

Artigo

## Os desafios da democracia: populismo e partidos políticos

*The challenges of democracy: populism and political parties*

Marcos Henrique de Lira e Silva<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Mestrando em Direito Constitucional pela Unibrasil - Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil, Curitiba, Paraná. Procurador Geral do Município do Ipojuca/PE. Advogado.

Submetido em: 01/11/2024, revisado em: 07/11/2024 e aceito para publicação em: 08/11/2024.

**Resumo:** O objetivo precípua deste artigo é relacionar a crise da democracia representativa, o populismo e o sistema partidário, apresentando alternativas teóricas a esse modelo e analisando a sua viabilidade à luz do modelo constitucional brasileiro. Sendo assim, busca-se compreender a atual crise do regime democrático e as possíveis explicações para grande parte da população brasileira questionar este regime e colocar em dúvida sua eficiência. O estudo se realiza a partir de uma ótica jurídica e seguindo teorias de pesquisadores da História, Ciência Política e do Direito. Partindo de uma revisão bibliográfica na qual foram pesquisados autores diversos em busca de uma maior compreensão sobre o populismo contemporâneo, o crescimento de um líder populista em um sistema marcado pelo presidencialismo de coalizão, a relação existente entre os poderes políticos nesse contexto e as estratégias governamentais empregadas, além dos riscos que o uso dessas estratégias representa para a proteção aos direitos fundamentais.

**Palavras-chave:** Democracia participativa; Partidos políticos; Populismo; Presidencialismo de coalizão.

**Abstract:** The primary objective of this article is to relate the crisis of representative democracy, populism and the party system, presenting theoretical alternatives to this model and analyzing their viability in the light of the Brazilian constitutional model. The aim is to understand the current crisis of the democratic regime and the possible explanations for why a large part of the Brazilian population is questioning this regime and calling its efficiency into question. The study is carried out from a legal perspective and following theories from researchers in History, Political Science and Law. It starts with a bibliographical review in which various authors were researched in search of a greater understanding of contemporary populism, the growth of a populist leader in a system marked by coalition presidentialism, the relationship between the political powers in this context and the government strategies employed, as well as the risks that the use of these strategies represents for the protection of fundamental rights.

**Keywords:** Participatory democracy; Political parties; Populism; Coalition presidentialism.

## 1 INTRODUÇÃO

O mundo contemporâneo vive um movimento de ascensão de líderes populistas de extrema direita, a exemplos de Trump, Bolsonaro, Marine Le Pen, Jaroslaw Kaczynski na Polônia, Viktor Orban na Hungria, dentre outros. Esse movimento traz consigo uma radicalização das relações sociais, refletindo diretamente nas instituições democráticas, subvertendo-as. O fenômeno causa também danos no tecido social, impedindo a convivência saudável entre os cidadãos que constituem uma nação. Ao mesmo tempo, o fenômeno lança luz sobre uma série de problemas que vêm sendo enfrentados pelas democracias em todo o mundo. Assim, entender as razões pelas quais o populismo de direita surgiu e se expande é fundamental para que medidas possam ser adotadas para freá-lo. Esse freio pode e deve ser entendido como mecanismo de aperfeiçoamento da democracia representativa centrada no sistema partidário, que por muitos é considerada uma conquista humanitária, ao passo que para outros é um modelo ultrapassado.

Diante disso, questiona-se: existem alternativas teóricas viáveis ao modelo democrático representativo centrado no sistema partidário?

O objetivo deste artigo é relacionar a crise da democracia representativa com o sistema partidário, apresentando alternativas teóricas a esse modelo e analisando a sua viabilidade à luz do modelo constitucional brasileiro.

A importância deste estudo encontra-se em compreender a atual crise do regime democrático e as possíveis explicações para grande parte da população brasileira questionar este regime e colocar em dúvida sua eficiência. Nesses termos, o estudo se justifica tendo em vista a necessidade de se proceder a uma análise sobre os regimes democráticos contemporâneos a partir da emergência de um fenômeno que tem se tornado comum a todos eles: a ascensão de movimentos intitulados de “populistas” que se utilizam dos instrumentos das democracias constitucionais para subvertê-las.

Por esta razão entende-se que a democracia demanda debate, sendo este a via capaz de desvelar todas as misticas criadas e desconstruir a força da retórica populista.

O presente estudo se realiza não somente a partir de uma ótica jurídica, mas seguindo teorias de pesquisadores da História, Ciência Política e do Direito. Partindo de uma revisão bibliográfica na qual foram pesquisados autores diversos, busca-se por uma maior compreensão sobre o populismo contemporâneo, o crescimento de líderes populista em sistemas marcado pelo presidencialismo de coalizão, a relação existente entre os poderes políticos nesse contexto, as estratégias governamentais empregadas e riscos que o uso dessas estratégias representa para a proteção aos direitos fundamentais.

## 2 OS MODELOS DE DEMOCRACIA

Com o desenvolvimento evolutivo da democracia através dos tempos, o que se deu através da experiência obtida com sua aplicação em diversos países, nos quais estiveram presentes as mais variadas culturas e povos, onde muitas já foram as formas de democracia adotadas ao longo da história passou-se a entender que o seu conceito não é tão simples e universal (Moraes; Hennih Leal, 2020). Não é possível, então, eleger uma resposta óbvia e direta para conceituar democracia.

Em verdade, as democracias existentes pelo mundo apresentam características próprias, ou melhor, graus de desenvolvimento diferentes. Nesse sentido, são vários os modelos que buscam explicar os sistemas democráticos (Dahl, 1997). Referido teórico político elabora uma série de condições necessárias para que os processos de escolha possam abarcar ao máximo a vontade das pessoas neles envolvidos. Quando um sistema possui todas as condições, segundo Dahl (1997), ele se apresenta como uma poliarquia, uma espécie de democracia perfeita, que consegue absorver melhor as diferenças sociais e as vontades do povo.

Entretanto, no mundo fático, geralmente, muitas das condições estabelecidas não são satisfeitas, pelo que passam a existir diversos tons de democracia dentro de uma escala que vai de “regime autoritário” até “poliarquia” (Dahl, 1997).

Por ser um sistema de organização política em que os cidadãos são peça chave na tomada das decisões, é natural que os representantes políticos eleitos pelo povo se utilizem de diversas técnicas de persuasão para apresentar um projeto de governo que maximize a criação de oportunidades, elimine as desigualdades, estabeleça padrões básicos para uma vida decente e assegure a dignidade da pessoa humana.

A Grécia Antiga é considerada o berço das primeiras manifestações concretas de um governo democrático, visto que nela o próprio povo governava-se, o que era realizado através de reuniões em praças públicas. Desde essa época, entretanto, já se tinha ideia de que a democracia não poderia ser considerada um governo de todos, mas sim o governo da maioria, visto que apenas os cidadãos tinham poder participativo e opinativo na vida política do estado (Bonavides, 2019).

A democracia, naquela época, era praticada sob a sua forma direta, os cidadãos, homens livres, gregos e maiores de 18 anos decidiam sobre as questões colocadas em pauta através de discussões realizadas nas Ágoras, pelo que eram exercidos, em síntese, os três poderes que conhecemos hoje: Legislativo, Executivo e Judiciário (Bonavides, 2019).

Por óbvio, essa forma direta de organização da democracia encontrava limites em vários âmbitos da sociedade, seja no número de cidadãos que poderiam participar das discussões e exercer suas opiniões, seja o limite territorial do Estado (Bonavides, 2019).

Apesar dessas características limitantes impostas pela organização da sociedade Grega, foi de extrema importância o legado por eles deixado, tendo em vista os fortes pilares e ideais nos quais se baseiam as atuais formas de democracia encontradas.

Com certa proximidade em relação à democracia direta, importante mencionar sua modalidade semidireta, nascida na Suíça. Nesse caso, os cidadãos não possuem somente uma participação política, mas também jurídica. Para possibilitar o exercício dessa função à sociedade, são criadas instituições pela ordem normativa, como o referendun, o plebiscito e a iniciativa, por exemplo (Bonavides, 2019).

Esses instrumentos permitem que, através da concordância de uma parcela do corpo eleitoral do país, os cidadãos possam manifestar suas vontades perante os representantes.

Com a democracia semidireta, a alienação política da vontade popular faz-se apenas parcialmente. A soberania está com o povo, e o governo, mediante o qual essa soberania se comunica ou exerce, pertence por igual ao elemento popular nas matérias mais importantes da vida pública. Determinadas instituições, como o referendun, a iniciativa, o veto e o direito de revogação, fazem efetiva a intervenção do povo, garantem-lhe um poder de decisão de última instância, supremo, definitivo, incontestável (Bonavides, 2019, p. 355).

Por fim, menciona-se a democracia na sua forma indireta. Tal modalidade surge diante da impossibilidade de instauração da Democracia Direta em Estados-nação de proporções continentais, possuidores de uma numerosa população eleitoral, de forma que a reunião simultânea dos cidadãos estaria notadamente prejudicada (Bonavides, 2019). Além disso, cumpre ressaltar que o exercício direto da democracia exige uma dedicação monumental à vida pública, requisito que se demonstrou cada vez mais difícil de ser cumprido, tendo em vista a evolução natural da sociedade.

Assim, para a continuidade da democracia como sistema de organização política, há um notório desenvolvimento dos pilares e dos fundamentos criados ainda na Grécia antiga. Nesse sentido, é possível citar o sufrágio universal e secreto, bem como a pluralidade de candidatos e partidos. Além disso, impossível não mencionar os mais variados princípios presentes nos ordenamentos jurídicos que serviram de suporte ao desenvolvimento da democracia indireta, como a liberdade de expressão e a separação entre os poderes, essenciais ao fomento de discussões e debates não só dentro do corpo eleitoral, mas também entre os políticos que almejam representar o povo.

Todavia, com o intuito de estreitar relação com as grandes massas da população, que representam uma grandiosa parcela do eleitorado, muitas vezes os representantes partem para a utilização do populismo, prática que pode ser caracterizada por um apelo exagerado ao povo. Os discursos e projetos partem para um certo grau de afastamento da verdade, talvez um exagero, em prol da criação de um sentimento de identificação entre o representante populista e as massas, pelo que estas passam, em suma, a permitir o exercício de autoritarismo consentido, suprimindo gradativamente as características da democracia, aproximando-a de um regime autoritário.

Pode-se dizer que a concepção da existência de um verdadeiro antagonismo entre “povo” e “inimigo do povo” compõe o núcleo essencial do fenômeno posto em pauta, uma vez que esta é a característica que mais se sobressai nos casos concretos. É com base nesse viés que se torna cabível conceber que o populismo pode causar distintos impactos à democracia liberal. Assim, a partir da observação do panorama atual brasileiro, torna-se de maior interesse compreender a teoria a qual atribui ao fenômeno do populismo, a ideia de ameaça às estruturas democráticas de poder (Souza, 2021).

A democracia liberal, de maneira objetiva, deve ser observada como uma forma de governo fundamentada na regularidade das eleições e na preservação de valores tais quais a liberdade, a igualdade e a propriedade. Já de maneira subjetiva, importa admiti-la, conforme aponta por Mendonça (2014), enquanto um regime político o qual deve fundamentar seus atos e decisões na vontade popular, sendo o povo o limite e a fonte de legitimidade de toda política democrática.

### 2.1. Democracia versus populismo

Conforme defendido por Gentile (2020), a diferença primordial entre a democracia e o populismo estaria pelo vínculo direto estabelecido pelos líderes junto à população no segundo caso, rejeitando a representação que caracteriza o primeiro. As representações institucionais são vislumbradas enquanto fontes de corrupção e articulações escusas, sendo o legislativo constantemente atacado pelas autoridades tidas como populistas, motivo pelo qual a sua eclosão se deu, em especial, no âmbito do presidencialismo. Assim, a recusa à representação legislativa tradicional pode ser concebida como a principal característica do discurso oriundo das lideranças populistas.

Nesse contexto, o debate fulcral no âmbito do populismo reside em uma discussão extremamente atual, qual seja: nada obstante o fato do populismo aceitar o sistema eleitoral, sendo seus líderes constantemente legitimados a partir de pleitos populares, a ascensão de tais regimes podem ser vislumbrada enquanto uma ameaça às instituições democráticas.

Nesse sentido, em palestra conduzida no Congresso da ABDCong, em 2021, Edson Fachin viria a reiterar a conceituação do populismo enquanto um brado de revolta em face da representação, sinalizando para os perigos do movimento a partir da obra de Levitsky e Ziblatt, conforme transcreve-se:

De leituras recentes e de outras nem tão novas, vê-se que os cientistas políticos têm alertado que, na moda ou não, “estamos vivendo em tempos populistas”; e que ao populismo se associa a política do século 21, uma espécie de era de ‘contágio’ populista, dentro da qual vivemos um *Zeitgeist* populista ou, de forma mais ampla, “existe um amplo consenso de que há uma ‘crise de representação’”. Revisitamos um pouco sobre o tema. Começemos por lembrar que democracias (como dois consagrados

autores Steven Levitsky e Daniel Ziblatt afirmam) podem morrer não por uma ação orquestrada de forças, mas pelas mãos “de líderes eleitos — presidentes ou primeiros-ministros que subvertem o próprio processo que os levou ao poder. [...] Autocratas eleitos mantêm um verniz de democracia enquanto corroem a sua essência” (Fachin, 2021).

A menção aos autores norte-americanos não se deu por acaso: a obra “Como as Democracias Morrem” cuida-se de poderoso relato, referente aos mecanismos de usurpação da regularidade das instituições políticas no século XXI (Levitsky; Ziblatt, 2018). A obra consagra-se pelo amplo retrospecto histórico, percorrendo a respeito das ascensões populistas em regimes dos mais diversos espectros políticos, apontando os discursos inflamados em face dos arranjos democráticos tradicionais, citados como excludentes, corruptos e ineficazes, como uma tática política amplamente utilizada na contemporaneidade.

A moderna concepção relativa aos movimentos populistas, não por acaso, os conecta diretamente ao radicalismo político. Isso porque, conforme delineado anteriormente e pretende-se demonstrar ao longo desse estudo, não se afigura irrazoável concluir que a eclosão de movimentos populistas se dá em contextos marcados, notadamente, pela insatisfação social, tendo em vista as deficiências, no âmbito da democracia representativa, no que concerne ao regular cumprimento dos escopos institucionais do Estado.

Necessário, ainda, demonstrar que o discurso político, nada obstante, pode ser caracterizado como ferramenta essencial, no âmbito dos movimentos populistas, para caracterizar sua inserção no contexto das correntes democráticas. Isso ocorre porque a modernização dos mencionados movimentos caracterizou-se pela modificação retórica, de modo a priorizar a concepção de democracia enquanto “governo do povo” e inserir a vitória eleitoral como fator predominante na constituição das instituições democráticas, não havendo que se ponderar, para tal, a existência de sistemas efetivos de freios e contrapesos entre os poderes do Estado, a garantia quanto ao respeito aos direitos fundamentais e à integralidade do sistema eleitoral.

Em suma, observa-se que a democracia, na qualidade de regime político, cuida-se de um conceito em constante reconstrução e aperfeiçoamento, está sujeita à criação de expectativas e pode resultar em frustrações que resultam constantemente em tensões de ordem social e política (Cunha, 2019).

Por esta razão, tal posicionamento demanda análise mais acurada pois cuida-se de elemento essencial para compreender a origem do pensamento populista enquanto perspectiva ameaçadora à democracia liberal. Reside, em suma, na concepção de que a incompletude e imperfeição são características inerentes aos regimes democráticos, e podem ser verificadas em maior ou menor grau em diferentes países.

Defende-se, pois, que o populismo deve ser interpretado, dessa forma, como uma espécie de patologia inerente às incoerências e imperfeição dos sistemas

democráticas e encontra ambientes propícios à sua eclosão quando verificadas deficiências no desenvolvimento institucional e crises de representatividade, podendo manifestar-se através de espectros políticos diversos. Nesse contexto, estudar profundamente os movimentos denominados populistas deve ser interpretada enquanto tarefa fundamental, com o escopo de identificar, com a antecedência necessária, a eclosão de mobilizações com potencial para desestabilizar o funcionamento regular das instituições típicas da democracia liberal.

### 3 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Com a queda do muro de Berlim, se deu a expansão do Estado Democrático de Direito liberal o qual alcançou todos os continentes do globo e passou a ser compreendido como única forma legítima de governo (Moufe, 2006). Havia expectativas de que a crescente do modelo melhoraria as relações internacionais e promoveria os direitos humanos, contudo, a atual crise nos Estados Democráticos afasta tal esperança, considerando que essas podem ser visualizadas tanto em países de democracia consolidada quanto em países com passado autoritário (Tosi, 2019).

Outrora, olhava-se para democracias seculares como a da França e dos Estados Unidos e supunha-se que seus sistemas eram sólidos e haviam chegado para ficar (Mouk, 2019). Apesar de poucos terem se arriscado a prever a ruptura no sistema democrático liberal (e os que levantavam tais ideias não tinham influência sobre o cenário político), é fato que o cidadão ordinário está desiludido com a política há muito tempo e apenas agora expressa sua indignação com apoio a movimentos autoritários e de cunho populista.

Atualmente, é presenciada uma onda de desestabilizações e rupturas ao redor do mundo como a Turquia, Venezuela e Egito, algumas não esperadas. Isto é, era razoável que houvesse países que não lograssem sucesso em sua democracia recente, mas se, por um lado, as primaveras árabes resultam em guerras civis ou ditaduras militares, nos países do capitalismo central, onde a tradição democrática é mais antiga, se percebe uma onda crescente de populismo de direita ou extrema direita (Tosi, 2019).

Nos EUA, a eleição de Donald Trump para presidência, representou uma situação sintomática da crise democrática. Isto é, pela primeira vez na história da democracia mais antiga do mundo, elegia-se um presidente com desprezo às normas constitucionais e que preferiu manter relações com adversários autoritários aos parceiros democráticos ao redor do mundo. Apesar da Constituição estar protegida por um rigoroso sistema de freios e contrapesos que impediram uma escalada autoritária, o mero desejo dos cidadãos norte-americanos em ter um déspota no poder é preocupante (Mouk, 2019).

Longe de ser considerado um caso isolado, a eleição de Trump desvelou uma série de governantes capazes de transformar democracias emergentes em ditaduras eleitorais, a exemplo da Rússia, Turquia e Brasil. Sandano (1997), traça um paralelo histórico do populismo até a década de 90 e, como sua conclusão mais relevante tem-se que sua aparição está sempre ligada a uma crise

social generalizada, o que faz uma fração do poder remanescente mobilizar as massas para estabelecer uma nova hegemonia. Dessa forma, pode-se entender que há uma insatisfação da população com os cursos da democracia liberal, que se materializa com a adesão à movimentos autoritários. Na América-Latina os movimentos de recessão democráticos ocorridos em virtude do caráter populista dos governos equatorianos e bolivianos, faz urgir o “novo constitucionalismo”, considerado na figura do chefe do Poder Executivo (Bacha e Silva; Quinaud Pedron, 2022).

Todos os governos citados partem de espectros políticos absolutamente diversos, mas foram frequentemente apontados por opositores políticos e críticos oriundos a sociedade civil enquanto governos populistas. As razões fundamentam-se no núcleo comum apontado anteriormente: líderes populares, com forte apelo comunicativo, apontam para ameaças abstratas e ressaltam a qualidades de seus povos como mecanismos de autoafirmação, convertidos em discursos políticos inflamados em face da estrutura da democracia liberal. Há, inclusive, muitas pessoas que defende a volta do regime militar.

Em 1995, uma a cada dezesseis pessoas era favorável a um governo militar. Hoje a escala aumentou para uma a cada seis pessoas. Além disso, mais de dois terços de idosos norte-americanos acreditam que a democracia é extremamente importante, enquanto entre os millennials, menos de um terço compartilha dessa opinião (Mouk, 2019). As razões para essa antipatia e aversão ao regime democrático podem ser interpretadas de diversas formas. É possível, que após sucessivas elites políticas e econômicas revezando-se ao poder, a população tenha ficado farta de bilionários e tecnocratas cada vez mais propensos a excluir o povo das decisões mais importantes.

A política deve ser uma expressão incontestável da vontade geral do povo, o que, na realidade, remete ao conceito de tirania da maioria de John Stuart Mill. Para Mill (2011), a tirania da maioria atua através dos atos das autoridades pública e quando essas autoridades, em nome da sociedade ou de Deus (como no caso brasileiro), expressam ordens injustas ou tratam de questões nas quais elas não deveriam se envolver, acabam por praticar uma tirania social pior do que diversos tipos de opressão política. Trata-se, pois, de uma tirania da opinião e do sentimento majoritário (Cavalcante, Cavalcante Junior, 2021).

Não espanta a população, em grande parte, estar descontente com os rumos democráticos. Desde o fim da Segunda Guerra o mundo passou por uma grande onda de democratizações, sendo que todos os governos que emergiram desses movimentos seguiram os moldes liberais e, a partir de estudos teóricos como os de Anthony Downs, tornou-se padrão no campo acadêmico a “Teoria política empírica” a qual segue a crença de que o autointeresse é que leva os indivíduos a agir e não as noções de interesse coletivo e bem-comum. Assim, os interesses particulares seriam os pilares nos quais os partidos políticos se estruturam e a participação popular se daria basicamente pelo voto (Moufe, 2006).

A política torna-se, portanto, tecnicista e instrumental, despida de toda sua dimensão moral. Nesse

contexto, o cidadão eleitoral, aquele que apenas é chamado às vésperas da eleição, fica cada vez mais insatisfeito com o seu pouco poder e com os caminhos de seus governantes. Se sente indignado, mas não entende os mecanismos que operam sua vida e se enxerga no candidato *outsider*, por vezes embrutecido, com um discurso sem refinamento e que não respeita as regras do jogo (Abranches, 2018).

É importante pontuar também que os arranjos institucionais típicos da democracia liberal, a exemplo do controle legislativo e da fiscalização externa dos pleitos eleitorais podem ser vislumbrados enquanto mecanismos perpetuadores de grupos populistas, sendo, estrategicamente, questionados pelos movimentos, sendo tais críticas concebidas enquanto estratégias extremamente ameaçadoras no âmbito das democracias tradicionais.

A retórica conflitiva, extrapolando os limites da disputa institucional, não encontra alvos apenas nas supostas elites. É nítida a tendência dos movimentos populistas de atribuir a qualquer movimento dissonante, que venha a manifestar discordâncias em face de suas bases ideológicas, a pecha de anti-povo, ponderando pela aceitação da concepção de “inimigo” ao invés de “adversário” político (Cunha, 2019).

Assim, deve-se ponderar que o risco atribuído aos movimentos populistas se origina a partir da adoção de retórica conflitiva em dissonância com as amarras e garantias institucionais típicas da democracia liberal. A retórica do inimigo e a sustentação de suposta unidade popular são argumentos de respaldo que, em momentos de tensão social, podem ser utilizados com o intuito de flexibilizar as garantias oriundas do sistema democrático tradicional, razão pela qual a insatisfação popular pode representar uma ameaça ao regime político democrático representativo, fato que deve inspirar cautela por parte de toda a comunidade internacional.

Foram exaustivas as explicações acerca da democracia atual e sua crise. Resta seguir o estudo com as alternativas possíveis e formas de combater a repulsa aos valores democráticos, cada vez mais comuns na sociedade.

#### 4 OS PARTIDOS POLÍTICOS

As democracias contemporâneas confiam parte de seu funcionamento aos partidos políticos. Muitos Estados reservam às agremiações partidárias um papel de destaque – até de protagonismo sem rivais – em suas Constituições, talvez como herança de uma época em que os partidos canalizavam os interesses da sociedade, serviam como canais de comunicação com o governo e, não menos importante, atuavam na formação da consciência política dos cidadãos. No entanto, esse modelo de partido e esse arquétipo de cidadão frequentador de reuniões partidárias e identificado ideologicamente estão longe da realidade. O modelo de massas, de forte identificação com grupos sociais, foi substituído pelo modelo eleitoral. A democracia passou a ser “de audiência”, com partidos *catch all* (Guilera de Prat, 1990), onde o perfil ideológico se extingue, combinando com os vagos programas partidários atuais. A função pedagógica dos partidos, em face da crise de sua identidade, também se dissipa (Anin, 1998).

A democracia de partidos do século XX parece ceder espaço a uma democracia com partidos no novo século. Os profissionais de *marketing* substituem as bases da decisão sobre as mensagens partidárias, as diferenças entre os partidos passam a ser “laminadas a ouro” e os partidos não mais protagonizam o debate político (Sennett, 2006).

Não obstante, seguem os partidos nos textos constitucionais. E sendo assim, devem seguir os princípios do Estado de Direito democrático e participativo, promovendo sua democratização em todos seus campos de atuação.

Apesar dessas mudanças no modelo democrático, os partidos continuam a exercer um importante papel nas democracias. Para Jorge Fernández Ruiz, são cinco as funções das agremiações partidárias:

[...] colaborar para a integração e direção da vontade popular, coordenando as várias vontades e despertando o interesse da cidadania para os assuntos públicos; contribuir ao fortalecimento da representação política, aproximando-a da vontade popular; criar projetos de país, programas de governo; ser a articulação entre a cidadania e o governo e; apresentar candidatos para ocupar cargos público, eletivos ou não (Fernández Ruiz, 2010, p. 264-265).

Peter Mair se refere às seguintes funções, que revelam a passagem das funções representativas para funções de caráter processual:

[...] integração e mobilização dos cidadãos; articulação e agregação de interesses sociais; formulação de políticas públicas; recrutamento de líderes políticos e funcionários para os cargos públicos; e atuação na organização do parlamento e do governo (Mair, 2003, p. 277).

O mesmo autor assinala que embora os partidos não mais atuem de maneira eficaz no campo da representação política, são de essencial importância (e crescente, para o autor) na gestão da democracia, em seu papel procedimental.

Os partidos se aproximam do Estado em face do financiamento público, da regulamentação jurídica de suas atividades e, principalmente, da ocupação de cargos públicos por indicação. Como afirma Mair: “é neste sentido que os partidos se reduzem cada vez mais aos seus líderes que ocupam cargos públicos e que os líderes partidários se tornam o mais importante stock de capital disponível dos partidos” (Mair, 2003, p. 277).

Por opção do constituinte brasileiro, os partidos políticos detêm o monopólio para a apresentação de candidaturas. Não há possibilidade de um cidadão exercer seu direito político e disputar um cargo eletivo sem passar pelo filtro dos partidos: seu nome deve ser escolhido em convenção para que seja apresentado eleitoralmente. Isso demonstra que, apesar das inúmeras e adequadas críticas em relação à perda da centralidade dos partidos na política

atual, juridicamente essas associações especiais permanecem como elementos fundamentais da democracia representativa no Brasil.

Recentemente, o debate tomou novas dimensões pela criação jurisprudencial da figura do mandato partidário: em 2007, contrariando a história constitucional brasileira, a Constituição vigente e as decisões judiciais anteriores, o Supremo Tribunal Federal definiu que o mandato eletivo pertence ao partido político e que é possível a perda de mandato quando o representante abandona o partido sem justa causa. Desta forma, o Poder Judiciário passa a assumir, por presunção absoluta, que o eleitor toma sua decisão com relação ao pleito eleitoral por uma identificação com o partido político.

Esta construção, porém, não altera o cenário político, caracterizado pelo voto pessoal – incentivado pelo sistema eleitoral proporcional de listas não bloqueadas – e pela inexistência de expressão ideológica dos partidos políticos.

Em um panorama multipartidário, formado por cerca de 30 partidos nacionais, há pouca distinção entre os programas partidários e propostas eleitorais. E, o que é mais grave em um Estado representativo e democrático, essa nova construção não passa a garantir a existência de democracia interna nos partidos políticos.

#### **4.1 Polarização, populismo e instabilidade econômica como causas da fragilização da Democracia Representativa**

A polarização, o populismo e a instabilidade econômica fragilizam a democracia. A polarização, por exemplo, motiva a divulgação de *fake news*. Por meio da propagação de notícias falsas, o que se observa é a promoção da manipulação, difamação e desinformação. Isso tudo para ampliar o poder daquele que já está no Governo. No caso do Brasil, a divulgação de *fake news* se deu sobretudo para desviar o foco dos escândalos ou de decisões não populares, como quando foi anunciado o corte de investimento em saúde e educação, ou tentou-se “passar a boiada” escondendo a realidade da degradação que foi ampliada na floresta amazônica, dentre outros aspectos. Além do mais, o Presidente brasileiro Jair Bolsonaro, que buscou propagar a falácia do fim da corrupção, na verdade viu a corrupção instalar-se em seu próprio governo e ser praticada pelos seus próprios ministros. Por esta razão, nas eleições de 2022, o Brasil vivenciou uma verdadeira polarização, e à época das campanhas eleitorais se via inclusive pessoas de baixa renda defendendo o discurso de ódio e neoliberal do ex-presidente, sendo esta realidade fruto do processo de manipulação citado.

A capacidade de Bolsonaro de atingir o imaginário do seu público é potencializada pela internet. Os algoritmos utilizados em redes sociais, como restou evidenciado das provas e testemunhos trazidos à baila pelo julgamento sobre a regulação do *Facebook* e do escândalo da *Cambridge Analytica*, são capazes de polarizar a sociedade em extremos inconciliáveis (Lynch, 2022, p. 29).

Nota-se que nos discursos populistas, os candidatos a governantes buscam afirmar de forma radical que vão garantir mais direitos e assegurar o seu

cumprimento por parte do Estado, sem ameaças ou ineficiências. É notório que o principal efeito do populismo será emperrar as instituições próprias da democracia liberal. Isso porque, como já citado, estes governos buscam avocar todo o discurso de autoridade. Ataca-se o judiciário, o legislativo e a ciência como um todo.

Assim, a democracia há muito tempo deixa de ser apenas uma questão de política, tendo também um papel fundamental na efetivação de políticas públicas. Isso em razão de ser fundamental para a sua existência, uma conjuntura de decisões inclusivas que olhem para redistribuição de renda e proteção social (Casara, 2017, p. 70). Percebe-se que os partidos de esquerda têm uma tendência mais efetiva nesse sentido de redistribuição, todavia pela ótica econômica valem-se de práticas ultrapassadas. Por outro lado, os partidos conservadores/liberais contam com uma política econômica atualizada, no entanto são contrários à redistribuição, preferindo a política do risco pessoal (Casara, 2017, p. 70).

Também integrou o populismo bolsonarista o ataque sistemático aos jornalistas, que passaram a ser classificados por Bolsonaro como os “inimigos”, sendo estes acusados de manipulação, corrupção e a ascensão de uma esquerda no Brasil, a qual teria como escopo a instauração de uma ditadura comunista no país. A mídia, portanto, foi reiteradamente descredibilizada para que as investigações sobre a família do ex-presidente Bolsonaro não fossem críveis para os seus apoiadores, criando-se, assim, uma célula de desinformação. Ademais, o discurso do presidente também se alinhou contra as instituições públicas, como as universidades, que Bolsonaro chegou a classificar como centros de balbúrdia e de doutrinação “comunista” (Casara, 2017, p. 70).

Explicar todos os atos que Bolsonaro, se consagrando como um líder populista, praticada contra a democracia na contemporaneidade demandaria uma discussão extensa, o que não é a intenção do presente trabalho, que busca apenas apontar de forma exemplificativa de que forma algumas de suas ações atacaram o regime democrático e contribuíram para a polarização que se assistiu nas últimas eleições (Casara, 2017, p. 70).

Evidencia-se, pois, que o desafio democrático global é extremamente complexo. É notório que desafio de tamanho magnitude não pode ser resolvido com simples reformas. É necessário um novo processo de inclusão e redistribuição, que atendam às necessidades do povo, mas que seja economicamente viável com a nova realidade fiscal e social. Entretanto, na política global atual não existe uma figura política que possua tal condão. O que se observa é um grande e indesejável populismo, que dificulta o funcionamento das instituições democráticas.

Sobre o populismo serão fornecidos alguns esclarecimentos a partir deste ponto da pesquisa.

A busca pelo estabelecimento do conceito de populismo, durante muito tempo, foi um objeto de grande relevância para a historiografia brasileira. Importantes nomes do nosso pensamento historiográfico e sociológico, teceram discussões sobre esta temática, dentre eles pode-se citar aqueles que escreveram obras “clássicas” sobre o tema (Gomes, 2001; Ramos, 1961; Weffort, 1978; Ianni,

1965). Em suas obras esses historiadores buscaram analisar o populismo enquanto um fenômeno que marcou boa parte da história política do continente Latino-Americano. Nesse contexto, o populismo é o termo utilizado para conceituar uma série de práticas políticas, que ocorreram ao longo do século XX na América Latina. No contexto brasileiro, este fenômeno moldou a trajetória política do país entre o período de 1930 a 1964.

De forma simplificada, está-se a fazer generalizações que ignoram as condicionantes locais de cada país e período histórico. Pode-se afirmar que o populismo como fenômeno político, no contexto latino-americano, teria como principais características: uma relação direta e não institucionalizada entre a liderança política e a população, o que nesse caso é possibilitado pela presença da figura do “líder carismático” que vende a percepção de proximidade com as massas sem intermédio de instituições políticas; discurso nacionalista no campo econômico com a adoção de medidas econômicas nacionalistas; discurso direcionado à conciliação das diferentes classes sociais; liderança política fundamentada no carisma pessoal ou em uma rede de clientelismo, ou seja, na constituição de uma rede de troca de favores que tem como eixo central a figura da liderança; e a fragilização do sistema de representação partidária com corrosão do ainda embrionário sistema de representação, remetendo mais uma vez à centralização na figura do líder político (Teixeira; Leite; Silva, 2022).

Este recorte sobre as características do populismo não guarda relação apenas com a história brasileira. Diversos países da América Latina, experienciaram este fenômeno em momentos distintos, como o peronismo (Argentina), o cardenismo (México) e o aprismo (Peru). No Brasil, o grande expoente do populismo foi Getúlio Vargas, principalmente durante o período que ficou conhecido como “Era Vargas” entre os anos de 1930 e 1945 (Gomes, 2001).

Sobre as possibilidades das disputas em torno da delimitação do conceito de populismo Debert (2008), destaca que P. Worsley enumera quatro itens com as principais manifestações do fenômeno populista na história:

1 - o movimento russo “narodnik”, na segunda metade do século XIX (e outros movimentos da Europa ocidental); 2 - os movimentos norte-americanos das regiões rurais do sul e do oeste, em fins do século passado; 3 - certos movimentos e certos tipos de Estado da África, Ásia e América Latina; 4 - o uso ainda mais amplo do vocábulo refere-se não apenas a movimentos organizados completamente, mas a determinados elementos presentes em algumas organizações, movimentos e ideologias de toda espécie que se baseiam, por um lado, na noção de “vontade do povo”, sendo esta identificada com a justiça e a moral, e, por outro, na relação “direta” do povo com seus líderes, sem mediação de qualquer instituição (Debert, 2008, p. 4).

As conceituações acima destacadas foram um exercício necessário para que se possa delimitar o conceito de populismo que será abordado neste trabalho. Não se trabalhará com as conceituações historiográficas e sociológicas acima destacadas, apesar de em certos momentos o populismo que será abordado guardar certas semelhanças com as características aqui destacadas. O conceito de populismo ao qual se fará referência mais se aproxima daquele construído pelo autor Jan-Werner Müller em *What is Populism*. Em seu livro, Muller irá se ater de forma mais específica aos fenômenos políticos que ocorrem na Europa, Estados Unidos e em certa medida na América Latina, mas com foco para a análise do regime venezuelano (Müller, 2017).

Como já destacado, o conceito que será adotado neste trabalho não é aquele já discutido acima por teóricos brasileiros. O intuito não é analisar a relação de troca e manipulação concentrada na figura do líder carismático e sua manipulação de massas trabalhadoras que dominaram o cenário teórico sobre o tema, sobretudo no Brasil. Para Muller seria uma forma política de representatividade, seria a sombra da política representativa sendo gestado dentro do próprio sistema democrático. Este fenômeno representaria, na atualidade, o maior perigo aos sistemas democráticos atuais (Müller, 2007)

Via de regra, conceituações simplistas que atribuem ao populismo um traço depreciativo deve ser abandonadas, para que seja possível propor uma análise clara.

O populismo é mais do que simplesmente tentativas oportunistas de líderes políticos de ganhar votos adotando posturas consideradas politicamente incorretas. Apesar de não existir uma teoria geral em torno do conceito de populismo, pode-se afirmar que os principais autores mostram duas características centrais: a associação do líder populista com o povo e uma referência ao outro, muitas vezes a elite, contra a qual o povo está posicionado.

Como ideologia concebe a sociedade como separada em dois grupos antagonísticos: “o povo” e “o outro”. As origens puras da democracia estão baseadas na vontade geral do povo. E, portanto, o povo deve reinar supremo, pois é este o fundamento cultural e socioeconômico das democracias. Esse apelo ao povo é problemático, uma vez que há uma ambiguidade inerente à natureza e função do conceito de “povo” na política ocidental (Teixeira; Leite; Silva, 2022).

O próprio conceito de povo tem um significado polar. O que o populismo realmente aspira não é transpor essa divisão, mas antes definir um subconjunto de toda a população como dono da vontade geral.

Em qualquer caso de populismo, as pessoas são uma “comunidade imaginada”. Eles entram em cena como um subconjunto mítico e construído por toda a população. A liderança populista se coloca no lugar de intérprete dessas demandas homogêneas, o catalisador de anseios, uma espécie de ponto de convergência e simbiose do que ele busca identificar como discurso do povo. Ele seria um representante legítimo desse grupo, tanto que há *slogans* do tipo do utilizado por Hugo Chávez “Chávez, somos milhões, você também é Chávez!” (Dider; Didier, 2001). Aqui se observa a identificação com os líderes populistas

latino-americanos dos períodos já mencionados, pois populistas contemporâneos também buscam burlar os sistemas de representação partidárias e subverter o poder dessas instituições, pela evocação de uma relação direta com a população. As instâncias de organização política, como os partidos políticos, passam a ser taxados de intermediários parasitários, desnecessários ao sistema representativo.

Os populistas, argumenta Müller (2017), são necessariamente anti-elitistas. No entanto, essa crítica às elites não é suficiente para consolidar o seu discurso de poder, eles seriam antes de tudo, anti-pluralistas. Esta crítica decorre do primeiro traço já mencionado, que seria a identificação com o povo. Os populistas, ao se colocarem como legítimos representantes do povo, elegem um grupo ao qual definem como sendo “povo”, deslegitimando, dessa forma, as divergências e pluralidade social. Somente alguns grupos podem ser alçados à categoria de verdadeiros representantes do povo, permitindo perceber uma hierarquização para a cooptação. As diversidades são renegadas e a convivência com os divergentes, elemento estruturante das democracias, é deixado em segundo plano.

Aqueles que não se encaixam nos padrões do que seriam “representantes do povo”, ou que divergem do líder populista passam por um processo de desconstrução e deslegitimação (Müller, 2017). Não é surpreendente que segmentos consideráveis da sociedade sob regimes populistas que não se identificam com o líder populista se sintam ameaçados e que sua existência seja negada. Está-se diante do componente autoritário do populismo contemporâneo que é a tentativa de anulação do outro.

Müller (2017) aponta para três características específicas da governança populista: eles tentam sequestrar o aparelho de estado; seus governos têm como características a corrupção e o “clientelismo em massa”; e eles estão sempre engajados em esforços para reprimir sistematicamente a sociedade civil.

O que diferenciaria os populistas de qualquer regime autoritário em termos das características acima mencionadas é a justificativa que fornecem para a sua conduta. Uma vez que afirmam que só eles representam o povo, sentem-se à vontade para confessar suas práticas abertamente.

Populistas afirmam representar o bem comum desejado pelo povo, além de se utilizar dos mecanismos do estado constitucional para subvertê-lo. Assim, o populismo, como já mencionado, representa um dos principais inimigos das democracias contemporâneas, pois tem um potencial de as corroer por dentro utilizando os seus próprios instrumentos. No entanto, os elementos para enfrentar esse fenômeno também podem ser encontrados dentro do próprio sistema democrático (Valim, 2017).

A temática em torno do populismo, no recorte aqui discutido, tem se posicionado como ponto central no debate político internacional. Democracias consideradas “sólidas” têm passado por situações tensionadoras que testam os limites da musculatura institucional. Tome-se como exemplo a eleição de Donald Trump para o cargo de presidente dos Estados Unidos. Trump elegeu-se com um discurso anti-*establishment*, com forte eco para a classe média branca empobrecida pelas transformações estruturais da economia americana. Percebe-se aqui, que

apesar de pertencer ao *establishment* ao qual tecia críticas, o candidato em questão conseguiu cooptar uma narrativa que tinha eco a parcelas da população que se sentem alijadas econômica e socialmente. Mas o discurso populista aqui, como já destacado, não busca atender aos anseios de todas as camadas consideradas excluídas, mas nichos dentro da sociedade que possam ser considerados “legítimos representantes do povo” (Gentile, 2020).

Do outro lado do Atlântico, a Europa também enfrenta problemas parecidos com a ascensão da extrema direita por meio do movimento populista. Talvez o exemplo mais emblemático seja o da Hungria sob o governo do primeiro-ministro Viktor Orbán. Eleito nos moldes do sistema constitucional, o governo do primeiro-ministro avança sobre os mecanismos constitucionais de controle do poder político para consolidar sua estrutura política e se manter no poder. O governo implementou mudanças legislativas que ampliam seu controle sobre o judiciário e retira direitos de setores da sociedade considerados como minorias, a exemplo da comunidade LGBTQIAPN+ (Faria, 2022). Percebe-se aqui, mais uma vez, o *modus operandi* dos movimentos populistas contemporâneos, que é o avanço sobre a estrutura do estado democrático e a retirada de direitos de parcelas da população que não são consideradas “verdadeiros representantes do povo”.

Pode-se perceber então, que uma das causas da ascensão dos movimentos populistas seria a falta de conexão entre a sociedade civil e os sistemas de representação política instituídos pelos estados democráticos contemporâneos. Uma das possibilidades de enfrentar essa problemática seria ampliar o acesso da população aos espaços decisórios para que as decisões institucionais estejam cada vez mais conectadas com a realidade concreta.

Os modelos constitucionais de democracia atribuem às constituições um forte poder de contenção do poder político. Os textos constitucionais elencam uma série de pesos e contrapesos a fim de equilibrar o jogo de forças complexo que existe no exercício real do poder (Coelho, 2022). Assim, as soluções que visem enfrentar o populismo com a seriedade que ele merece, sem simplificações reducionistas devem atentar para a complexa relação entre direito e política.

Outro ponto fundamental é de que os textos constitucionais sejam capazes de fazer surgir mecanismos que possibilitem uma participação mais efetiva e direta dos diversos grupos sociais. A constituição deve ser elemento fundante das discussões políticas da sociedade, e não um elemento dissociado da realidade, caso contrário incorre-se no erro de que ela seja um texto vazio, o que se denomina de “letra morta” (Souza Neto, 2014).

Está-se aqui diante da propositura de uma mudança paradigmática da postura da sociedade em relação à Constituição, urge que esta participe de forma mais efetiva das discussões que terão impacto significativo sobre suas vidas. Não se trata aqui de propor que a interpretação constitucional não se dê mais no âmbito dos tribunais, mas da necessidade de instituir mecanismos para que a sociedade, nos seus mais diversos segmentos possam ter um papel nesta tomada de decisão. Está-se diante da ampliação e alargamento da arena pública de participação

popular (Cavalcante; Cavalcante Junior, 2021).

Pode-se citar como exemplo de iniciativas nesse sentido, instrumentos do processo constitucional como o *amici curiae* e a realização de audiências públicas para a tomada de decisões por parte dos tribunais. Souza Neto e Sarmiento (2014) indicam que esses mecanismos seriam formas de canalizar para o processo decisório dos tribunais as opiniões formadas na sociedade, podem se posicionar defensores de diversos campos de opinião, não existindo uma única narrativa argumentativa sendo defendida.

A título de exemplificação, cita-se como um caso prático de participação popular por meio dos instrumentos citados, o julgamento da ADI 3510/DF, em que foi discutida a possibilidade de impugnação da Lei nº 11.105/2005, no que se refere a utilização de células tronco embrionárias. Puderam participar do julgamento, como *amici curiae* partes dos dois lados contrários da demanda. Acerca da utilização deste mecanismo de participação popular no referido julgamento Souza e Sarmiento afirmam:

[...] embora a Corte tenha decidido a controvérsia, o fez a partir de um amplo diálogo nacional. Daquela participação formal e informal da sociedade no processo de interpretação resultou a maior legitimação da decisão final proferida pelo Supremo Tribunal Federal. Uma decisão proferida sem debate público e sem participação cidadã num caso como aquele não exibiria a mesma capacidade para obter aceitação da comunidade [...]

Os desafios são hercúleos e as soluções não podem ser simples ou uniformes. A problemática do populismo deve ser tomada como uma questão existencial para os sistemas democráticos contemporâneos, a fim de que sobrevivam os espaços de disputa, discordâncias e divergências. É necessário que os sistemas democráticos sejam capazes de transpor a mera institucionalidade formal e criem mecanismos de ampliação da participação popular e que os sistemas democráticos sejam capazes de produzir soluções concretas para problemas complexos, caso contrário, o populismo oferecerá “soluções simplistas” com consequências desastrosas.

Os defensores dos sistemas democráticos não devem fazer com os populistas o que eles fazem com seus opositores, ou seja, excluí-los. Precisa-se lidar com eles como atores políticos, que representam setores da população que estão insatisfeitos com o status quo. No entanto, lidar com eles na arena política não significa adotar a mesma postura maniqueísta e simplificadora, mas sim desafiá-la. A racionalidade na contra argumentação deve ser um pressuposto nos sistemas democráticos. Por fim, ressalta-se que as democracias existem como espaços de embate e conflito, no entanto, o conflito deve se dar numa arena comum que compartilhe determinados pressupostos básicos que não devem ser negociados, como a existência das pluralidades e a tolerância à divergência.

No que concerne à instabilidade econômica, com o processo de globalização as formas tradicionais de fazer circular as mercadorias produzidas passaram por uma

grande transformação. Isso é visível ao observar-se as mudanças tecnológicas, o desenvolvimento do mercado financeiro, surgimento de novas formas de financiamento e pela instantaneidade das operações proporcionada pela economia digitalizada. O acesso a essa nova forma de se relacionar e comercializar, implicou na marginalização, exclusão social e no desemprego (Coelho, 2022). Ademais, as democracias são dominadas por oligarquias políticas e econômicas, as quais não possuem o sentimento de representatividade que de fato a sociedade quer e carece. As pessoas vítimas desse sistema encontram-se desamparadas, estando a margem do mercado de trabalho e da proteção do Estado.

Pontua-se que o populismo “vende” ideias obsoletas, protecionistas, preconceituosas e discriminatórias (Coelho, 2022). Nota-se claramente essa realidade na xenofobia com os imigrantes ou refugiados que rumam para a Europa e lá são discriminados sob a alegação de que estão tomando os empregos ou outros direitos que deveriam ser assegurados aos nativos. Dessa forma, alimentam o ódio e legitimam os governos populistas que lá existem, promovendo o nacionalismo em excesso e, assim, diversos tipos de violências e conflitos sociais.

Ademais, por meio da democracia os populistas chegam ao poder e passam a questionar o regime democrático quando estão em risco de *impeachment*. Vários são os exemplos, desde Juan Domingo Perón, na Argentina, Donald Trump, nos EUA e Jair Bolsonaro, no Brasil.

## 5 PODER LEGISLATIVO E AS LACUNAS DE REPRESENTAÇÃO POPULAR

Apesar de ser inquestionável que o Legislativo constitui o espaço adequado para o amplo debate público e para a participação popular, não se pode ignorar que o processo legislativo é, inclusive por esse motivo, demorado e pouco eficiente para resolver as demandas que a sociedade contemporânea possui. Ao tempo em que as leis são editadas, muitas vezes já se esgotou a questão que elas visavam responder ou já foram produzidas consequências irreparáveis. Logo, é necessária a existência de outra fonte normativa, de edição mais célere e técnica, a fim de dar conta da evolução social.

O art. 5º, inc. II, da Constituição da República Federativa do Brasil dispõe que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer nada senão em virtude da lei” (Brasil, 1988). Trata-se do princípio da legalidade, o qual permite ao Estado impor obrigações aos particulares por meio de lei, o que implica em duas importantes questões.

A primeira questão é que a lei funciona como um instrumento de legitimação do Estado. Isso porque a lei é compreendida como a expressão da vontade do povo, de modo que a estipulação de obrigação em leis equivaleria ao próprio povo estabelecer obrigações para si. Nesse sentido, a lei se torna mecanismo indispensável para a democracia, ao ponto que José Afonso da Silva afirma que só se pode considerar como “Democrático de Direito” o Estado que se submeta à lei democrática, assim “entendida como expressão da vontade geral, que só se materializa num

regime de divisão de poderes, em que ela seja o ato formalmente criado pelos órgãos de representação popular, de acordo com o processo legislativo estabelecido na Constituição” (Silva, 2022).

Sob outra visão, a lei também desempenha um papel de limitação do Estado. É que, ao mesmo tempo em que permite ao Estado impor obrigações aos cidadãos, a lei limita esse poder aos parâmetros que ela própria estabelece. A Administração, assim, não poderia atuar para além do que está na lei. Segundo o entendimento tradicional, o Estado só poderia agir de acordo com aquilo que lhe foi autorizado por lei, em contraponto aos cidadãos, que poderiam fazer tudo o que não fosse proibido por lei (Meirelles, 2020).

Desse modo, de um lado a lei serve de legitimação à restrição dos direitos dos administrados, na medida em que permite lhes impor obrigações, ainda que mediante o seu consentimento indireto. Por outro, condiciona o agir estatal, circunscrevendo-o aos parâmetros que ela própria estabelece. Conforme Di Pietro (2017, p. 134):

este princípio [o da legalidade], juntamente com o controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade.

Acontece que, especialmente diante da complexidade social moderna, com seus rápidos avanços cotidianos, não se pode esperar que tudo seja regulado em lei. A lei, não há dúvidas, tem uma função democrática imprescindível. Mas lhe atribuir o mesmo papel que lhe foi dado pelas revoluções burguesas é uma postura atemporal.

Ora, tendo em vista a rapidez com que a realidade social avança e se especializa, não é razoável se demandar que o Legislador, com a morosidade e falta de conhecimento especializado que lhe são típicos, dê conta de editar, em tempo hábil, todas as normas sociais.

No caso do Brasil, em que a relação entre os poderes políticos se reflete em um presidencialismo de coalizão, muito dependente de negociações, acordos e consensos, percebe-se com certa recorrência a recusa do Executivo em manter um diálogo saudável com o Legislativo, tendo em vista o distanciamento da política tradicional, onde a corrupção muitas vezes impera (Tomio; Pugliese, 2015). Dessa, o Executivo às vezes se vale de medidas antidemocráticas que, na maioria das vezes, buscam enfraquecer ou mesmo esvaziar os poderes do Legislativo, porquanto é uma instituição que tem a atribuição de aplacar seu poder pelo sistema de pesos e contrapesos, ocasionando um intenso desgaste institucional e oportunizando práticas de “jogo duro constitucional” (Alberts; Warshaw; Weingast, 2012).

O populismo tenta sufocar as instituições democráticas e coloca o seu poder como centro, desvalorizando a discursiva e a prática do Legislativo e do

Judiciário, tentando exercer além de suas funções e contribuindo, dessa maneira, para o enfraquecimento do sistema de *checks and balances*.

É importante destacar, no entanto, que embora no país tenha sido observado o recurso a esquemas de corrupção em troca de apoio político, o presidencialismo de coalizão é, ainda, uma estratégia de equilíbrio e contenção dos poderes entre si, o que se mostra especialmente relevante durante o mandato de um líder populista. A necessidade do presidente de negociar com partidos além do seu, os quais representam diferentes grupos da sociedade, dá ao Legislativo um mecanismo de controle quando o populista busca sobrepor o Executivo frente aos demais poderes (Inácio, 2021).

A dificuldade de articulação entre o chefe do Executivo e os legisladores é evidenciada diante do índice de fragmentação partidária, o qual atinge atualmente níveis inéditos e implica na exigência natural de grande habilidade política do presidente a fim de dialogar com tantos agentes distintos. A título de exemplo, destaca-se que o índice de fragmentação partidária na Câmara dos Deputados na Segunda República era em torno de 4,5, enquanto na Terceira iniciou em 8, chegando a 13 nas eleições de 2014 e 17 na véspera das eleições de 2018 (Abranches, 2018). A evolução na quantidade de partidos necessários para formação de maioria na Terceira República demonstra novamente esse fato, uma vez que, como pontuou a ex-presidente Dilma Rousseff, no governo FHC, 3 partidos eram suficientes para maioria simples e 4 para maioria qualificada. Já no governo Lula esses números eram 8 e 11, enquanto no da própria Dilma eram 14 e 20, e com o fim das coligações partidárias, tende esse cenário a se agravar (Brasil, 2016).

Tendo em vista a instabilidade causada pela crescente quantidade de partidos para formação de maioria, tem-se que em muitos casos não há um apoio político da coalizão ao presidente, apenas apoio a pautas específicas da agenda presidencial, as quais precisam ser negociadas a cada medida, logo não há garantia de governabilidade (Abranches, 2018). O apoio condicional dos partidos coligados, em especial dos grandes partidos do chamado “Centrão”, os quais frequentemente são o fiel da balança para aprovação de projetos do governo, contribui para a instabilidade da coalizão e propicia o aparecimento dos principais riscos do presidencialismo de coalizão ao governante: em primeiro grau, o risco de paralisia do processo decisório, em segundo grau, o risco de aprovação pelo Legislativo de medidas que conflitam com as políticas governamentais ou as comprometam, e, em último caso, o risco de *impeachment* (Abranches, 2018).

Embora reste comprovado que o presidencialismo de coalizão pode ser um fator de controle do populismo no Brasil, é incontestável que o sistema apresenta múltiplas falhas, em especial no tocante às práticas recorrentes de corrupção e clientelismo, bem como à instabilidade que ele ocasiona. Em um regime que teve apenas 5 presidentes eleitos na vigência da Constituição e já resultou em 2 *impeachments*, devem ser levantados questionamentos sobre a possibilidade do funcionamento pleno das instituições (Abranches, 2018). Nesse sentido aponta Sérgio Abranches (2018, p. 12):

Nenhum sistema político permanece legítimo e funciona bem sem canais adequados para formação e ascensão de novas lideranças políticas e sem ampla representação, que alcance a todos segmentos da sociedade. No Brasil, esses canais estão bloqueados há muito tempo. As regras eleitorais e partidárias impedem o acesso a pessoas que não se alinham às oligarquias, à esquerda e à direita. Proliferam as dinastias. As barreiras à entrada de novas lideranças, os mecanismos de manutenção do status quo, a estreiteza e o clientelismo dos partidos deixam grande parte da população sem representação. Esses eleitores sem representantes se tornam presas fáceis de aventureiros e de vendilhões de promessas vãs, são vulneráveis à mentira eleitoral, ao marketing vazio. Ou se alienam.

Por fim, percebe-se que o Congresso Nacional possui, através dos freios e contrapesos, os mecanismos necessários para impedir o desenvolvimento desordenado de uma política populista no Brasil, e, portanto, preservar a democracia material e formalmente. É possível, entretanto, que esse controle seja efetivado de maneira mais enfática e independente de conveniências políticas, uma vez que a defesa da democracia deve ser primordial, a fim de que as regras do jogo político permaneçam as mesmas e abertas para o exercício pleno do próprio poder Legislativo.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia representativa não como um governo do povo, pelo povo e para o povo, mas sim um modelo onde as diversas elites irão disputar pela simpatia do eleitorado. Tal configuração não impede a participação popular e busca a interação do povo para evitar a apatia política e permitir a vigilância dos cidadãos sobre aqueles que escolheram para representá-los.

Além disso, em uma democracia funcional deve haver um sistema de freios e contrapesos. A pluralidade de ideias e poderes para que nenhum se sobreponha a outro garante a sobrevivência da democracia. Da mesma forma, o Estado laico é vital para a sobrevivência de uma sociedade democrática, sendo a laicidade aqui concebida como a abstenção do Estado em envolver-se nas convicções privadas dos cidadãos como religião, política, moral, etc.

O liberalismo social é uma forma de não só garantir os direitos civis, mas também os econômicos. Sua finalidade é proporcionar a igualdade de oportunidades, ou o que mais se aproximar disso, dentro da economia capitalista. Por fim, a última característica fundamental nas democracias é a valorização do conflito social e da competição política. Todavia, a disputa é marcada pela não-violência, onde as lides são solucionadas pelas instituições de forma que o adversário não é mais um inimigo, mas um opositor no debate político que amanhã poderá ocupar o lugar de poder.

Construir uma democracia não é tarefa fácil,

especialmente em locais pobres. O desvirtuamento da política, enquanto representatividade no sistema democrático, fica evidente quando não se observa que as funções clássicas dos partidos políticos - funções representativas e funções procedimentais -, não são exercidas, tal como deveria, fugindo de sua corrente majoritária.

A descrença na capacidade dos partidos políticos de representar os anseios da sociedade, aliada à propagação do discurso antipolítico, desencadeou em vários países, inclusive em nações onde a democracia representativa é bastante consolidada, como é caso dos Estados Unidos, movimentos populistas, que pela primeira vez na história não tinham sua mobilização encapadas por partidos políticos.

A corrupção, anomalia sistêmica na política representativa, passa a ser ressignificada no populismo, tornando-se a inimiga do povo que deve ser combatida a qualquer custo, cenário ideal para o fortalecimento de governo autoritários.

Partidos políticos tradicionais passam a disseminar o discurso de combate à corrupção e a exigir maior transparência dos atos políticos. Como se não fossem parte da engrenagem política, aproximam-se dessas multidões objetivando capturá-las e, assim, se fortalecem ganhando espaço e maior protagonismo na política nacional.

Por outro lado, a falha dos partidos políticos, tidos como guardiões da democracia, na mediação entre os cargos do governo e a sociedade é apontado como um fator determinante para a chegada de líderes populistas ao poder. Existem duas dimensões de atuação dos partidos que, quando não cumpridas, favorecem esse tipo de situação: o afastamento de figuras com tendências autoritárias das corridas políticas e a prática da reserva constitucional.

Outro fator que pode contribuir para o surgimento de líderes populistas, especialmente em países que passaram por um processo de democratização recente, é o próprio desenho constitucional. Uma democracia precisa ser pensada com mecanismos que permitam a autorregulação, em particular instituições e dispositivos contramajoritários, Tanto como um espaço capaz de processar conflitos com menos agravamento, obstando, portanto, o jogo duro constitucional e propiciando uma estabilidade democrática, como enquanto meios de salvaguarda dos direitos das minorias, é essencial que sejam previstos, respeitados e utilizados corretamente os mecanismos contramajoritários constitucionais.

Indicado algumas vezes como causa, e outras como sintoma desse fenômeno, o contexto de crise também está essencialmente presente no crescimento do populismo em um país. O distanciamento entre os representantes e seus eleitores pode atingir o nível em que existe uma descrença generalizada da população quanto à representação política, o que é extremamente propício para candidatos que se apresentam como antissistema.

Entende-se, pois, que é possível afirmar que existem alternativas teóricas à democracia representativa partidária (como a diminuição do número dos partidos políticos, as candidaturas independentes e a democracia direta digital), mas é necessário que sua viabilidade seja

analisada criticamente à luz do modelo constitucional brasileiro.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. Editora São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ALBERTS, Susan; WARSHAW, Christopher; WEINGAST, Barry R. **Democratization and Countermajoritarian Institutions: The Role of Power and Constitutional Design in Self-Enforcing Democracy**. Rochester, NY: Social Science Research Network, 2012. SSRN Scholarly Paper. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/abstract=2554750>. Acesso em: 18 dez. 2024.

ANIN, Bernard. **Los principios del gobierno representativo**. Tradução: Fernando Vallespín. Madrid: Alianza Editorial, 1998.

BACHA E SILVA, Diogo e QUINAUD PEDRON, Flávio. **Hiperpresidencialismo, Constitucionalismo Abusivo e Novo Constitucionalismo Latino-Americano: Uma Leitura de Teoria Constitucional Latino-Americana**, Rev. direitos fundam. democ., v. 27, n. 2, p. 264-292, mai./ago. 2022.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência e política**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

BORTOLAI, Luís Henrique. **Constituição brasileira: base essencial para a construção de uma nação democrática**. 25.09.2022. Disponível em: <https://www.focus.jor.br/constituicao-brasileira-base-essencial-para-a-construcao-de-uma-nacao-democratica/>. Acesso em: 8 maio 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 8 maio 2023.

CASARA, Rubens R. R. **Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017

CAVALCANTE, Caio Neno Silva; CAVALCANTE JUNIOR, Ophir Filgueiras. Estado Constitucional, pluralismo e o desafio populista contemporâneo. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Ano 7, p. 303-332, 2021.

COELHO, Josafá da Silva. **Partidos políticos no Brasil: os dilemas entre cláusula de barreira e o hiperpartidarismo**. Curitiba: Juruá, 2022.

CUNHA, Diogo. Uma “Revolução Conservadora”? O populismo como “Patologia da Democracia” e o Bolsonarismo em perspectiva histórica”. **Revista Política Hoje**, v. 28, n. 1, 2019.

DAHL, Robert. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997.

DEBERT, Guita Grin. **Ideologia e populismo: Adhemar de Barros, Miguel Arraes, Carlos Lacerda, Leonel Brizola**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DIDER, Antonio Paulo Rezende; DIDIER, Maria Thereza. **Rumos da História**. 4. ed. São Paulo: Atual, 2001.

FACHIN, Luiz Edson. A condição populista contra a democracia representativa. **Conjur**, 05.06.2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jun-05/fachin-condicao-populista-democracia-representativa>. Acesso em: 8 maio 2023.

FARIA, Allan Camargo. **Grupo de Visegrado e o populismo nos governos da Hungria e Polônia**. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Relações Internacionais) - Universidade Federal de São Paulo, Escola Paulista de Política, Economia e Negócios, Osasco, 2022. Disponível em: <https://repositorio.unifesp.br/handle/11600/62969>. Acesso em: 8 maio 2023.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. **Tratado de Derecho Electoral**. México DF: Porrúa, 2010.

GENTILE, Fabio. A trajetória do conceito de populismo nas Ciências Sociais brasileiras. **Locus: Revista De História**, v. 26, n. 2, p. 459-80, 2020.

GOMES, Ângela Maria de Castro. O populismo e as ciências sociais no Brasil: notas sobre a trajetória de um conceito”. In: FERREIRA, Jorge (Org.). **O populismo e sua história: debate e crítica**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, p. 17-59.

GUILERA DE PRAT, Cesareo R. Problemas de la democracia y de los partidos en el Estado social. **Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)**, Madrid, n. 67, p. 93-123, ene./mar.1990.

IANNI, Octavio. Processo político e desenvolvimento econômico. In: COHN, Gabriel; IANNI, Octavio; SINGER, Paul (orgs.). **Política e revolução social no Brasil**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1965.

INÁCIO, Magna. Poder Executivo: presidência e gabinete. In: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (Orgs.). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. São Paulo: Autêntica Editora, 2021. p. 67.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LYNCH, Christian. **O Populismo Reacionário: Ascensão**

e Legado do Bolsonarismo. São Paulo: Editora Contracorrente, 2022.

MAIR, Peter. Os partidos políticos e a democracia. **Análise Social**, v. XXXVIII, n.167, p. 277-293, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

MENDONÇA, Daniel de. Populismo como vontade de democracia. **Colômbia Internacional**, n. 82, p. 51-70, dezembro, 2014. p. 67. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n82/n82a04.pdf>. Acesso em: 8 maio 2023.

MILL, John Stuart. **Sobre a liberdade**. Tradução Pedro Madeira, Edição especial. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

MOUFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, p. 165-175, 2006. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/7071/5043>. Acesso em: 8 maio 2023.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia**: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. Trad. Cássio de Arantes Leite, Débora Landsberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

MÜLLER, Jan-Werner. **What is populism?**. Penguin UK, 2017.

PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A crise do poder no Brasil**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1961.

SANDANO, Wilson. Algumas reflexões sobre o populismo. **Revista de Estudos Universitários**. Sorocaba, São Paulo: v. 23, n. 1, p. 81-110, jun. 1997.

SENNETT, Richard. **A cultura do novo capitalismo**. Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 44 ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional**: Teoria, história e métodos de trabalho. 2. ed. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2014.

SOUZA, Creomar de. **Sobre a democracia e seus inimigos**. 16.09.2021. Disponível em: <https://canalmynews.com.br/creomar-de-souza/sobre-a-democracia-e-seus-inimigos/>. Acesso em: 8 maio 2023.

TEIXEIRA, João Paulo Allain; LEITE, Glauco Salomão; SILVA, Willaine Araújo. **Democracia e Autoritarismo**:

Desafios da Ascensão Populista Contemporânea. Recife: Publius Editora, 2022, p. 42.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; PUGLIESE, William Soares. Democracia constitucional contemporânea e Separação de Poderes: uma análise com base no presidencialismo de coalizão. Doi: 10.5020/2317-2150.2015.v20n2p355. **Pensar - Revista de Ciências Jurídicas**, [s. l.], v. 20, n. 2, p. 355–378, 2015.

TORMEY, Simon. **Populismo**: uma breve introdução. São Paulo: Cultrix, 2019.

TOSI, Giuseppe. Democracia e direitos humanos: uma conquista civilizatória ameaçada no Brasil e no mundo. **RIDH - Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**. v. 7, n. 1, p. 32-59, jan./jun., 2019.

VALENTINA DE MORAES, Maria e HENNIH LEAL, Mônica, O Diálogo Institucional e as Teorias da Democracia: Contribuições do modelo deliberativo para a articulação entre poderes no Brasil. **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 25, n. 3, p. 32-48, set./dez. 2020.

VALIM, Rafael. **Estado de Exceção**: a forma jurídica do neoliberalismo. São Paulo: Contracorrente, 2017.

WEFFORT, Francisco. **O populismo na política brasileira** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.