma política baseada no voto para uma legitimação de decisões baseada no consentimento. O compromisso da democracia liberal com a liberdade individual torna realista o seu potencial para atingir as versões mais densas do Estado de Direito.

O populismo, como majoritarismo extremo, é, possivelmente, o sistema de “governo de lei” por excelência. Suas leis são legitimadas como ostensivamente fundamentadas na soberania popular e no governo da maioria, que são considerados os fundamentos da democracia.

Dessa forma, os populistas ficam livres para apresentar instituições independentes, destinadas a promover a separação de Poderes e a realizar freios e contrapesos dentro do sistema, como os tribunais ou ouvidores, como subordinados à vontade do povo e até mesmo como inimigos do povo, caso suas atuações sejam vistas como obstrução à soberania popular.

Consequentemente, monopolizando para si mesmos a interpretação correta da vontade popular e pressionando outras instituições para que aceitem sua versão, os populistas pretendem governar por direito, argumentando que as leis promulgadas por seu sistema são as declarações do povo soberano.

Nesse sentido, não apenas a ação do governo é legitimada como autorizada por lei que está em conformidade com a vontade popular, mas também a obediência à lei populista é essencial para a perpetuação do domínio do povo. Quaisquer limitações a isso são atacadas como antipopulares.

Em princípio, o populismo pode até ser compatível com a maioria dos critérios de legalidade formal, uma vez que o direito pode ser certo, prospectivo e universal na aplicação. No entanto, em um sistema populista que implementa a vontade da maioria, a segurança jurídica dificilmente pode ser alcançada, haja vista as mudanças, muitas vezes rápidas e imprevisíveis, da opinião popular.

Em sistemas populistas, a segurança jurídica também pode ser prejudicada por um esforço do governo para alterar leis e decisões que inibam sua administração. Por exemplo, na Polônia, a recém-criada Câmara de Controle Extraordinário e Assuntos Públicos do Supremo Tribunal, cujos membros são nomeados a pedido do recém-criado Conselho Nacional da Magistratura, tem o poder de anular, total ou parcialmente, qualquer sentença definitiva proferida por tribunais ordinários, nos últimos vinte anos.

Considerando que compete ao Procurador-Geral interpor recurso perante a Câmara e, portanto, tais recursos podem ser instigados por motivos políticos, é provável que a segurança jurídica seja ameaçada e, possivelmente, sacrificada por ganhos políticos.

Da mesma forma, a falta de transparência, a fusão de poderes (frequentemente concentrado na pessoa do líder ou em instituições que estão sob controle populista) e a pressão exercida pelo Executivo ou Legislativo sobre instituições independentes, são prejudiciais aos freios e contrapesos, assim como a uma versão formal de legalidade do Estado Democrático de Direito.

Em teoria, a suposta aspiração do populismo é a obtenção da versão de democracia aliada à versão de legalidade formal do Estado de Direito, não obstante as ressalvas relativas à compatibilidade do majoritarismo extremo com a segurança jurídica, freios e contrapesos e um Judiciário independente.

No que diz respeito ao componente democrata, o populismo promete um retorno à sua forma mais pura, em que a soberania é absoluta e a política é uma expressão da vontade geral do povo. No entanto, como já foi discutido, surgem problemas com a restrição do populismo à contestação pública e à inclusão. O povo, predeterminado, estático e apenas uma parte da população, não deixa margem para inclusão.

Apesar da promessa populista de renascimento da democracia real, a ontologia e a cosmologia do populismo são incompatíveis com a democracia no Estado de Direito.

Para concluir, a relação da democracia e do populismo com o Estado de Direito depende, basicamente, de duas variáveis: a finalidade a que se pretende servir o Estado de Direito e a versão aplicada a cada caso. A democracia muitas vezes prioriza seu aspecto liberal, que qualifica a soberania popular como referência aos direitos individuais e, assim, aspira a atingir um Estado de Direito denso e substantivo.

O populismo, por outro lado, dá precedência a uma soberania popular absoluta e opta por instrumentalizar uma versão tênue e formal do Estado de Direito para servir a esse fim. As versões democráticas formais e substantivas do Estado de Direito são incompatíveis com o populismo, pois parecem incompatíveis com qualquer ideologia que abrace uma visão de soberania ilimitada.

## CONCLUSÃO

Uma conceituação robusta do populismo é inseparável de um exame rigoroso de sua relação com a democracia e o Estado de Direito. A democracia e o populismo são ambos baseados na soberania popular e no governo da maioria.

No entanto, a versão liberal da democracia que endossa o pluralismo como sua pedra angular é claramente oposta ao populismo, que sugere que a vontade do povo é fixa e indiscutível.

Da mesma forma, o compromisso da democracia com a proteção dos direitos individuais e das minorias contrasta fortemente com a visão do populismo, de uma soberania absoluta e ilimitada para a maioria.

O populismo, no entanto, é gradativo e camaleônico. Uma nova conceituação do populismo, como a pautada no neopopulismo, além de reconhecer a maleabilidade desse fenômeno, deve aceitar sua potencial compatibilidade com versões formais do Estado de Direito.

A adesão da democracia a uma versão substantiva do Estado de Direito é certamente um fator de distinção com o populismo, embora a natureza contestada do Estado de Direito permita que o populismo reivindique sua conformidade com uma versão tênue desse ideal, e, assim, reivindique uma legitimidade inexistente.

## REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; EGOROV, Georgy; SONIN, Konstantin. A Political Theory of Populism. In: *The Quarterly Journal of Economics*, v. 128, n. 2, p. 771-805, 2013. Disponível em: <https://academic.oup.com/qje/article-abstract/128/2/771/1942304>. Acesso em: 21 nov. 2022.

BOURKE, Richard; SKINNER, Quentin. *Popular Sovereignty in Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

DORNBUSCH, Rudiger; EDWARDS, Sebastian. *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

KING, Desmond S.; WALDRON, Jeremy. Citizenship, Social Citizenship and the Defence of Welfare Provision. In: *British Journal of Political Science*, v. 18, n. 4, p. 415-443, out. 1988. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/193879>. Acesso em: 17 nov. 2022.

LACLAU, Ernesto. *On Populist Reason*. London/New York: Verso, 2005. Disponível em: <https://voidnetwork.gr/wp-content/uploads/2016/09/On-Populist-Reason-by-Ernesto-Laclau.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2022.

LEFORT, Claude. *Pensando a política: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade*. Trad. Eliana M. Souza. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

MUDE, Cas. The Populist Zeitgeist. In: *Government and Opposition: An International Journal of Comparative Politics*, v. 39, n. 4, p. 541-563, Cambridge University Press, mar. 2004. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/government-and-opposition/article/populist-zeitgeist/2CD34F8B25C4FFF4F322316833DB94B7>. Acesso em: 21 nov. 2022.

MÜLLER, Jan-Werner. *What is populism?* Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016. Disponível em: Jan-Werner Müller, What is Populism? (openedition.org). Acesso em: 21 nov. 2022.

NAPOLITANO, Marcos. Democracia, “populismo” ou política de massas: A “República de 46” (Aula 6, parte 5, gravada em outubro de 2017). In: Canal USP. Aulas USP. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=OKQOHh37zms>. Acesso em: 7 nov. 2022.

PLATTNER, Marc. Populism, pluralism and liberal democracy. In: *Journal of Democracy*, v. 21, n. 1, p. 81-92, jan. 2010. Disponível em: <https://www.journalofdemocracy.org/articles/populism-pluralism-and-liberal-democracy/>. Acesso em: 21 nov. 2022.